

Los retos que enfrenta la integración europea en el futuro y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina

Annette Neyts-Uytterbroeck

Documento

Exposición realizada el 30 de abril de 2002, en la Casa Central de la Universidad de Chile, por la Ministra de Estado de Relaciones Exteriores de Bélgica.*

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No obstante que en el debate sobre el futuro de Europa lo primero que habría que hacer es ocuparse del tema de fondo, esto es, de lo que Europa quiere hacer, no hay que dejar de lado el problema de configuración institucional de la Unión, ni de si evolucionamos o no hacia la creación de una Constitución europea.

Aunque no soy abogada ni constitucionalista, durante casi 25 años me he dedicado a los asuntos constitucionales e institucionales, tanto belgas como europeos. Para la mayoría de los observadores, las cuestiones institucionales son áridas y tediosas, y más vale dejarlas a los especialistas. De ahí que a menudo se tienda a malinterpretar o rechazar a los políticos que se ocupan de ellas. Se los insta a ocuparse de los “problemas reales” de la gente —lo que quiere decir que se ocupen de todo, desde la seguridad

* Traducción no oficial de Estudios Internacionales.

alimentaria al traspaso de jugadores de fútbol—, pero no de cuestiones institucionales.

Si bien no me atrevería a discutir que a los políticos también les corresponde ocuparse de los problemas “reales”, pienso que no deberían dejarse de lado los problemas “institucionales”. Como ciudadana de un país, esto es, de Bélgica, que está permanentemente reformulando sus instituciones, de manera que se adapten mejor a los deseos de mayor autonomía cultural, regional y comunitaria de la ciudadanía; como ciudadana de un país en que sólo las coaliciones gubernamentales han sido objeto de sucesivas reformas constitucionales; como ciudadana de un país que considera que la reforma de las instituciones es algo importante y objeto de controversia y de debate, pero nunca motivo de violencia, pienso que las cuestiones institucionales son a la vez importantes y sumamente interesantes.

Y me pregunto quiénes sino los representantes de elección popular tienen el derecho y, en rigor, el deber de ocuparse de estas cuestiones. Las instituciones son la columna vertebral, la arquitectura de los sistemas políticos. Ningún sistema político puede ser viable o sustentable a menos que cuente con una estructura institucional.

Me refiero a un sistema “político”, y eso es precisamente lo que ha llegado a ser la Unión Europea a la largo de los años y tras los sucesivos Tratados. No hay duda alguna de que el plan original de los padres fundadores —la cuna de Europa tuvo pocas madres— fue eminentemente político, pero el sistema creado originalmente no se percibió así. El objetivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero era reunir bajo una sola autoridad industrias que hasta entonces habían alimentado dos devastadoras guerras mundiales. La audacia, algunos deben haber pensado la “osadía”, consistió precisamente en unir las industrias pesadas de naciones que diez años antes habían estado en guerra entre sí. La finalidad del Tratado de Roma, que creó el Mercado Común, también fue percibido como una entidad primordialmente económica. El hecho de que en 1954 no se pudiera establecer una Comunidad Europea de Defensa ha frenado por mucho tiempo toda ambición política expresa.

Todos ustedes saben, y se los recuerdo con el solo fin de subrayarlo, que los inicios de la construcción europea o, si lo prefieren, la creación de un sistema institucional europeo, tuvieron lugar en el

marco de una perspectiva primordialmente económica y no política, en el sentido que se atribuye habitualmente a la palabra.

Lo anterior es importante, porque explica la razón por la cual en un comienzo las cuestiones institucionales no tuvieron tanta importancia como ahora. Las primeras instituciones se crearon no porque interesara que hubiese adecuada separación entre los poderes, que los ciudadanos estuviesen representados equitativamente o que se optara entre un sistema parlamentario, presidencial o mixto, sino por el interés en que la gestión fuese eficiente. A ello se deben la independencia de la Comisión, su derecho exclusivo a la iniciativa legislativa y reguladora y el sistema de rotación de la presidencia. Estos orígenes explican también la razón por la cual en los primeros veinte años de vida de las Comunidades Europeas no hubiese un verdadero parlamento.

