

La Unión Europea  
Paradigma para la integración  
en América del Norte

ARMANDO LÓPEZ CAMPA

La Unión Europea

Paradigma para la integración  
en América del Norte

# La Unión Europea

## Paradigma para la integración en América del Norte

ARMANDO LÓPEZ CAMPA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE AGUASCALIENTES

La Unión Europea  
Paradigma para la integración en América del Norte

D. R. © Universidad Autónoma de Aguascalientes  
Av. Universidad #940  
Ciudad Universitaria  
C. P. 20100, Aguascalientes, Ags.  
[www.uaa.mx/difusion/libros.htm](http://www.uaa.mx/difusion/libros.htm)

Primera edición 2006

ISBN 970-728-050-6

Impreso en México/*Printed in Mexico*

*A los 25 años de labor docente, que coinciden con mi feliz matrimonio, la presente investigación es un homenaje a mi esposa Caty e hijos: Armando, Alberto y Leonardo, así como a mis alumnos de la UAA, y a Alejandro Chanona, quien me inspiró en el tema.*

Toda obra humana sería imposible de realizar sin las aportaciones de amigos, compañeros y familiares, quienes de muy diversas maneras me ayudaron a concluir este libro. En particular, deseo expresar mi gratitud al doctor Alejandro Chanona Burguete, director del Instituto de Estudios Europeos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y expresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) por compartir sus sabios conocimientos sobre el tema.

Al señor rector, el maestro Rafael Urzúa Macías, porque ha impulsado la investigación en la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), brindando su apoyo invaluable. A mis compañeros maestros y alumnos, especialmente a quienes nos mueve el interés superior de adentrarnos en el conocimiento del Derecho Público Internacional.

A mis colaboradoras: Alexandra Montserrat González González, Adriana Quiroz Torres y Analleli Raymundo Torres, porque me ayudaron sin descanso en la recopilación de información y transcripción de mis apuntes una y otra vez.

Al maestro Gerardo Dávila Díaz de León, jefe del departamento de Derecho de la UAA; al maestro Jorge García Navarro, director general de Difusión y a la maestra Gloria Patricia Miranda Romero y a su equipo de trabajo, responsables de la edición de este libro.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	15
PRÓLOGO .....	19
INTRODUCCIÓN .....	25
EL DEBATE CONTEMPORÁNEO DE LAS TEORÍAS ACERCA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	
El debate 1950-1975: federalismo, funcionalismo y neofuncionalismo .....	29
El debate 1975-1989: interdependencia, intergubernamentalismo y crisis teórica .....	32
El debate 1989-2005: regreso al neofuncionalismo, al federalismo, al intergubernamentalismo y al supranacionalismo .....	34
Perspectivas del momento actual .....	39
La ampliación y sus retos de integración .....	40
Nueva agenda de Europa .....	47
Conclusión .....	49
LA UNIÓN EUROPEA: HISTORIA, INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y RETOS	
El proceso de evolución temporal y el liderazgo .....	53
TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DE LA UNIÓN	
Principales órganos .....	81
En el seno de la Comisión .....	82
El Consejo de la Unión .....	84
En el Consejo .....	86
En el Tribunal .....	87
En el Parlamento .....	89
Tribunal de Cuentas .....	90
Comité de las Regiones .....	92
Banco Europeo de Inversiones .....	93
Banco Central Europeo .....	94
Toma de decisiones .....	94
Conclusión .....	103



LA INTEGRACIÓN MONETARIA	
La moneda única, antecedentes y nacimiento	108
Conclusión	125
RETOS DE LA POLÍTICA MONETARIA Y DEL BANCO CENTRAL POR LA AMPLIACIÓN	
Características del Banco Central Europeo	132
Conclusión	141
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PERSPECTIVA COMPARADA, UNIÓN EUROPEA-TLCAN	
Acercamiento a la teoría liberal intergubernamentalista	145
El TLCAN y las teorías de la integración regional	147
Integración y relaciones México-Estados Unidos	166
Noción de política económica exterior	175
LA INTEGRACIÓN DE NORTEAMÉRICA FRENTE A LA EXPERIENCIA DE EUROPA	
Nueva realidad mexicana	193
Conclusión	210
TLCAN. ¿ES POSIBLE IR MÁS ALLÁ?	
Problemas explicativos del proceso de integración	215
Conclusión	235
AMÉRICA DEL NORTE, ¿SEGURIDAD REGIONAL?	
Conclusión	249
EL TLCAN Y SU REFERENTE EUROPEO. MOVILIDAD LABORAL EN LA INTEGRACIÓN	
Criaturas diferentes	254
¿Hay otros referentes para el TLCAN?	258
Comparación de la emigración de mano de obra.	
Agenda de investigación	263
MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA. MÁS QUE LIBRE COMERCIO	
Contexto del Acuerdo de Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre las Comunidades Europeas y los Estados Unidos Mexicanos	267
BIBLIOGRAFÍA	275

---

## PRESENTACIÓN



---

PRÓLOGO

La Universidad Autónoma de Aguascalientes presenta con gran orgullo el libro *La Unión Europea. Paradigma para la integración de América del Norte*, fruto del trabajo recepcional que presentó el licenciado Jesús Armando López Velarde Campa para obtener el grado de maestro en Derecho.

Con la publicación de este texto, la Universidad cumple con un propósito y también con un compromiso: por un lado, promover los conocimientos generados por nuestros maestros para que sirvan a nuestros estudiantes como libros de texto y así se integren a la discusión y análisis de los grandes temas nacionales; y por otro, difundir el saber humano en todas sus expresiones, como un ejercicio permanente y necesario de crear y recrear nuestra cultura.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido un asunto recurrente y polémico desde que se firmó hace ya doce años. Analistas, académicos y políticos se han dado a la tarea de desentrañar sus bondades y problemática a fin de dar respuesta a un sinnúmero de preguntas y cuestionamientos que surgen a cada momento y entre muy diversos segmentos de la sociedad mexicana.

Para algunas personas, el TLCAN era inevitable y la única vía que tenía nuestro país de enfrentar la globalización con ciertas oportunidades de éxito; para otras, el Tratado sólo ha generado desempleo, descapitalización y mayor dependencia del extranjero.

