

Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea - América Latina

Un diagnóstico
inicial



Félix Peña

Ramon Torrent

Edición:

R. Torrent y N. Espitalier

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



OBREAL

OBSERVATORIO RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

**Hacia una nueva
etapa en las
relaciones
Unión Europea -
América Latina**

Un diagnóstico
inicial

Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea - América Latina

Un diagnóstico
inicial

Félix Peña
Ramon Torrent

Edición:
R. Torrent y N. Espitalier

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



O B R E A L

OBSERVATORIO RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

Peña, Fèlix, 1938-

Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina : un diagnóstico inicial

Referències bibliogràfiques. Apèndix legislatiu

ISBN 84-475-2921-5

I. Torrent Macau, Ramon II. Espitalier, N., ed. III. Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Llatina IV. Títol

1. Unió Europea 2. Política internacional 3. Relacions internacionals 4. 1990-2005 5. Amèrica Llatina

© PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, 2005

Adolf Florensa, s/n; 08028 Barcelona; Tel. 93 403 54 42; Fax 93 403 54 46;

comercial.edicions@ub.edu; www.publicacions.ub.es

Impresión: Gráficas Rey, S.L.

Depósito legal: B-25305-2005

ISBN: 84-475-2921-5

Impreso en España / Printed in Spain

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada, transmitida o utilizada mediante ningún tipo de medio o sistema, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o electrográfico, sin autorización previa por escrito del editor.

Sumario

Introducción

Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado.

Anexos

Ramon Torrent

Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas. Aportes al análisis del estado actual y del futuro de las relaciones económicas bi-regionales.

Félix Peña

INTRODUCCIÓN

El Observatorio de las relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL/EULARO)¹ es un consorcio de 23 instituciones de la Unión Europea y de América Latina promovido por la Comisión Europea en tanto que proyecto de cooperación a tres años –2005-2007– (la iniciativa fue de la DG RELEX y la gestión del proyecto corre a cargo de EuropeAid). No obstante, como el consorcio dispone de personalidad jurídica propia (esto era un requisito exigido por la propia convocatoria de la Comisión), tiene una vocación de permanencia y se pretende que sus actividades vayan más allá de aquellas comprometidas con la Comisión. Los componentes del consorcio son los siguientes:

En América Latina:

- Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, FLACSO (con toda su red de 14 centros en los diferentes Estados miembros de FLACSO).
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F., México.
- Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, Brasil.
- Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, São Paulo, Brasil.
- Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.

En la Unión Europea:

- Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, United Kingdom.
- Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, Polska.
- Freie Universität Berlin, Lateinamerika-Institut, Berlin, Deutschland.
- United Nations University, Comparative Regional Integration Studies, Brugge, Belgie.
- Université Catholique de Louvain, Institut d'Etudes du Développement, Louvain-La-Neuve, Belgique.
- Sciences-Po, Chaire Mercosur, Paris, France.

1. La convocatoria de la Comisión Europea fue publicada en cuatro lenguas, que son así las lenguas de trabajo de OBREAL/EULARO: español, francés, portugués e inglés. El acrónimo OBREAL corresponde a las tres primeras y EULARO a la cuarta

- Università Bocconi, Milano, Italia.
- Università degli Studi di Bologna, Bologna, Italia².
- Universidad de Deusto, Bilbao, España.
- Universitat de Barcelona, Barcelona, España.
- Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.
- Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa, Portugal.
- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Portugal

El programa de trabajo de OBREAL/EULARO se organiza en 5 grupos temáticos:

- GT1: Relaciones Comerciales, Financieras e Integración Regional**
- GT2: Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho**
- GT3: Cooperación Social y Para el Desarrollo**
- GT4: Gobernabilidad Global y Multi-Regionalismo**
- GT5: Sociedad Civil y Construcción Institucional**

cada uno de los cuales tiene dos coordinadores, uno de América Latina y otro de Europa.

La coordinación general de OBREAL/EULARO recae en la Universitat de Barcelona.

La Conferencia inaugural de OBREAL/EULARO tuvo lugar en Barcelona los días 3 y 4 de febrero. El presente volumen recoge los dos trabajos más extensos que se discutieron en ella y que son también los dos trabajos que más directamente abordaban el diagnóstico del estado actual y la historia reciente de las relaciones Unión Europea – América Latina.