La decisión de elegir directamente el Parlamento Europeo a partir de 1979, el hecho de que se ampliara a países que recién se sacudían del yugo autoritario y se incorporaban a la familia de países democráticos, el Sistema Monetario Europeo, el Acta Única, la Unión Económica y Monetaria con su moneda única, y la cooperación política, son todos elementos que reforzaron mucho la dimensión y la ambición políticas de la Comunidad Europea, que con toda razón pasó a ser la “Unión Europea”.

Ignoro quién fue el primero en lanzar la idea de una Constitución europea. Sí sé que Altiero Spinelli y sus amigos del Crocodile Club fueron los primeros en redactar una Constitución europea, que fue recibida con beneplácito por varios parlamentos nacionales y tuvo el enorme mérito de iniciar efectivamente el debate.

Los sucesivos tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza sentaron las bases de lo que es actualmente el marco constitucional europeo. Estos tratados son bastante extraordinarios. Digo así porque crean una soberanía nueva, distinta de aquella de los Estados miembros de la Unión, pero de la cual participan en pie de igualdad todos ellos, sea cual fuere su peso relativo. Efectivamente, se trata de una nueva soberanía y, lo que es más, tiene la mayoría de las atribuciones de los Estados: facultad de legislar, acuñar moneda, hacer cumplir la ley y, en el futuro próximo, reunir una fuerza de intervención rápida a partir del compromiso que asuman voluntariamente los gobiernos que estén dispuestos a participar en ella. Hasta ahora, carece de facultades para establecer impuestos.

Ninguna de estas facultades es absoluta o total, pero cada una de ellas figura en los Tratados. El ejercicio de algunas de estas facultades depende del consentimiento del Parlamento Europeo o de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, o ambos, de acuerdo con modalidades que pueden ser diferentes. La Corte Europea de Justicia, la Oficina Europea de Auditores y el Banco Central Europeo, que son instituciones totalmente independientes, también forman parte del sistema institucional de la Unión.

A fin de que esta soberanía tome forma, los Estados miembros han renunciado a ser sus únicos custodios y aceptaron ejercerla en común. En la práctica, lo que han hecho los Estados miembros es federar (palabra que etimológicamente significa “reunir”) elementos importantes de sus respectivas soberanías. Pese a aquéllos a quienes no les agrada la palabra, la creación del sistema institucional europeo tal y cómo existe actualmente ha sido un verdadero proceso de federación.

Este proceso es también un proceso de constitucionalización. Con ello quiero decir que los Tratados operan cada vez más como una Constitución y crecientemente cumplen las mismas funciones de la Constitución de un Estado. La Comisión Europea y la Corte Europea son los custodios de los Tratados. Éstos son la referencia fundamental, también para las jurisdicciones nacionales. La mayoría de los Estados miembros y ciertamente los que se inclinan más por el sistema federal, como Bélgica, aceptan que los Tratados y la legislación que emane de ellos prevalezcan sobre la legislación nacional e incluso sobre su Constitución. La Corte Europea más de una vez ha dictaminado que los Tratados son una “carta constitucional”.

Cabe preguntarse si este proceso de constitucionalización ha llegado a su plena madurez, si es suficientemente aceptable para todos los Estados miembros y la población pertinente, como para poder decir que, en rigor, los Tratados se han convertido en la Constitución de la Unión Europea. Debería agregar una tercera interrogante, quizá menos importante, pero de todas formas digna de mención. ¿Son los Tratados bastante inteligibles y amplios como para poder cumplir las funciones de una Constitución?

La respuesta a estas preguntas es negativa. El proceso de constitucionalización aún no termina. Ni siquiera ha llegado a su

madurez, puesto que se inició tan sólo hace unos diez años. Además, no estoy segura de que los gobiernos y los parlamentos nacionales y, en consecuencia, la población de los Estados miembros, compartan mi punto de vista. No creo que el gobierno y el parlamento escandinavos y británico consideren que la Unión Europea sea soberana por derecho propio y posea un dinamismo diferente o, en otras palabras, que sea un sistema político e institucional distinto que prevalezca sobre el suyo.