En este libro, el maestro López Campa nos ofrece una visión alternativa al comparar los procesos de integración entre América del Norte y Europa, y argumenta que lo realizado en los países europeos fue mucho más equitativo y equilibrado y, por ende, más propicio para garantizar el desarrollo y el bienestar de las familias, que es, a fin de cuentas, el objetivo fundamental del proceso.

Estoy plenamente convencido que el documento que tienen en sus manos habrá de ampliar sus conocimientos en el tema, aclarar muchas de sus dudas y alentar la discusión, propósito primordial de todo texto educativo.

Rafael Urzúa Macías  
Rector  
Universidad Autónoma de Aguascalientes







El maestro Armando López Campa, amigo y compañero de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, escogió un título muy actual para su obra: *La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*. Leí con mucho interés el libro, quedé gratamente sorprendido por la fuerza del lenguaje y la amplia documentación, una obra digna de un maestro universitario, que amplía la lista de los autores-docentes, quienes después de investigar e impartir clases, se comprometen con la materia y escriben obras que aprovecharán los educandos.

El tema desarrollado es extenso y complicado, recuerdo con nostalgia que lo discutíamos en las tertulias culinarias, políticas o cafeteras. La formación y funcionamiento de la hoy llamada Unión Europea es un proyecto ya exitoso y aceptado como condición *sine qua non* para regir la vida pacífica del continente europeo, después de dos guerras mundiales en veinte años de intervalo.

La obra consta de un cuerpo que alterna la teoría y su funcionalidad aplicable en las estructuras e instituciones de la Unión Europea. En el primer capítulo se analizan las distintas teorías que fungieron como base para dar paso a la integración europea, además de los problemas endógenos provocados por la aplicación de normas diferentes que en esencia modificarían la soberanía misma de los Estados miembros.

En el segundo y tercer capítulos el autor enfrenta los retos creados y la evolución de las instituciones, las etapas históricas que fueron necesarias para la integración comunitaria, así como la jerarquización de estos organismos y su funcionamiento.

En efecto, el gran problema de la Unión Europea ha sido la creación de un órgano que toma decisiones; el Consejo, que controla a todos los demás y está formado por un cuerpo de todos los Estados miembros, cuyos actos son equiparables al ejecutivo de cualquier Estado Soberano.

Los capítulos cuarto y quinto analizan la integración monetaria. La moneda única, el euro, es una realidad palpante y su nacimiento ha generado esa confianza que el mundo de las finanzas y el ciudadano de la calle necesitan. El euro es ya una moneda internacional y arrastra a las demás como el dólar, el yen y la libra esterlina.

Armando López Campa abraza el proyecto multinacional que a *ultima ratio* se convierte de proyecto a una Nación Europea, única en su género, aunque se podrían buscar similitudes diferentes en otras épocas (como el intento de uni-

ficación europea de Napoleón I<sup>o</sup>, Bonaparte o el de Adolf Hitler, recordados ambos como los “imperios de destrucción y muerte”) pero muy alejados del proyecto en cuestión.

A lo largo de la obra, clara y densa, se percibe el sincero, constante y melancólico deseo de muchos mexicanos, que apostaron y creyeron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual quedó como una simple transacción crematística, porque lo ideal sería que esa relación se acercara más a la ya existente entre Canadá y Estados Unidos, quienes tienen relaciones más extensas, regidas por tratados bilaterales. Los dos socios tuvieron buen cuidado en mantener esos acuerdos fuera del texto del TLCAN; así, México no se convertiría en el socio completo y la integración esperada quedaría sólo en las almas y mentes de los mexicanos de buena voluntad.

En la última parte de este estudio comparado, el autor se mantiene al margen del nacionalismo malsano, que tiene que ver con la relación de México con el Imperio o cómo convivir en una jaula junto a un león. Compartir más de tres mil kilómetros de frontera con la superpotencia mundial sin tener acuerdos que limitan, regulan y facilitan el ingreso de bienes y personas —como lo hicieron los europeos, quienes eliminaron las fronteras y los requisitos aduanales—, fue un problema *a priori*. Es lamentable, por ejemplo, que a más de una década después de la entrada en vigor del TLC todavía los camiones mexicanos se queden varados de este lado de la frontera, no porque falten a las normas estadounidenses, sino porque el sindicato de camioneros estadounidense lo impide; este sindicato es uno de los más importantes grupos de presión, junto a los médicos, los empresarios y los industriales. Lo mismo pasa con los subsidios agrícolas (a la papa, naranja, aguacate, etcétera) que el neoliberalismo norteamericano exige a los Estados débiles, pero que a la hora de su aplicación la superpotencia lo sigue otorgando a nuestros vecinos del norte. Ahí está el capítulo sobre la ley Helms-Burton, una joya del racismo e intolerancia *made in USA*. Esa preocupación se refleja en la siguiente frase del autor sobre el TLC: “Los Estados miembros se empeñan en resaltar el objetivo comercial del Tratado, como si pudiese construirse una zona de libre comercio sin impactar a los demás ámbitos de las relaciones entre vecinos con grandes fronteras de por medio”.

Finalmente y ante la embestida necrófila y guerrera, cuando la paz ha quedado como un vocablo de dudosa utilidad, que significa más el derecho de hacer negocios tranquilamente que otorgar certidumbre a los derechos universales del hombre, queda sepultado el sueño de Schumann y Adenauer, aplastado por la doctrina de la “guerra preventiva” y la arrogancia del más fuerte. Europa, que constituye una potencia económica respetable, que en su crecimiento fue vista

como la alternativa a los dos bloques militares, sufre ya la disfunción política, porque sus líderes se preocuparon más en mantener sus pedestres ideologías y fueron arrastradas por la fuerza de penetración de la superpotencia y hoy exponen su servilismo rampón, despojando con su comportamiento a la Unión Europea de su papel de árbitro y fuerza de equilibrio mundial. En resumidas cuentas, por el momento, la penetración de la superpotencia no sólo persiste, sino además influye y controla los órganos de decisión de la Unión.