El proyecto OBREAL/EULARO tiene la vocación de contribuir a que las relaciones Unión Europea – América Latina entren en una nueva fase en la que se pueda desarrollar toda su potencialidad. En la fase actual y anterior, la Unión Europea no disponía de los instrumentos que el nuevo Tratado Constitucional pretende poner a su disposición; por tanto, su capacidad de *policy making* en materia de política exterior era limitada y los resultados que se podían obtener en esta área no correspondían a los esfuerzos y a las voluntades expresadas. Por ello nadie debe sorprenderse de que el diagnóstico presentado en el presente volumen sea moderadamente crítico. Si, en materia de relaciones exteriores, las cosas hubieran marchado bien en el seno de la Unión Europea, no habría sido necesario convertir los instrumentos de la acción exterior de la Unión en uno de los tres ejes principales del proceso de reforma institucional en curso.

2. La Universidad de Bologna podría también contar como centro de América Latina en cuanto participa en el consorcio a través de su Centro Permanente en Buenos Aires.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS: EL RESULTADO DE LA INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA

Un análisis empírico y esperanzado

RAMON TORRENT*

con la colaboración de José Ramón Francia

* Observatorio de la Globalización de la UB.

Coordinador del Observatorio de las relaciones UE - AL (OBREAL/EULARO).

Ex-director de relaciones internacionales en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea.

ÍNDICE

1. El marco jurídico-institucional de las relaciones Unión Europea- América Latina. La especificidad de la Unión Europea.	15
1.1. ¿Qué son las «relaciones exteriores de la UE»? Nociones introductorias	15
1.2. ¿Qué ámbitos cubren las relaciones exteriores de la UE?	16
1.3. El ámbito de las relaciones UE-AL	23
2. La nueva etapa de las relaciones UE-AL a partir de 1994 dentro del sistema de relaciones exteriores de la UE. Inicio y desarrollo	25
2.1. Finales de los años 1980 y principio de los 1990: La iniciativa de la Comisión de abrir negociaciones bilaterales con casi todas las regiones y países del mundo (y también con los de América Latina)	25
2.2. El acuerdo UE-MERCOSUR de 1995	27
2.3. El acuerdo con Chile de 1996	30
2.4. El acuerdo con México de 1997	30
2.5. La ausencia de nuevas iniciativas en relación con la Comunidad Andina y América Central	31
2.6. No se lanza para AL ningún programa de cooperación con recursos comparables (ni de lejos) a los programas MEDA, TACIS, PHARE o al FED del Convenio ACP	31
3. El contenido de las relaciones «biregionales» UE-AL: El mito de los «tres pilares»	33
3.1. El diálogo político	33
3.2. La cooperación	38
3.3. El pilar comercial.	42
3.4. ¿Y el «pilar inexistente»?.	47
4. Conclusiones	49
4.1. Conclusiones por el lado europeo	49
4.2. Conclusiones por el lado de América Latina.	49
4.3. Una conclusión esperanzada	51

Anexo 1. Competencias exclusivas y no exclusivas de que se dispone la Comunidad para su acción exterior.	53
Anexo 2. Comparación de las disposiciones sobre diálogo político en distintos acuerdos	55
Anexo 3. La base jurídica de la cooperación con AL: textos legales más relevantes.	71
Anexo 4. Comparación de las disposiciones sobre cooperación económica en distintos acuerdos	91
Anexo 5. La interpretación de las disposiciones sobre cooperación de los acuerdos suscritos por la Comunidad Europea: Selección de textos de la Sentencia Portugal vs. Consejo sobre el acuerdo Comunidad Europea-India	121

1. El marco jurídico-institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina. La especificidad de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) es un animal político único en la historia y engendra un sistema de relaciones exteriores también sin equivalente. Como en muchas ocasiones se piensa y se discute, equivocadamente, dicho sistema como si fuera el de un Estado (o el de un Estado en gestación), conviene comenzar este trabajo con algunas nociones introductorias muy elementales. Dedico a ello las dos primeras secciones de esta Primera Parte. En la tercera, aplico estas nociones introductorias al caso específico de las relaciones UE-América Latina (AL).¹

1.1. *¿Qué son las «relaciones exteriores de la UE»? Nociones introductorias*

Si preguntamos a una persona con responsabilidades en el seno de un Ministerio de Comercio de un país latinoamericano (o de cualquier otro país tercero) «¿cuál es la política de la UE que más incide en las relaciones UE-AL», es muy posible que no nos hable de lo que la Unión hace fuera de sus fronteras sino dentro de ellas: la protección exagerada a su producción agrícola y las restricciones a las exportaciones de dicho país tercero. Y si queremos discutir esta política, debemos introducir en el razonamiento tanto las reglas internas aplicables en la UE como su marco jurídico internacional (los acuerdos internacionales que imponen restricciones a dichas reglas internas y que éstas deben respetar). Y al hablar de «reglas internas aplicables en la UE» debemos comprender cuál es su contenido y si emanan de los Estados o de la Comunidad Europea.