¿Qué se puede deducir de todo esto? El proceso de darle forma a una Constitución está encaminado, aunque no lo perciban así todos los gobiernos, ni todos los parlamentos nacionales, y mucho menos, toda la población.

Hay urgente necesidad de coordinar, aclarar y simplificar los Tratados, a fin de que operen como una Constitución, o como un texto homogéneo que tiene vocación constitucional. Por lo demás, aparte de los Tratados, desde la cumbre Biarritz se cuenta con una Carta de Derechos Fundamentales. En la próxima conferencia intergubernamental deberá resolverse cuál es el valor jurídico preciso de la Carta.

A mi juicio, es apremiante que los gobiernos, los parlamentos nacionales y la población de los países tomen conciencia de que la Unión Europea se ha convertido en una entidad eminentemente política, investida de facultades reales. En otros términos, es una entidad que posee competencias propias que le confieren una verdadera soberanía. Una soberanía distinta de aquélla de los Estados miembros, pero de la cual participan todos ellos.

Tras estas conclusiones preliminares, entramos de lleno al meollo de la cuestión, que son los retos que confronta la integración europea en el futuro próximo.

LOS RETOS QUE CONFRONTA LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL FUTURO

Percibo dos retos importantes, a saber:

- la ampliación de la Unión Europea con la incorporación de doce miembros nuevos;
- la globalización y la creación de una identidad de la Unión en el escenario mundial.

La ampliación de la Unión Europea, que se encuentra pendiente, es una labor única e histórica destinada a acrecentar la

integración del continente por medios pacíficos, haciendo extensiva la estabilidad y la prosperidad, primero a 10, luego a 12 y finalmente a 13 nuevos Estados miembros y decenas de millones de ciudadanos. Esto favorece no sólo a Europa y a los países candidatos, sino a la comunidad internacional en su conjunto.

Para alcanzar esta meta, emprendimos prolongadas y difíciles negociaciones con los países candidatos con el fin de incorporar el denominado *acquis communautaire*, esto es, el conjunto de la legislación europea, en la legislación y las prácticas nacionales de los futuros Estados miembros. Pese a la dificultad de estas negociaciones, puesto que hay que incorporar unas 80 mil páginas de leyes, es un hecho que estamos bien encaminados.

La Unión Europea se ha fijado un método y un plazo. La Comisión Europea ha elaborado un “mapa de ruta” y sigue de cerca el avance de cada uno de los trece candidatos miembros. Confío en que hacia fines de 2002 habrán culminado las negociaciones con los diez candidatos que más hayan avanzado. En Niza, el Consejo Europeo expresó claramente que, en 2004, una serie de países candidatos podrán participar como miembros plenos en las elecciones europeas.

Es preciso dejar algo bien en claro: a lo largo de la historia de la integración europea, la Unión Europea siempre se ha fijado plazos y jamás ha dejado de cumplirlos. A manera de ejemplo, hace más de 10 años se dijo que el 1 de enero de 2002 comenzaría a regir el euro, y el plazo se cumplió. En rigor, para el desarrollo de la Unión ha sido fundamental fijar plazos y cumplirlos. No hay razones para dudar de que en el caso de la ampliación vaya a suceder lo contrario.

Desde el punto de vista político, el proceso de ampliación es irreversible. Es más, diría que es un hecho. En la cumbre de Laeken, las autoridades de la Unión Europea reafirmaron con energía el carácter histórico e irreversible de este proceso de ampliación, lo que no quiere decir que se haya completado. Aún quedan por tratar varios aspectos difíciles de la negociación. Actualmente, nos encontramos en la recta final y lo más probable es que se produzcan algunos ruidos y trastornos tanto en los Estados miembros como en los países candidatos, por ejemplo, cuando se inicien las negociaciones sobre el tema agrícola. Pero la Unión Europea está firmemente resuelta a finalizar las negociaciones a

finés de 2002 con aquellos países que estén en condiciones de hacerlo. En Laeken, el Consejo Europeo afirmó claramente que, de mantenerse el ritmo con que avanzan las negociaciones y las reformas en los países candidatos, Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia podrán incorporarse a la Unión.