Las esperanzas europeas se concentran en la nueva Constitución, que necesita la aprobación por todos los países para que entre en vigor. Los ciudadanos de la Unión Europea observan con escepticismo el desarrollo de esa aprobación y no faltan voces que indican que el proyecto había entrado en crisis. Sin embargo, los Estados recientemente integrados son los más optimistas y seguramente su comportamiento europeísta ayudará a la superación del problema.

Vivimos en el inicio del siglo XXI, todos esperábamos con ansia un principio prometedor; sin embargo, el mundo se volvió de cabeza por el infausto atentado contra las torres gemelas. ¿Cómo quedan hoy las normas internacionales? ¿Vale la pena esperar la paz? Éstas y más preguntas nacen cuando nos enfrentamos en cátedra a la problemática internacional. El libro del maestro Armando López Campa llegó en el mejor de los momentos para inyectarnos fe y esperanza. ¡Enhorabuena, Armando!

Maestro Yannis Pilihós Kallieri  
Profesor de Derecho Internacional Público  
Departamento de Derecho  
Universidad Autónoma de México



---

## INTRODUCCIÓN



Abordar el debate teórico contemporáneo acerca de la integración regional en Europa es fascinante, sólo basta echar un primer vistazo al éxito que en materia de integración (unión)<sup>1</sup> política y económica han alcanzado los Estados y las sociedades europeas de principios de este siglo. El Tratado de Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y reformado por el Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997) condensa largos debates respecto de la naturaleza y alcances de la Unión Europea (UE). El sistema institucional y el mercado único delineados por Maastricht y Amsterdam pueden ser ampliamente interpretados y explicados por las diversas teorías que, a lo largo de los últimos cincuenta años, han tratado de dilucidar y dar cuenta, tanto en lo económico como en lo sociopolítico, de la naturaleza y dinámica del proceso de integración europeo, mismo que hoy llega a 25 membresías y se encuentra en el camino por aceptar más y más miembros de la región. Las solicitudes de acceso se han multiplicado en especial a partir de la disolución de la Unión Soviética y el desmembramiento de Yugoslavia.

La integración (económica o política) regional es reconocida como una de las formas más atractivas del regionalismo contemporáneo. Los Estados han recurrido a esta forma de asociación entre ellos, de manera muy destacada, durante los últimos quince años. Proliferan procesos y arreglos micro y macrorregionales a lo largo y ancho del sistema internacional.<sup>2</sup> En estos regímenes regionales podemos encontrar una de las claves más importantes de la globalización. En efecto, el cambio mundial se caracteriza por el cuestionamiento de los grandes arreglos internacionales originados del sistema internacional de Bretton Woods inmediatamente después del término de la segunda guerra mundial y la creciente emergencia de regímenes e identidades regionales.

También es cierto que la teoría internacional (neorrealismo y neoliberalismo institucional) y los enfoques sistémicos y estructuralistas en general (neomarxismo, por ejemplo) han subteorizado el problema de los regionalismos. Para

---

<sup>1</sup> Para efectos prácticos usaré los conceptos de integración y unión indistintamente, es decir, como sinónimos.

<sup>2</sup> Véase Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Reino Unido, 1995.

el neorrealismo el resultado putativo de la UE será una organización intergubernamental que no desplazará o trascenderá la autoridad de sus Estados miembros.<sup>3</sup>

Por citar otro ejemplo, Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin<sup>4</sup> sostienen algo de fondo: el neorrealismo no podía predecir que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ocurriría; es decir, lo que sí podía predecir en América del Norte era un cambio en la relación hegemónica entre Estados Unidos y los demás miembros de la región, Canadá y México, pero no la emergencia de una relación entre socios regionales.

El debate en torno de las teorías de la integración regional ya ha recorrido un largo camino de cincuenta años reflexionando sobre la naturaleza del proceso europeo; por ello, para introducir a dicho debate al estudiante de derecho internacional, ciencia política, administración pública, ciencias de la comunicación, sociología o relaciones internacionales y a cualquier otro estudioso de las ciencias sociales, es necesario realizar una revisión de los principales enfoques que han acompañado a esta experiencia integracionista a lo largo de su historia y práctica.

---

<sup>3</sup> Philippe Schmitter, "Examining the Present Euro-Policy with the Help of Past Theories", en Gary Marks, *et al.*, *Governance in the European Community*, Sage Publications, Reino Unido, 1996, p. 3.

<sup>4</sup> Véase Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, "Paths of Regional Integration: NAFTA and the Western Hemisphere", artículo para distribución en la reunión de la Asociación Internacional en Viena, 1998, 16 al 18 de septiembre de 1998.

---

EL DEBATE CONTEMPORÁNEO  
DE LAS TEORÍAS ACERCA DE LA  
INTEGRACIÓN REGIONAL



## El debate 1950-1975: federalismo, funcionalismo y neofuncionalismo

Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, la idea kantiana de la paz perpetua entre los Estados europeos era una nostalgia por un verdadero sistema de paz, pues el fracaso de los Tratados de Versalles había generado la costosa conflagración de 1939-1945. Por ello, entre los movimientos de resistencia cobraban fuerza en Francia e Italia las ideas federalistas. Después de varios encuentros se tomó la decisión en París de crear la Unión Europea de Federalistas. Su primer congreso tuvo lugar en Montreux, Suiza, en agosto de 1947.<sup>5</sup> Con la concepción de una nueva arquitectura de la región veían en el federalismo una opción que permitiera al mismo tiempo la unidad y la diversidad. El movimiento debía orientarse hacia la creación de una organización europea supranacional, la cual sin separar a Europa del resto del mundo creara una autoridad federal que consistiera en: 1) un gobierno responsable ante los individuos y los grupos; 2) una suprema corte que solucionara controversias entre los Estados de la federación; y 3) una fuerza policial armada, bajo el mando de la federación, que tendría como tarea hacer efectivas las decisiones de ésta sin perjuicio de una organización de seguridad mundial.<sup>6</sup>