Este modesto recordatorio sirve para introducir cuatro distinciones básicas que son esenciales como marco conceptual de todo análisis de las relaciones exteriores de la UE. Son distinciones que tienen un alcance general y que, por tanto, no pueden ser ahora discutidas en detalle. Basta con recordarlas:

- Las dos funciones que tienen los Tratados constitutivos (atribuir competencias a la Comunidad o a la Unión, por un lado, e imponer obligaciones a los Estados en aquellos ámbitos donde siguen siendo competentes) y el distinto ámbito de aplicación de las disposiciones de los Tratados en cada una de sus funciones (porque el ámbito competencial de la Comunidad o de la Unión no se corresponde con el ámbito de aplicación de las obligaciones impues-

1. La primera parte de este trabajo es una adaptación de la lección «La acción exterior de la Unión Europea», preparada para el Curso interactivo superior sobre la Constitución Europea organizado por la Fundación ASMOZ del País Vasco: <http://www.asmoz.org/CISCE/>

tas por los Tratados a los Estados miembros). Así, mientras los Estados miembro han perdido sus competencias a favor de la Comunidad en materia de normativa aplicable al comercio internacional siguen teniéndola en materia de inversiones extranjeras si bien, al ejercerla, deben respetar las obligaciones impuestas por los Tratados.

- La distinción entre competencias exclusivas y no exclusivas de la Comunidad. En el ámbito de las primeras (por ejemplo, en materia de normativa aplicable al comercio internacional), si la Comunidad no actúa, nadie puede hacerlo. En cambio, en el ámbito de las segundas, por ejemplo en materia de cooperación al desarrollo o régimen de inversiones extranjeras, si la Comunidad no actúa los Estados pueden seguir haciéndolo, y en muchos casos pueden seguir haciéndolo incluso si la Comunidad actúa (con tal que respeten la primacía del derecho comunitario).
- La distinción entre el régimen aplicable a productos, empresas, capitales o personas de Estados miembros y a productos, empresas, capitales o personas de Estados terceros. Esta es una distinción esencial porque, en general y sobre todo en el ámbito económico, las disposiciones de los Tratados (y del derecho derivado cuando la Comunidad es competente) se refieren al primero pero no al segundo (se refieren, para poner un ejemplo, a las reglas aplicables en España o Francia a Air France o Iberia pero no a las reglas aplicables en Francia o España a Delta o United Airlines, empresas americanas). Sólo en materia de comercio de mercancías el régimen comunitario se proyecta desde el primer momento hacia el exterior (precisamente porque la Comunidad es una Unión Aduanera).
- La distinción entre competencias externas (para negociar y celebrar acuerdos internacionales) y competencias internas (para producir normas internas) de la Comunidad o la Unión. El «paralelismo» entre ambas que, *grosso modo*, definía la relación entre ellas en el pasado se ha ya roto con las últimas reformas de los Tratados y dicha ruptura se acentuará aún más cuando entre en vigor el nuevo Tratado Constitucional: las competencias externas de la Comunidad o de la Unión son ya y serán aún más amplias que las competencias internas. Este hecho abre un abanico de posibilidades (y riesgos) nuevos para las relaciones exteriores de la UE.

1.2. ¿Qué ámbitos cubren las relaciones exteriores de la UE?

Los cuatro modi operandi de la Unión Europea en el contexto internacional

Si analizamos lo que hay detrás de lo que muchos titulares de periódicos y discursos políticos han denominado en los últimos años la «Unión Europea», descubriremos que lo que en realidad existe es un conglomerado de 26 entidades: la

Comunidad Europea y los veinticinco –o quince, o menos, según las épocas– Estados miembro². Este conglomerado tiene una política única en aquellas áreas en las que la Comunidad tiene una competencia exclusiva (y en consecuencia, los Estados han perdido la suya). En el resto de áreas, donde los Estados miembro siguen siendo competentes, sigue habiendo, en principio, veinticinco políticas nacionales (más o menos –o nada– coordinadas) y, quizá, una vigésimosexta política: la de la Comunidad (esto último es así especialmente en materia de cooperación al desarrollo). Esta es la razón por la que la Unión Europea no es miembro, por ejemplo, de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ni es Parte en el acuerdo en vigor con MERCOSUR y sus Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); quienes son miembros de la OMC y Partes en el acuerdo con MERCOSUR son tanto la Comunidad Europea como los veinticinco Estados miembro. Por tanto, en una primera aproximación, podríamos decir que la noción «Unión Europea» tiene que ser interpretada como «la Comunidad Europea y/o los veinticinco Estados miembro actuando más o menos conjuntamente», sabiendo que, en muchas áreas, ni la Comunidad Europea actúa ni los veinticinco Estados miembro actúan conjuntamente (ni coordinadamente).