En menos de diez años, se agregarán a los quince Estados miembros de la Unión diez Estados de Europa central y oriental, además de Malta, Chipre y quizá Turquía. Lo más probable es que pronto les sigan unos seis países de los Balcanes. La Unión Europea congregará entonces a casi todas las naciones situadas al oeste de la ex Unión Soviética.

¿Por qué lo hacemos y por qué tan rápidamente? Los seis Estados miembros originales tardaron más de 20 años en aceptar a tres miembros nuevos. Ahora, al menos diez estarían en condiciones de ingresar a la Unión. De inmediato, uno se pregunta si no estaremos asumiendo una responsabilidad que no podremos cumplir adecuadamente. Pero aunque fuese así, cabe preguntarse si hay alternativa. En el decenio transcurrido desde el término de la Guerra Fría, en Europa central y oriental se dieron situaciones como las de la Serbia de Slobodan Milosevic o la Eslovaquia de Vladimir Meclar. En cada oportunidad, llegaron a Europa occidental oleadas de pandillas criminales, guerra, refugiados y personas en busca de asilo. Los acontecimientos del 11 de septiembre han demostrado el peligro de que los países pobres sean presa de terroristas, sindicatos para el crimen, reyes de la droga o tiranos. ¿Deberíamos seguir viviendo con ese peligro a nuestras puertas?

O sería mejor que nos hiciéramos cargo del problema, asumiendo lo que denominaría la empresa más ambiciosa de nuestra generación: invitar a nuestro hogar europeo a rumanos o búlgaros, cuyo nivel de ingreso es siete u ocho veces inferior al de los alemanes o los holandeses.

En el curso de su integración, la Unión Europea se ha convertido en la segunda potencia económica del mundo, con un producto interno bruto que actualmente es igual o superior al de los Estados Unidos. El hecho de que Europa es una potencia económica que hay que tener en cuenta quedó en claro en la última conferencia de nivel ministerial de la Organización Mundial del Comercio, en Doha. Participaron en ella 141 países con el come-

tido de iniciar una nueva ronda de negociaciones sobre el comercio mundial. En Doha, la Unión Europea mostró lo mejor de sí. Puedo confirmarlo, puesto que la reunión tuvo lugar durante la presidencia belga y a mí misma me correspondió el agrado y el honor de presidir el Consejo de Ministros. Como Unión integrada por quince de los Estados más ricos del mundo, y con el apoyo de cada uno de los trece países candidatos, éramos una fuerza que debía tenerse en cuenta.

Bélgica nunca habría podido lograr este éxito por sí sola, y tampoco habría podido hacerlo ninguno de los llamados “grandes”. Sólo la Unión nos permite desempeñar un papel importante en el escenario mundial, cosa que jamás podríamos hacer eficazmente actuando a título individual.

Se preguntarán ustedes qué importancia tiene que la Unión Europea y sus Estados miembros desempeñen un papel importante en los asuntos mundiales. ¿Debemos inmiscuirnos en ellos? Claro que sí. Como se ha dicho sobre la política en general, hay que inmiscuirse con el mundo, porque el mundo de todas maneras se inmiscuye en nuestros asuntos. Y no sólo eso. La opinión pública de nuestros países, nuestros ciudadanos, espera que lo hagamos. Es evidente que el poder económico de la Unión Europea y su creciente influencia y poder políticos entrañan que la UE tiene una responsabilidad mayor en el escenario mundial.

Como lo indica la protesta contra la globalización a través del mundo, uno de los principales retos es reducir la brecha entre los países ricos y los pueblos y países pobres. Aunque ya no es tan cierto que los pobres se vuelven más pobres a medida que los ricos se hacen más ricos –esto sería pasar por alto los esfuerzos que realizan muchos países en desarrollo– sigue siendo cierto que el ritmo al que se enriquecen los ricos es más rápido que aquél al que los pobres se vuelven menos pobres. Superar este problema y encontrarle nuevas orientaciones y mecanismos al proceso de globalización es ciertamente el principal reto de este nuevo siglo. La Unión Europea tiene el deber de participar en este debate y dar a conocer su propio modelo único de desarrollo.