El mejor heredero de estas ideas fue Jean Monnet quien hacia 1950, ya como asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, hace una propuesta que sintetiza las ideas federalistas con la visión funcionalista de David Mitrany, para crear un sistema efectivo de paz en la región.<sup>7</sup>

Esta síntesis se concreta en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, en la cual Monnet plantea que Francia y Alemania pondrían bajo la jurisdicción de una autoridad común la administración de la producción de carbón y acero. Esta organización estaría abierta a las demás naciones de Europa: la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

Unir la producción de carbón y acero aseguraría inmediatamente el establecimiento de una base común para un desarrollo económico, el primer paso de

<sup>5</sup> Jacques Freymond, *Western Europe Since the War*, Praeger Paperbacks, Reino Unido, 1964, p. 38.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

<sup>7</sup> No hay pruebas claras de que Jean Monnet haya leído los escritos de Mitrany; sin embargo, la similitud de sus propuestas con las ideas de este último son muy importantes.

una federación europea, y cambiaría el destino de las regiones que se habían dedicado durante largo tiempo a la fabricación de armas de guerra, y de las cuales ellos habían sido víctimas constantes.<sup>8</sup>

La CECA es sin lugar a dudas el arranque del debate contemporáneo de las teorías de la integración regional en Europa; de hecho, seguimos visitando una y otra vez estos enfoques, ya que continúan arrojando referentes teóricos sobre el actual funcionamiento de la UE a principios del siglo XXI.

Jean Monnet compartía con el federalismo la idea central de una Europa unida; sin embargo, estaba en desacuerdo con el enfoque de un centro político único. Él creía que la integración debería moverse hacia la unidad a través de pequeños pasos en incremento (*small incremental steps*), en áreas en las que la soberanía nacional no estuviera seriamente amenazada.<sup>9</sup> El funcionalismo clásico de Mitrany sostenía que no debía aspirarse a un gobierno regional sino al florecimiento de agencias internacionales que administraran de manera expansiva y gradual áreas clave del desarrollo humano. Así, Monnet compartía con el federalismo el objetivo y con el funcionalismo el método; debido a ello su enfoque es conocido como “federal-funcionalista”.

Desde la firma del Tratado de París en 1951, con la consecuente creación de la CECA y los éxitos parciales de los europeos con la firma de los Tratados de Roma en 1957, que dan origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se despierta entre los académicos de la teoría política y de la teoría internacional angloamericana la fascinación para profundizar en la reflexión epistemológica sobre el proceso de integración europeo. Así, Ernest Hass dedicará parte de su obra teórica a tratar de explicar el impulso de la integración regional en las comunidades europeas a lo largo de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta. Hass observa que no es suficiente con asumir que existe una lógica expansiva de la integración y que no hay, por lo tanto, una automaticidad en el efecto multiplicador (*spillover*) de un sector económico a otro (ramificación, diría Mitrany). En el funcionalismo y en el neofuncionalismo la categoría *spillover* es central. En el funcionalismo clásico el efecto multiplicador es funcional y asume que el éxito en un sector económico contagia automáticamente a otros. En ese sentido, el entusiasmo por la administración de un determinado sector del desarrollo humano (transporte, comercio, etc.) por agencias internacionales y no por instituciones

<sup>8</sup> Jacques Freymond, *op. cit.*, p. 80.

<sup>9</sup> Stephen George, *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press/Oxford, Reino Unido, 1990, p. 19.

nacionales será el resultado natural. La transferencia de lealtades y expectativas de los individuos, y por lo tanto de soberanía, de instancias nacionales hacia instituciones supranacionales, es un efecto previsible. Hass se pregunta qué más se encuentra en el fondo del éxito de la integración europea después de la Segunda Guerra Mundial y reconoce que si bien existe un efecto multiplicador funcional (*funcional spillover*), hay en operación por lo menos otro gran efecto multiplicador, pero éste es “político” (*political spillover*); es decir, que los sectores que se supranacionalizan lo hacen a través del convencimiento. Así, las elites burocráticas, los partidos políticos, los sindicatos y en general los grupos de interés aprenden a promover sus intereses y fines ya no en el marco nacional sino a través de instituciones comunitarias (supranacionales). Este último punto completa el neopistemológico de Hass, ya que esos grupos de interés canalizan sus estrategias a través de instituciones supranacionales. Llama a esto el método de la Comisión. La Comisión es el órgano funcional del sistema institucional de la UE que no responde a interés particular alguno, a una nacionalidad específica o a un Estado determinado.<sup>10</sup>

Esta agencia comunitaria se sitúa por encima de los Estados miembros y adquiere el carácter de promotora de los intereses comunitarios.<sup>11</sup> En suma, la teoría neofuncionalista de la integración regional se construye en torno de tres categorías básicas: 1) el efecto multiplicador funcional, 2) el efecto multiplicador político y 3) el método de la Comisión.

El referente empírico neofuncionalista fue el éxito alcanzado por el proceso de integración regional de las comunidades europeas entre 1950 y 1969. Durante este periodo se logró construir el sistema institucional que persiste en la actualidad y que ha sido enriquecido por el Tratado de Amsterdam (Comisión, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo y la Corte Europea de Justicia), además se consolidó la unión aduanera y se establecieron las bases del mercado único.

Sin embargo, la crisis política de 1965-1966 en Luxemburgo entre los seis Estados miembros fundadores de la UE (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) y por el diferendo que se suscitó por fortalecer los poderes de las instituciones supranacionales ante la oposición decidida de Francia,

<sup>10</sup> Acerca de las instituciones de la UE véase el artículo de Gonzalo Porcel.

<sup>11</sup> Véase Ernst Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958; Ernst Hass, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Estados Unidos, 1964; Stephen George, *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press/Oxford, Reino Unido, 1990; Laursen Finn (ed.), *The Political Economy of European Integration*, European Institute of Public Administration, Netherlands, 1995; Carolyn Rodhes y Sonia Mazey, *The State of the European Union*, Lynne Rienner, Longham, Estados Unidos, 1995.

generó el desencanto de los europeos y, en particular, de los teóricos ante el virtual estancamiento de la integración regional hacia principios de los años setenta. Ernst Haas, Phillippe Schmitter, Joseph Nye y Robert Keohane, entre otros, abandonaron las teorías de integración ante el convencimiento de que lo que ocurría en el contexto regional de Europa no era *sui generis*, sino el resultado estructural de un fenómeno sistémico; es decir, era un reflejo de la interdependencia.<sup>12</sup>

### El debate 1975-1989: interdependencia, intergubernamentalismo y crisis teórica

Haas llama la atención sobre las turbulencias en la teoría neofuncionalista<sup>13</sup> de la integración regional y transita a los estudios acerca de la interdependencia. Esto representó un abandono virtual de este enfoque teórico por más de un decenio.