Si vamos más allá de esta primera aproximación, comprobamos que, de hecho, este conglomerado de veintiséis entidades puede actuar de cuatro maneras diferentes en el plano internacional. Veámoslo dando unos ejemplos:

(Modo 1). *La Comunidad Europea puede actuar en solitario.* Es la única que puede actuar en materias cubiertas por su competencia exclusiva. Así, por ejemplo, como la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de política comercial, fue la Comunidad la que aprobó los acuerdos resultantes de las negociaciones previstas por el artículo XXIV del GATT que siguieron a la ampliación de la Comunidad a Austria, Finlandia y Suecia. Estos acuerdos liberalizaron las importaciones de frutos secos y arroz y fueron aprobados por el Consejo con el voto en contra de los representantes de España, Grecia e Italia.

Cuando la Comunidad sólo tiene una competencia no exclusiva, también puede actuar. Pero, si no lo hace, los Estados pueden hacerlo y, en muchos casos, incluso si la Comunidad actúa los Estados pueden también seguir haciéndolo (por ejemplo, en materia de cooperación al desarrollo). El Anexo 1 trata con algo más de detalle el tema de la naturaleza exclusiva o no exclusiva de las competencias de que dispone la Comunidad Europea para su acción exterior.

2. Conviene precisar de entrada, para evitar malentendidos, que es del todo falso que el Tratado de Maastricht transformara la Comunidad Europea en la Unión Europea. Unión Europea (creada por dicho Tratado) y Comunidad Europea (sólo modificada por dicho Tratado y que por tanto sigue existiendo tras su entrada en vigor) son dos entidades distintas que coexisten, y el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea son dos Tratados distintos con numeraciones distintas y con lógicas distintas. Será el Tratado estableciendo una Constitución para Europa el que fusionará Comunidad y Unión en una sola entidad dotada de una sola personalidad jurídica.

(Modo 2). *Los Estados miembro pueden actuar cada uno en nombre propio, fuera del marco de la Unión Europea*, en aquellas materias en las que son competentes.

Como los Estados miembro siguen siendo competentes en materia de relaciones internacionales y de defensa, es así (es decir, en nombre propio y fuera del marco de la Unión Europea) que España, por ejemplo, envió fuerzas militares durante los años 90 a Bosnia (como también hicieron algunos Estados miembro pero no otros). Pero también sucede así en el plano estrictamente económico o económico/social: véanse, por ejemplo, los acuerdos bilaterales que, en materia de inversiones, régimen de trabajadores migrantes, reconocimiento de diplomas y derecho de establecimiento de profesionales o transporte aéreo, han firmado en el pasado y siguen firmando cada uno de los Estados miembro por separado.

(Modo 3). *Los Estados miembro pueden actuar en común, dentro del marco de la Unión Europea*, en aquellas áreas donde son competentes. El ejemplo más importante de este tipo de actuación ha sido y es el de las negociaciones con los países de Europa Central y del Este para su integración en la Unión. Los sujetos de esta negociación han sido los antiguos Estados miembro (la Unión siendo más bien el objeto, porque saldrá modificada en las condiciones negociadas con los candidatos); han sido ellos los que han firmado con los países candidatos las actas de adhesión y han sido sus Parlamentos los que han aprobado la ratificación. Pero los Estados miembro negocian en común, dentro del sistema institucional de la Unión, utilizando el Consejo para definir las posiciones comunes de negociación y utilizando la Comisión como negociadora³. También es un ejemplo muy importante de este modo de actuación la gestión del FED (Fondo Europeo de Desarrollo) creado por el Convenio ACP.

Esta actuación en común en el marco de la Unión puede ser formalizada y sometida a procedimientos predeterminados en el Tratado de la Unión Europea. Fue el enfoque del Tratado de Maastricht al crear la PESC (política exterior y de seguridad común) y la JAI (cooperación en materia de justicia y asuntos interiores). No obstante, en estas áreas, la acción común de los Estados «como Unión» ha ido engendrando una personalidad jurídica internacional de la Unión Europea en tanto que tal, lo cual aún complica más el panorama institucional porque, como resultado de este desarrollo, la Unión se ha convertido a la vez en dos cosas diferentes: a) la «casa común» de la Comunidad y de los veinticinco Estados miembro; b) un vigesimoséptimo actor dotado de personalidad jurídica internacional que se añade a los otros veintiséis.