Si logramos unir a Europa y llevar la prosperidad a países que estuvieron estancados durante cuarenta años de dominio comunista, estaríamos de veras creando un modelo para resolver lo que separa al mundo entre el Norte y el Sur. Estoy convencida de que

el libre comercio no resolverá por sí solo ese gran problema de nuestra era.

Muchos países se han beneficiado con la expansión del libre comercio, pero la forma en que opera actualmente la globalización ha sido desastrosa para los 20 o 30 países más pobres del mundo. Lo que necesitamos es la combinación que desarrollamos en Europa: libre comercio, por cierto, pero unido a apoyo financiero recíproco, cooperación política en muchos campos distintos del comercio y un claro sentido de la solidaridad y de los mecanismos con que opera.

Tal vez la Unión Europea debiera desarrollar la apariencia de un continente poderoso, pero siempre dispuesto a poner su poder al servicio de la comunidad mundial. Un continente que posee una economía fuerte, pero que tradicionalmente ha sido sensible a los problemas de los pobres y de los débiles. Una Europa que desarrolla una política de defensa, pero a la vez un mecanismo de técnicas refinadas de mediación diplomática, asistencia judicial y ayuda humanitaria. Una Europa rica, pero plenamente consciente de que mientras no se haya resuelto el problema de la pobreza en gran parte del mundo, su riqueza sigue siendo frágil.

En Doha, la Unión Europea logró marcar la diferencia. Fuimos los primeros países ricos en darnos cuenta y reconocer que los países en desarrollo verdaderamente necesitan ayuda para poder crear la capacidad de satisfacer las exigencias de un comercio mundial que crece y se liberaliza. La Unión convenció a los demás Estados participantes, que debían incorporarse al programa temas nuevos, tales como el medio ambiente y la reglamentación social. La Agenda para el Desarrollo, de Doha, fue un gran paso adelante.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

De lo expresado, se puede concluir que la Unión Europea no tiene intención alguna de centrar la atención únicamente en su propio desarrollo interno y su mayor integración. Por el contrario, está abierta al mundo y dispuesta a establecer relaciones privilegiadas con el resto del mundo. Buen ejemplo de ello es el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, llevado a

feliz término el jueves pasado (25 de abril de 2002). Más adelante volveré brevemente sobre él.

Sin embargo, el Acuerdo también demuestra que América Latina y el Caribe mantienen sólidos vínculos históricos, culturales y políticos con Europa. Nuestra afinidad política y cultural, así como los valores que compartimos nos alientan a aumentar la solidaridad mutua y estimulan el intercambio de experiencias y la búsqueda común de respuesta a los grandes retos de este siglo.

La primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999. Esta reunión sería el punto de partida de una verdadera asociación estratégica entre ambas regiones. A partir de entonces, hemos logrado notables avances. Se ha fortalecido el diálogo político, la Unión proporcionó ayuda técnica a los llamados países ACP de África, el Caribe y el Pacífico para mejorar su integración a la economía mundial y su sistema multilateral de comercio, y se iniciaron negociaciones con Mercosur y Chile para suscribir acuerdos de asociación. Además, esperamos fortalecer nuestras relaciones con Centroamérica y la Comunidad Andina. En junio de 2000, la Unión firmó el acuerdo de Cotonou con los países de ACP y se han iniciado nuevos programas de intercambio.

Dentro de poco, el 17 y 18 de mayo, los Jefes de Estado y de Gobierno de nuestras respectivas regiones se reunirán nuevamente, esta vez en Madrid. En esta oportunidad, se reafirmarán las prioridades que fijaron los Jefes de Estado y de Gobierno cuando se reunieron por primera vez en Río, hace casi tres años. Esta segunda cumbre conducirá a la aprobación de una Declaración política en la cual se formularán nuevas iniciativas en los campos de la política, la economía, la cultura, la educación, la tecnología y el desarrollo social y humano. Tengo la firme convicción de que la reunión debería dar fuerte impulso al proceso de acercamiento entre ambas regiones e imprimirle un nuevo ritmo. Para alcanzar esta meta, es importante que logremos elaborar un programa innovador, junto con un plan de acción concreto.