Sólo algunos se mantuvieron fieles a su fe por el sistema institucional comunitario como eje del futuro de la integración.<sup>14</sup> Para autores como William Wallace, en los años posteriores a la crisis de Luxemburgo y del inicio de los años oscuros de la integración entre 1975 y 1983, aproximadamente, el objeto de estudio se centra en el análisis de las instituciones y la interrelación política entre ellas; de hecho la Comunidad Europea (CE) fue caracterizada como más que un régimen internacional y menos que una federación. Los ejercicios teóricos recuperaron el interés por federaciones tan exitosas como la americana y con el paso de los años la analogía fijó su mirada en al caso de la República Federal Alemana (RFA).

Bajo este enfoque estrictamente intergubernamental,<sup>15</sup> las instituciones de la CE constituían la emergencia de un incipiente sistema político europeo bajo la forma federal y su sistema de pesos y contrapesos. El alcance de este

<sup>12</sup> Véase Henry Nau, "From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", en *International Organization*, vol. 33, núm. 1, invierno 1979; Alejandro Chanona Burguette, "Una revisión crítica de las teorías de integración internacional y regional", en *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, mayo-agosto, 1991; Alejandro Chanona Burguete, "Una reconsideración de las teorías de integración y el problema de la integración económica formal entre México y los Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, vol. XV, octubre-diciembre, 1993.

<sup>13</sup> Ernst Haas, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", en *International Organization*, 30: 1976, 173-212.

<sup>14</sup> Véase el texto clásico de Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb, *Policy Making in the European Community*, 2ª ed., John Wiley & Sons, Reino Unido, 1983.

<sup>15</sup> Véase David Wood y Birol Yesiland, *The Emerging European Union*, Longman, Estados Unidos, 1996, pp. 23-25.

enfoque se encontró ampliamente en Europa y se mantuvo como una escuela de interpretación modesta frente a la fuerza del enfoque de la interdependencia (dependencia mutua).

Para los años setenta del siglo pasado, los gobiernos nacionales de los miembros de la CE buscaban un mayor control sobre sus niveles de regulación económica. Los Estados miembros de la comunidad consideraban que podrían actuar mejor individualmente que de manera comunitaria frente a las crisis financieras y energéticas. Esta medida neutralizó todo esfuerzo de continuar con una política de integración agresiva. Por el contrario, hacia el inicio de los años ochenta la interpretación dominante sobre la CE era la de una organización esencialmente intergubernamental. Esta CE de Estados fuertes fue replanteada desde el enfoque del neorrealismo, en el sentido de que en Europa el Estado-nación sobrevivía a los embates del supranacionalismo original de la comunidad.

Durante los años del estancamiento del proceso de integración regional de la CE, la red intergubernamental conllevó todavía a la creación de un sistema de recursos propios desde 1970, y a la conformación de los Consejos Europeos desde 1974. Bajo la convocatoria del presidente francés Valéry Giscard, los Consejos Europeos reúnen desde entonces a los jefes de gobierno y de Estado por lo menos tres veces al año en cumbres<sup>16</sup> que atienden las agendas regionales y que son presididas por cada uno de ellos bajo un sistema de rotación y en orden alfabético. Finalmente, en 1979 se crea el Sistema Monetario Europeo.

En síntesis, el intergubernamentalismo asume que los Estados miembros de la UE se mantienen como los actores clave para determinar los resultados de la integración, y que independientemente de los niveles de institucionalización supranacional o federal, las decisiones clave aún son tomadas por dichos miembros. Así, las negociaciones entre los Estados determinan el carácter de la cooperación y la amplitud o límite de las agendas a tratar entre las instituciones de la UE. Por ello, desde este enfoque el analista debe observar las capacidades de negociación de cada Estado. Sin embargo, el límite de esta posición teórica es asumir la existencia de un Estado unitario y con un solo interés nacional.

Quizá la propuesta de Andrew Moravcsik<sup>17</sup> de un "intergubernamentalismo liberal" abre en los años noventa la posibilidad de indagar acerca de las presiones internas de los Estados. De hecho, esta propuesta está ligada con la

<sup>16</sup> Véase Emil Joseph Kirchner, *Decision Making in the European Community*, Manchester University Press, Manchester, 1992.

<sup>17</sup> Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, pp. 473-524.

problemática neorrealista planteada por Kenneth Waltz de la incompatibilidad entre una teoría del sistema internacional con una teoría del Estado.

La herencia teórica del intergubernamentalismo de los años setenta y ochenta marcará en buena medida el despertar epistémico de los años noventa en que se asume la tarea titánica de explicar el resurgimiento del regionalismo europeo y su proceso de integración.

### **El debate 1989-2005: regreso al neofuncionalismo, al federalismo, al intergubernamentalismo y al supranacionalismo (la realidad toma por sorpresa a las teorías)**

La declaración del Consejo Europeo de Stuttgart en 1983 marca el inicio del relanzamiento de la integración europea después del periodo de los años oscuros. Los jefes de gobierno y de Estado se comprometieron a tomar las medidas necesarias para consolidar el Mercado Único. Se encargó a la Comisión el estudio que identificara el conjunto de obstáculos físicos, técnicos y fiscales que impedían dicha consolidación. El resultado fue la publicación del libro blanco de 1985 con cerca de 300 directivas (282 al final) que habrían de instrumentarse para cumplir con el inconcluso Mercado Único Europeo (MUE).