Corresponde a este tercer *modus operandi* las actuaciones llevadas a cabo, por ejemplo, por el Secretario General del Consejo y Alto Representante por la PESC, Sr.

3. Y Consejo, Comisión y Parlamento, en tanto que instituciones de la Unión, han intervenido también en el complicado proceso de aprobación del resultado final de las negociaciones, antes de entrar en la fase decisiva de ratificación de las actas de adhesión por los quince Estados miembro.

Solana, o por quien fue Enviado especial para el Proceso de Paz en Oriente Medio, Sr. Moratinos.

(Modo 4). *La Comunidad y los Estados miembro pueden actuar cada uno en ejercicio de las competencias que le son propias pero gestionándolas de manera conjunta*⁴. Dos ejemplos importantes de esta manera de actuar son los siguientes:

- a) Los acuerdos en vigor entre la Comunidad y los Estados miembro con países terceros, desde los acuerdos denominados «europeos» con los países de Europa Central y del Este hasta el denominado «Convenio ACP» (Convenio de Cotonou en su última versión) con países de África, el Caribe y el Pacífico. En este último, es la Comunidad la que se hace responsable de los aspectos comerciales pero son los quince Estados miembro quienes aportan las importantes contribuciones financieras (el FED, al que acabo de aludir); el Convenio de Cotonou tiene, pues, por el lado europeo, dieciséis Partes (la Comunidad y los quince Estados miembro) y ha estado sometido a dieciséis procedimientos de aprobación y ratificación.
- b) La participación de la Comunidad y los Estados miembro en la Organización Mundial de Comercio, ya mencionada. La creación de la OMC y la aceptación de los acuerdos que gestiona fue sometida también a dieciséis procedimientos de aprobación (el de la Comunidad y los de los distintos Estados miembro).

Pero, en ambos casos, la negociación de los acuerdos y su gestión ulterior son llevados a cabo de manera conjunta e integrada por la Comunidad y los Estados miembro.

Es indudable que la existencia de estos cuatro *modus operandi* engendra dificultades tanto desde el punto de vista interno (articulación coherente de todos ellos, especialmente difícil cuando quienes los gestionan a menudo no comprenden la diferencia entre ellos) como desde el punto de vista externo, por cuanto los países terceros no entienden «con quién se la juegan» y no saben cuándo aparece o desaparece la Comunidad y desaparecen o reaparecen los diferentes Estados miembro, cada uno con su política propia.

Pero, en el futuro, incluso a muy largo plazo, estos cuatro modos de actuación seguirán coexistiendo aunque el nuevo Tratado Constitucional fusiona la Comunidad y la Unión. Efectivamente, no es previsible que los Estados miembro transfieran a la

4. Muchos comentaristas usan a menudo la expresión «competencia compartida» para referirse a esta situación, queriendo apuntar la idea de que, en estos casos, la competencia de la Comunidad abarca la totalidad de las materias cubiertas por el acuerdo o la organización internacional (aunque, en algunas de ellas, los Estados miembro siguen siendo competentes). Esta visión es incorrecta (o, al menos, no se corresponde con la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –TJCE–). Para el TJCE, la situación que estamos analizando es una en la cual «la materia de un Acuerdo... es(tá) comprendida *en parte dentro* de la competencia de la Comunidad y *en parte dentro* de la de los Estados miembro» (Dictamen 1/94 de 15-XI-1994, párrafo 108).

Unión todas sus competencias en materia de acción exterior; por tanto, la diferenciación entre el modo 1 (Unión en ejercicio de sus competencias propias) y el modo 2 (acción de los Estados fuera del sistema institucional de la Unión en los ámbitos donde siguen siendo competentes) seguirá produciéndose necesariamente. Mientras estos dos modos sigan existiendo, el modo 4 (acción conjunta de la Unión y de los Estados miembro) no sólo seguirá siendo una posibilidad abierta sino que, en la medida de lo posible, se tendrá que potenciar. En referencia al modo 3, es cierto que resultará parcialmente fusionado con el modo 1 como resultado de la fusión de las personalidades jurídicas de la Comunidad y de la Unión; no obstante, siempre será una posibilidad abierta porque no se podrá impedir (al contrario, se tendrá que potenciar) que los Estados ejerzan sus competencias refugiándose en el sistema institucional de la Unión en lugar de actuando fuera de él; por ejemplo, es previsible que este modo 3 siga funcionando para un tema tan importante como las negociaciones de adhesión con los países candidatos de la Europa Central y del Este (y de los Balcanes y Turquía) que han quedado descolgados de la primera ola de adhesiones.