En los últimos decenios se han introducido grandes reformas políticas, sociales y económicas en ambas regiones. En América Latina y el Caribe se ha consolidado la democracia y se han realizado importantes reformas económicas. Al mismo tiempo, la in-

tegración regional ha seguido su curso. Todos estos nuevos mecanismos de integración han dinamizado y profundizado las relaciones tanto entre los países de una misma región como entre regiones.

Los mercados de ambas regiones siguen ofreciendo interesantes y satisfactorias oportunidades de comercio y de negocios. En rigor, las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe han aumentado de manera significativa en los últimos diez años. En el futuro, nuestras relaciones económicas y comerciales deberían basarse en preferencias recíprocas que sólo pueden hacerse efectivas consolidando y desarrollando más a fondo la integración regional.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHILE

Para terminar, querría referirme brevemente al Acuerdo de asociación que acaban de concluir con éxito la Unión Europea y Chile.

No obstante, antes que nada, querría aprovechar esta oportunidad y este foro para felicitar sinceramente al presidente de Chile, Ricardo Lagos, cuyo papel en estas negociaciones ha sido muy constructivo, ya que durante muchos años ha apoyado firme y sostenidamente el mayor acercamiento entre Chile y la Unión Europea. Al mismo tiempo, querría felicitar a la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, quien, en su calidad de tal, presidió el equipo negociador chileno que el jueves pasado concluyó con éxito el Acuerdo de asociación con la Unión Europea, representada por el Comisionado de Comercio, Pascal Lamy.

Sé bien que han sido negociaciones prolongadas y difíciles. Se iniciaron en noviembre de 1999 y culminaron a fines de la semana pasada. Tenemos ahora un ambicioso Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Chile, que comprende una zona de libre comercio, el diálogo político y amplios aspectos de cooperación. No dudo que será el marco ideal de nuestras relaciones bilaterales durante muchos años. El Acuerdo será anunciado oficialmente en la cumbre Unión Europea-América Latina, que tendrá lugar en Madrid a mediados de mayo.

Pese a que los Estados miembros aún no han tenido oportunidad de examinar en detalle el Acuerdo y prestarle su aprobación,

el Comisionado de Comercio de la Unión, Pascal Lamy, confía en que los resultados alcanzados serán aceptables para ellos.

No hay duda alguna de que el Acuerdo es el instrumento bilateral más ambicioso e innovador que haya negociado la Unión Europea. Abarca todos los campos de nuestra relación comercial y va mucho más allá de nuestros respectivos compromisos con la OMC:

- Primero, contempla un acuerdo de libre comercio de mercancías que abarca todos los sectores, incluidos pesca y productos agrícolas. Junto con este acuerdo se suscribieron un convenio sobre vinos y licores, un convenio sanitario y fitosanitario y un ambicioso programa de facilitación del comercio en materias aduaneras y conexas.

- Segundo, suscribimos un amplio convenio de libre comercio de servicios.

- Tercero, aprobamos un convenio de inversiones que seguramente ha de estimular corrientes de Inversión Extranjera Directa en ambos sentidos.

- Cuarto, aprobamos un convenio para la amplia apertura de los mercados de compras del sector público.

- Finalmente, nos pusimos de acuerdo en materia de normas sobre competencia y propiedad intelectual y sobre un sistema eficaz para la solución de controversias.

Como ven ustedes, se trata de un acuerdo ambicioso y confío plenamente en que tanto la Unión Europea como Chile obtendrán de él amplios beneficios económicos y comerciales. No obstante que nuestra relación es ya saludable y floreciente, puesto que la Unión es el principal socio comercial e inversionista extranjero de Chile, esta relación debe ahora cobrar importante impulso. La Unión Europea espera consolidar el lugar que ocupa como primer inversionista, en especial como principal proveedor de servicios de Chile. Por su parte, Chile tendrá acceso al mayor mercado mundial de consumo, mercado que crecerá aún más tras la próxima ampliación de la Unión, a partir de 2004.