El libro blanco se complementó con la firma del Acta Única Europea (AUE) en 1986. A través de sus cuatro títulos se abre el camino efectivo para la virtual reforma de los tratados fundacionales de la unión y, con ello, tomar no sólo las medidas económicas, sino también las políticas que garantizarán el efectivo relanzamiento del proceso de integración y así eliminar los costos de la llamada no-Europa, que restaba competitividad desde los años setenta a las empresas y a las economías europeas frente a sus rivales de Asia y América.

La firma del AUE llevó a la instrumentación de la Europa del 92, un ambicioso programa de cinco años para garantizar la instrumentación de las directivas y medidas técnicas y fiscales para consolidar el MUE. En realidad, tanto la Europa del 92 como la AUE eran la antesala de la firma de los Tratados de Unión Política Económica y Monetaria en Maastricht y Amsterdam en 1991 y 1997, respectivamente. Estos tratados de unión condensaron las viejas aspiraciones de reformar los tratados fundacionales para adaptarlos a las nuevas realidades nacionales regionales y mundiales. Su originalidad no sólo reside en sintetizar las nuevas necesidades de desarrollo económico y humano de los pueblos europeos, sino que preserva la síntesis federal-funcionalista con la que Jean Monnet concibió su sistema institucional. La esencia de federalismo cooperativo se complementa con la fuerza independiente de una agencia funcional como la Comisión.

Los esfuerzos del libro blanco, AUE, Maastricht y Amsterdam no son los primeros en su tipo. La historia política de la UE desde su fundación está llena de intentos anteriores por reformar sus tratados; sin embargo, fue hasta principios de los años ochenta que se dieron las circunstancias históricas para hacer efectivo el reimpulso de la integración regional. La pregunta clave es, ¿cuáles fueron las causas que permitieron que en esa conjuntura se dieran las condiciones para que Europa recuperara el camino de la integración regional? Por supuesto, la respuesta teórica no es fácil. Como resultado del abandono del neofuncionalismo y de las teorías de integración regional sociopolíticas, los intelectuales y los académicos no estuvieron en condiciones de dar respuesta inmediata para explicar las causas y las condiciones que coincidieron y se dieron para hacer posibles tales eventos. De hecho, pasaron algunos años desde 1983 para que los teóricos y los académicos iniciaran la reflexión profunda y concienzuda para abordar la renovada euforia por la integración. En efecto, entre 1989-1990 se llevaron a cabo reuniones académicas clave en Harvard, MIT y el Instituto Universidad de Florencia bajo el liderazgo de Stanley Hoffman (realista y neorrealista). Robert Keohane (pluralista y neoliberal institucionalista) para explorar y discutir la dinámica de la nueva CE, en particular relacionada con su aparato de toma de decisiones y su sistema institucional.

Ambos autores convergen en hacer tres propuestas para tratar de caracterizar la naturaleza del cambio político en dicho sistema institucional, que sorprendería a todos desde principios de los años ochenta:

- a) La CE ya no debe ser caracterizada ni como un régimen internacional ni como un Estado emergente, sino como una red que involucra una articulación de soberanías.
- b) El proceso político de la CE se entiende mejor como un proceso supranacional, tal y como lo definió Ernst Haas en los años sesenta.<sup>18</sup>
- c) Sin embargo, la CE siempre ha descansado sobre un conjunto de negociaciones intergubernamentales y el AUE no es la excepción.

<sup>18</sup> Hay dos definiciones de supranacionalidad por parte de Haas que conviene recordar: a) "se refiere al proceso o al estilo de toma de decisiones, a un patrón acumulativo de acomodo en el que los participantes se abstienen de manera incondicional a no vetar propuestas, en cambio buscan lograr acuerdos a través del fortalecimiento de los intereses comunes", Ernst Haas, *Beyond the Nation State...*, pp. 64 y 66; y b) "es el proceso a través del cual los actores políticos en distintos espacios nacionales son persuadidos de transferir sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, en el que sus instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes", Ernst Haas, *The Uniting of Europe...*, *op. cit.*, p. 59.

Estas posiciones teóricas han adquirido una vigencia inusitada durante los últimos diez años, la dialéctica de estas propuestas ha sido retomada una y otra vez por los analistas. La síntesis aquí planteada se refiere a la coexistencia entre estructuras supranacionales y estructuras gubernamentales. Por un lado, las reformas contenidas en el Tratado de Amsterdam refuerzan a las instituciones supranacionales consolidadas desde los años cincuenta y, por el otro, las políticas comunes tales como seguridad y defensa exterior, asuntos judiciales y política interior, temas que son abordados y atendidos en el tratado a través de mecanismos intergubernamentales. En este contexto, uno de los debates más importantes acerca de la naturaleza política del sistema institucional es el que se desarrolla en torno del principio de subsidiariedad.<sup>19</sup>

En efecto, en este marco de incertidumbre analítica y falta de definiciones en donde la UE ha adoptado en su ensamblaje institucional y jurídico un enfoque de federalismo cooperativo, surge una controversia central referente a la futura evolución supranacional y comunitaria, o el fracaso de ésta. Este principio, que no se ha aplicado en política exterior y defensa significa, en la visión de Hoffman y Keohane, que la UE sólo tomará las que no son cubiertas apropiada y satisfactoriamente por los Estados miembros.

La fascinación que gira en torno del principio de subsidiariedad se refiere a una de las dialécticas centrales de cualquier proceso de integración regional: la tensión entre el proceso mismo de regionalización y las resistencias del Estado-nación a ceder gradualmente soberanía. En otras palabras, este principio nos sitúa entre la Europa intergubernamental, que garantiza la supervivencia del Estado, y la Europa comunitaria y supranacional, que por su naturaleza misma atenta contra el futuro del Estado-nación. Por ello, la contradicción esencial es que sólo a través de mecanismos intergubernamentales se persiguen y obtienen resultados supranacionales.

El otro debate detonado desde el relanzamiento de la integración europea se da en torno de la vigencia, o no, de la categoría *spillover* (efecto multiplicador).<sup>20</sup>

En realidad, si se toma en cuenta que el mismo Haas retiró su fe en el concepto, la posición que han asumido los analistas ha sido la de explorar si vale la

<sup>19</sup> Para un debate acerca del principio de subsidiariedad véase Alejandro Chanona, "Federalismo, regionalismo y el principio de subsidiariedad en la Unión Europea", en *Relaciones Internacionales*, núm. 82, enero-abril 2000.