La eficacia/ineficacia de los cuatro modi operandi

Como no nos corresponde aún discutir el tema de las relaciones exteriores de la UE desde una perspectiva política, conviene comentar brevemente los cuatro *modi operandi* que acabamos de distinguir desde el punto de vista de su eficacia respectiva, es decir, de su capacidad para incidir sobre la realidad internacional, sin valorar en términos políticos la acción llevada a cabo ni sus resultados.

Este comentario es necesario para hacer ver que la realidad es mucho más complicada que lo que pretende el axioma «unidos –como Comunidad/Unión– se tiene más influencia que separados –como Estados miembro individuales–». Efectivamente, este axioma sólo sería fundado si se garantizara que «unidos» se tiene una capacidad suficiente de toma de decisiones y de adopción y aplicación de políticas. Si esta garantía no existe, se corre el riesgo de que la «unión», en lugar de potenciar los efectos de la acción, conduzca a la inacción.

Como la discusión en detalle de esta posibilidad ocuparía mucho espacio y tiempo, es mejor ilustrar los cuatro *modi operandi* con algunos ejemplos para hacer ver que todos ellos pueden ser eficaces en algunos casos y menos eficaces en otros.

(Modo 1). Es indudable que la Comunidad Europea ha sido muy eficaz definiendo por sí sola, por ejemplo, una política agrícola y una política comercial. Pero también es indudable que ha tenido grandes fracasos actuando sola. Dos importantes son:

- a) El fracaso en crear por sí sola un marco de cooperación con países terceros, sobre todo de América Latina y Asia del Sur, sobre la base de acuerdos de comercio y cooperación (a distinguir de los acuerdos «conjuntos» de la Comunidad y de los Estados miembro a los que me referiré al ilustrar el *modus*

- operandi* número 4), que, por su contenido vacío, sólo han acabado engendrando frustración (y dando prueba de impotencia) en países terceros;
- b) El fracaso en la creación de un mecanismo para la definición de una política de tipo de cambio y de representación externa en esta materia (que es ahora una competencia exclusiva de la Comunidad), fracaso que hace que hoy, en reuniones del G-7 o del FMI, por ejemplo, nadie pueda hablar en nombre de la Comunidad y de su Unión Monetaria sobre esta cuestión⁵.

(Modo 2). Los Estados miembro han sido ciertamente eficaces a veces cuando han ejercido sus competencias propias fuera del sistema institucional de la Unión. Para dar sólo dos ejemplos, es indudable que Francia, actuando por su cuenta y en el contexto de la *Francophonie*⁶ ha conseguido mantener una influencia en el ámbito cultural y lingüístico internacional. Holanda y los países nórdicos han potenciado su papel internacional en materia de cooperación al desarrollo precisamente porque han actuado por su cuenta (en primer lugar alcanzando y sobrepasando el objetivo del 0,7% del PIB en ayuda al desarrollo fijado en Naciones Unidas) en lugar de alinearse con el conjunto de los Estados de la Unión Europea (que, como es bien sabido, aún están muy lejos de conseguir ese objetivo aceptado a bombo y platillo por todos ellos).

Pero también han tenido fracasos muy importantes en el ejercicio de sus competencias fuera del sistema institucional de la Unión. El más escandaloso es el de su participación en el FMI. Lo grave no es que los Estados miembros estén agrupados en *constituencies* diferentes (unas «unipersonales»: Alemania, Reino Unido y Francia –como Estados Unidos, Japón, Arabia Saudí, Rusia y China, estos tres últimos países con una participación en el capital del Fondo inferior a la de Italia– y otras «colectivas»); esto es en buena parte un resultado de la estructura del Fondo y del hecho que su órgano principal de gobierno y gestión, el Executive Board, esté sólo compuesto por 24 miembros cuando ahora los Estados miembro del Fondo son 184. Lo grave es que España siga formando parte de una *constituency* con países de América Latina; Bélgica y Holanda, de dos *constituencies* con países europeos y asiáticos no miembros de la Unión Europea; Italia, Portugal y Grecia de una con Albania; Dinamarca, Suecia y Finlandia de una con el resto de países nórdicos –y hayan sido hasta hace muy poco representadas por un islandés–; y, ironía máxima, que Irlanda forme parte de la *constituency* donde también se integran las excolonias británicas del Caribe y Canadá –que las representa a todas–. Esta situación comporta a) que, en la realidad de

5. El documento presentado por la Comisión al Grupo de Trabajo de la Convención Europea sobre «*Economic Governance*» (punto 13, «External Representation of the Euro Area») explica de manera sintética la situación; también se refiere a ella el documento del Presidium doc. CONV 161/02 de 3 de julio de 2002.

6. La *Francophonie* está dotada de un verdadero sistema institucional: reuniones de jefes de Estado y de Gobierno y red de acuerdos bilaterales.

los hechos, no haya ninguna «posición de la Unión Europea» en los temas que trata el Fondo y *b*) que sea Estados Unidos el país con mayor influencia dentro del Fondo aun cuando el número de votos de todos los países de la Unión Europea tomados en su conjunto es mucho más elevado que el de Estados Unidos.

(Modo 3). Los Estados miembro han sido capaces de actuar eficazmente cuando se han refugiado conjuntamente en el sistema institucional de la Unión. De manera quizás paradójica, han tenido, de hecho, más éxito cuando lo han hecho de manera no formalizada (sucesivas negociaciones de ampliación de la Unión Europea) que cuando lo han hecho de manera formalizada en el marco de la PESC. Efectivamente, nadie se atreve a decir que la PESC, tal y como se ha desarrollado, haya realmente incrementado la influencia de la Unión Europea sobre los asuntos mundiales.

Convendría en este sentido reflexionar de manera rigurosa y sin apriorismos en el problema de política internacional donde el *modus operandi* 3 ha sido quizás más usado hasta ahora: el conflicto israelo-palestino⁷. ¿Es la Unión, actuando según el modo 3, más eficaz que lo que serían sus Estados miembros actuando por separado –algunos de los cuales, para bien o para mal, fueron los protagonistas principales de la historia de la región–? Si se considera la impotencia con la que se ha aceptado que la Unión Europea tiene que dejar a los Estados Unidos el protagonismo en la intervención en el conflicto, hay motivos para dudar de que la respuesta sea afirmativa.

(Modo 4). El cuarto *modus operandi* tampoco ha sido garantía de éxito. El Proceso de Barcelona, por ejemplo, que intentaba reunir la acción de la Comunidad y de los quince Estados miembro en una estrategia común en relación a los países de la vertiente no europea del Mediterráneo, no ha sido precisamente un gran ejemplo de éxito. Pero, en cambio, sí que se pueden considerar un éxito (siempre desde el punto de vista de la simple eficacia en la acción, dejando de lado la valoración de las políticas llevadas a cabo) *a*) la participación conjunta de la Comunidad Europea y los Estados miembro en la OMC (la organización internacional donde la Unión Europea en su conjunto es más respetada y tiene más influencia) así como, quizás en menor grado, *b*) la participación conjunta de la Comunidad y los Estados miembro en los acuerdos «europeos» con los países de la Europa central y del Este y, al menos desde el punto de vista de la capacidad de actuar de manera conjunta y relativamente coherente, en el Convenio ACP.

Las dos conclusiones que se extraen de esta discusión son las siguientes.

a) Desde el momento en que las competencias para actuar internacionalmente están divididas entre la Comunidad/Unión y los Estados miembro, no hay receta mágica para garantizar su ejercicio eficaz y coherente. Los diferen-

7. El ejemplo del conflicto en y entre las repúblicas surgidas de la descomposición de la antigua Yugoslavia no sirve en este contexto porque, como ya he indicado, uno de sus aspectos esenciales, el envío o no de fuerzas militares, no fue tratado según el modo 3 sino según el modo 2: Estados miembro actuando fuera del sistema institucional de la Unión.

tes *modi operandi* pueden todos ellos dar buenos o malos resultados según los casos. En algunos casos, es seguro que la acción por parte de los Estados, cada uno en ejercicio de sus propias competencias, engendrará ineficiencias y contradicciones que perjudicarán los intereses de la Unión en su conjunto. Pero también es seguro que, en otros casos, el que la acción exterior sea tomada a cargo por la Comunidad o por la Unión conducirá a la inacción y a la impotencia, por falta de consenso o mayoría suficiente para definir y aplicar una política o por el hecho de que este consenso o mayoría sólo se encuentra en un “común denominador” que acaba siendo un mínimo en vez de un máximo y que convierte la política acordada en algo que no va mucho más allá de una retórica vacía de contenido.