<sup>20</sup> Véase Laura Cram, "Integration Theory and the Study of the European Policy Process", en Jeremy Richardson, *European Union: Power and Policy-making*, Routledge, Reino Unido, 1991.

pena retomar los esfuerzos teóricos federal-funcionalista de los años cincuenta y sesenta. La respuesta es sí. Sin embargo, todo indica que las referencias son cuidadosas y que dada la síntesis de experiencias y rasgos federalistas, neofuncionalistas e intergubernamentalistas que condensa el sistema institucional de la UE, se necesita más de un enfoque para explicar la nueva dinámica de la UE en este siglo.

Jepp Tranholm-Mikkelsen, ganador del ensayo Nothedge<sup>21</sup> en 1991, sostiene que los conceptos neofuncionalistas están apareciendo nuevamente en los escritos de los especialistas en la UE y algunos, como Paul Taylor, hacen un llamado explícito para regresar a los trabajos neofuncionalistas. Tranholm-Mikkelsen sostiene que la UE revela desde 1985 importantes elementos de la lógica neofuncionalista y argumenta que esto debe llevar a renovar investigaciones sobre las guías de esta propuesta teórica. Advierte, asimismo, que esta teoría de la integración regional continúa siendo una teoría parcial y que debe ser complementada ante la posibilidad de que se reclame como un marco teórico capaz de explicar toda la integración europea.

En suma, los análisis de la integración regional en Europa han sido dominados por dos enfoques: intergubernamentalismo y neofuncionalismo. El primero reclama que los Estados miembros son los actores clave en determinar cualquier resultado de la integración. Independientemente de los niveles de institucionalización de la integración regional, esta perspectiva mantiene que sólo se atribuyen a los Estados las decisiones cruciales. Por ello, las negociaciones políticas entre los Estados determinan el carácter de la cooperación y los alcances y límites de las instituciones de la UE. Bajo este enfoque los procesos por observar son las capacidades de los Estados, las negociaciones entre ellos y los resultados de las negociaciones.

Para el neofuncionalismo los actores clave son las elites económicas y políticas y los grupos de interés (burocracias, partidos políticos, sindicatos, etc.), así como las instituciones supranacionales de la UE, en las que dichos actores participan. Su prioridad es observar los vínculos entre las elites que toman las decisiones a través de las fronteras y que hacen énfasis en la importancia de las instituciones europeas comunitarias. Como tal, los neofuncionalistas caen en el terreno de

<sup>21</sup> Jepp Tranholm-Mikkelsen, "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamics of the EC", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 20, núm. 1, 1991, pp. 1-22.

la tradición pluralista enfocándose en las actividades de los grupos sociales más que en las negociaciones entre los gobiernos.<sup>22</sup>

El debate acerca de la causalidad en la que descansa la renovada euforia por la integración regional en los años noventa y a principios del nuevo siglo se mantiene todavía. Por ello, la pregunta es, ¿qué fuerzas y qué actores definieron que se despertara el proceso de integración europea hace quince años?

Hay por lo menos dos respuestas. La primera se inclinaría por señalar que ocurrió una alianza estratégica entre las instituciones supranacionales de la UE, para que éstas retomaran el camino del MUE. La otra respuesta argumenta que Estados dominantes de la UE tomaron en sus manos la decisión de reimpulsar la integración regional en vista de la pérdida de competitividad de la región frente al resto de sus principales contendientes en el ámbito mundial.

Sobre el particular es muy importante el trabajo teórico desarrollado por Andrew Moravcsik,<sup>23</sup> quien sostiene que el AUE vincula la liberalización del mercado europeo con reformas de los procedimientos comunitarios. Moravcsik confronta las dos posiciones. Por un lado, señala que una alianza entre grandes negocios transnacionalizados y la euroburocracia, liderada por Jacques Delors, constituye el eje de un enfoque que denomina "supranacionalismo institucional", y que en buena medida explicaría la Europa del 92 (tesis neofuncionalista a todas luces). Por el otro, Moravcsik propone un segundo enfoque que denomina "institucionalismo intergubernamental", que también explicaría el éxito de la iniciativa para la Europa del 92. Esta propuesta teórica se enfoca en explicar las negociaciones entre los jefes de gobierno de los tres principales miembros de la UE (Alemania, Francia e Inglaterra), por lo tanto, también se centra en el análisis de las relaciones de poder y de los intereses involucrados en los tres países.

Este enfoque está basado en tres principios: a) intergubernamentalismo, b) negociación del mínimo común denominador y c) estrictos límites a las futuras transferencias de soberanía. De acuerdo con este enfoque, el recobrado impulso de la integración regional en Europa es el resultado de la compleja red de negociaciones entre los Estados miembros de la UE y de la efectiva articulación de soberanías. Sin embargo, el enigma continúa, pues los niveles de supranacionalidad no cesan a pesar de la obstinación del Estado para subsistir como el eje de la integración.

<sup>22</sup> Carolyn Rodhes y Sonia Mazey (eds.), "Introduction: Integration in Theoretical Perspective", en Lynne Rienner, *The State of the European Union*, Longham, Estados Unidos, 1995.

<sup>23</sup> Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act", en Robert Keohane y Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, Estados Unidos, 1991.