- b) *En cualquier caso, la situación actual no es satisfactoria. En el contexto actual, el funcionamiento de estos cuatro mecanismos no permite a la Unión jugar su papel de global rule maker.* Es el consenso sobre esta conclusión el que ha dado una tal prioridad al tema de la acción exterior de la Unión dentro de la agenda del proceso de reforma que ha culminado en la redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

1.3. El ámbito de las relaciones UE-AL

Así pues, nos topamos con un primer problema no sólo analítico sino altamente político: ¿qué tomamos como ámbito de las relaciones UE-AL a efectos de nuestras actividades como OBREAL? Como acabamos de ver, esta pregunta tan simple puede recibir cuatro respuestas distintas. Se tratará en todos los casos de las relaciones con América Latina (y sus distintas subregiones o países), pero, por el lado europeo, podemos definir cuatro actores posibles.

- La Comunidad Europea.
- Los Estados Miembros en sus relaciones estrictamente bilaterales, definidas y ejecutadas fuera de la UE.
- La Comunidad Europea (y la Unión en la medida en que se va consolidando) en coordinación con los Estados Miembros (incluyendo las políticas bilaterales de éstos).
- La Comunidad Europea conjuntamente con una embrionaria UE dotada de personalidad jurídica para ciertas cuestiones o con los Estados Miembros cuando éstos actúan en común en el seno de la Unión.

La primera opción es clara pero insuficiente porque deja de lado demasiada actividad que, a los ojos de todo el mundo, «es relación UE-AL» (por ejemplo, las cumbres UE-AL y Caribe o el Diálogo entre la UE y el Grupo de Río, donde los Estados miembro están presentes). La segunda es descartable porque hace desaparecer ya no a

la UE sino a toda idea de integración europea. La tercera sería sin duda la más deseable pero no tiene absolutamente ningún mecanismo institucional que la haga posible desde el lado europeo. La cuarta es la que debe adoptarse; pero, teniendo en cuenta que sus mecanismos institucionales son muy débiles, en los aspectos operativos tiende a reducirse a la primera.

Como siempre en estos casos, es mejor ilustrar estas distinciones con unos ejemplos que sean a la vez ilustrativos y relevantes.

- Cuando hablamos del régimen de importación de bananas o del Sistema de Preferencias Generalizadas y, en general, de agricultura⁸ y comercio de mercancías, nos estamos refiriendo a ámbitos cubiertos por la Comunidad en tanto que actor.
- En cambio, los actores son los Estados Miembros actuando fuera del marco de la Unión si nos referimos a su actuación en el FMI y en materia de inversiones y deuda externa⁹ o bien a la actuación de España y Portugal en el marco de las Cumbres Iberoamericanas (a distinguir de las Cumbres UE-AL y Caribe a que me refiero a continuación).
- Sería sin duda muy positivo que, para reflexionar sobre las relaciones UE-AL en materia de cooperación al desarrollo pudiéramos tomar la tercera opción y abarcar tanto la política de cooperación de la Comunidad como la desarrollada por los distintos Estados Miembros (unilateral o en el marco bilateral) pero ello no es posible en estos momentos porque no existe ningún mecanismo institucional o político que permita esta cobertura amplia.
- La cuarta opción tiene ciertamente una existencia institucional y política en cuanto tanto la Comunidad como los Estados Miembros son Parte en los acuerdos «mixtos» en vigor con MERCOSUR, Chile o México y participan en las Cumbres UE-AL y Caribe y otras reuniones de este tipo. Pero deberemos preguntarnos si, en la práctica y en términos políticos, esta opción no acaba reduciéndose a la primera (o incluso cubre un ámbito menor si la Comunidad acaba rechazando la discusión de temas de competencia exclusiva suya en foros donde los Estados miembros también están presentes).

8. En puridad, la agricultura no constituye un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad (mientras el comercio internacional de bienes sí lo es). No obstante, se trata de un ámbito donde la Comunidad ha ejercido de manera tan amplia su competencia no exclusiva que, en la práctica y en términos políticos, puede tratarse como un ámbito de competencia exclusiva. Sobre todo, porque, en virtud de la jurisprudencia AETR del Tribunal de Justicia, sólo la Comunidad puede negociar y firmar acuerdos internacionales que se solapen con el ámbito cubierto por sus normas internas (aunque éstas hayan sido producidas como resultado del ejercicio de una competencia no exclusiva); como, en materia de agricultura, esas normas internas cubren casi todos los ámbitos relevantes, se ha engendrado, para todos ellos, una competencia externa exclusiva de la Comunidad.

9. Podría (debería) sostenerse que, si bien los Estados miembros conservan competencias en muchos aspectos de estos ámbitos, la Comunidad también tiene una competencia exclusiva en otros aspectos de los mismos y, que, por tanto, la acción de los Estados Miembros debería tener lugar conjuntamente con la de la Comunidad. Pero el caso es que esto no sucede así y cada Estado miembro define y ejecuta políticas por su cuenta.