Philippe Schmitter retoma también su pasado neofuncionalista y coincide en afirmar que los extremos del debate son las dos visiones expuestas entre las redes de negociación intergubernamental y el neofuncionalismo. Por supuesto, confirma que la integración europea siempre ha sido en realidad un proceso de integración política supranacional a pesar de las protestas de los actores nacionales y nos lleva a una afirmación de fondo: la emergencia de una *Europolity* todavía no adquiere su configuración institucional definitiva, ni en términos de su escala territorial ni en el alcance de sus funciones, o en el nivel de su autoridad política.<sup>24</sup>

### Perspectivas del momento actual

Un año después de la fiesta de la reunificación del continente europeo con la ampliación de diez nuevos países, la Unión Europea (UE) enfrenta su primera crisis. Posterior al fracaso del referéndum en Francia y los Países Bajos de la Constitución Europea y de la cumbre en Bruselas acerca del acuerdo del presupuesto para el período 2007-2013 de la UE, la continuación de los proyectos de integración y ampliación están deteniéndose. Los franceses y los holandeses rechazaron la Constitución principalmente por razones internas, sobre todo para castigar a sus propios gobiernos. Sin embargo, diferentes encuestas han confirmado que una gran mayoría de estos dos pueblos teme que la UE sea sobrecargada con una posible ampliación que incluya Turquía y que se desvirtúe en una simple comunidad económica favorable al neoliberalismo y a la reducción de los progresos del Estado-providencia. La postura negativa del Reino Unido contra el presupuesto tiene su razón en la devolución presupuestal desde 1984, porque este país recibe menos subsidios ya que cuenta con menos campesinos. Y, hasta ahora, más de 40% del presupuesto está dedicado a los subsidios agrícolas, que en especial benefician a Francia, a pesar de que solamente cinco por ciento de la población europea trabaja en el sector agrícola. Con la presidencia en turno británica, el Primer Ministro Tony Blair pretendió en el invierno de 2005 una cumbre informal con los líderes europeos para tratar el futuro proyecto de la UE. El presente capítulo refleja los problemas contemporáneos de la UE, analiza su agenda y quiere proponer soluciones para su futuro.

<sup>24</sup> Véase el último libro de Philippe Schmitter, *How to Democratize the European Community and... Why Bother?*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2002.

## La ampliación y sus retos de integración

Recordemos que ocho de los nuevos países de la UE ampliada pertenecieron al sistema comunista que dominó Europa del este después de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín y la desintegración del imperio soviético por las revoluciones en Europa del este. Excepto las islas de Chipre y Malta, los tres Estados bálticos, Lituania, Letonia y Estonia, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia y parte de ex Yugoslavia, fueron ubicados atrás de la famosa cortina de hierro que dividió Europa. Y la gran ampliación con los países ex comunistas será concluida en marzo de 2007, cuando Bulgaria y Rumania sean parte de la UE, según el tratado de adhesión que ambos países firmaron en abril de 2005, con la condición de que, entre otras cosas, ellos realicen reformas en la administración de justicia y en el combate contra la corrupción. La UE rechazó iniciar negociaciones con Croacia, debido a que este país ex comunista no quiso extraditar a un criminal de guerra de Bosnia a la Corte de La Haya. En octubre de 2005, la UE empezó negociaciones con Turquía, aunque una asociación privilegiada con Ankara será lo más probable. Obviamente, en la actualidad Turquía no cumple con las demandas de la UE según los tres criterios de Copenhague. El criterio político exige estabilidad institucional, respeto de los derechos humanos, protección de las minorías y principios de democracia y estado de derecho. El criterio económico consta de economía de mercado y la capacidad para participar exitosamente en el mercado único de la UE. Y el criterio *acquis* significa la capacidad para asumir las obligaciones y los objetivos que resultan desde una membresía en la UE para sus propias acciones y propósitos. El *acquis communautaire* es la adopción de las leyes comunes. Aunque el gobierno de Recep Tayyip Erdogan ha hecho progresos en todos los sectores, por ejemplo en la abolición de la pena de muerte, los derechos humanos no son respetados, según reportes de Amnesty International. Además, la economía refleja en términos del PIB *per cápita* sólo 28.5% del promedio europeo, y además Turquía será en diez años el país más poblado en Europa, y cuya población es musulmana.<sup>25</sup> Pese a los primeros acercamientos en la cuestión acerca de la reunificación de la isla de Chipre, la firma del protocolo que extiende a Chipre un acuerdo aduanero entre Turquía y la UE, sería en verdad un primer paso, pero no el reconocimiento diplomático del Estado griego de Chipre que demanda la UE. Adicionalmente,

<sup>25</sup> William Chislett, 2004, la Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/594.asp>, 10 de julio de 2005.

la postura negada del gobierno turco al genocidio contra el pueblo de Armenia en la Primera Guerra Mundial ha irritado a los europeos.

El debate sobre la adhesión ha abierto las siguientes preguntas: ¿Dónde están las fronteras de la Unión? ¿Puede ser un país como Ucrania miembro de la Unión debido sólo a la “revolución naranja” del nuevo presidente pro europeo Viktor Yutchenko? Y, si Ucrania sería capaz de ser miembro con sus 8.2 millones de habitantes rusos, entonces, ¿por qué no Rusia también?

Europa es en la actualidad un modelo atractivo. En la historia hubo diversos acercamientos para unir al continente: el imperio romano, el imperio carolingio, el santo imperio romano de las naciones alemanas, bajo el liderazgo de la Iglesia católica, o más tarde de los Habsburgo (Carlos v), la Europa de Napoleón, la Europa germánica de Hitler y, eventualmente, los comunistas rusos. Pero todos los acercamientos fallaron, porque la construcción de una Europa política unida no fue voluntaria ni práctica. Una Europa unida ha existido sólo por su diversidad de tradiciones culturales dentro de sus pueblos. Sin duda, el marco de la universalidad ha sido la cultura y las raíces del cristianismo, pero también la experiencia del Renacimiento y la Ilustración.

Actualmente la UE ha llegado a ser un modelo u objetivo para muchos Estados que desean participar en ella, porque este modelo promueve democracia, derechos humanos, prosperidad y paz, lo cual ha sido la idea original de la reunificación después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante los problemas técnicos que la UE enfrenta, Europa es, en primer lugar, una garantía para la paz mutua. Por esta razón este modelo es exitoso, principalmente por la economía y el Estado-providencia, y no —como en los siglos pasados— el poder militar, la religión o las ideologías. Europa es más que una sociedad de bienestar; es una *Schicksalsgemeinschaft* (comunidad de destino), porque solamente el proceso de una integración profunda sería exitoso, y crearía la identidad y legitimidad que Europa necesita. Esto significa definitivamente una ampliación sin Turquía y Ucrania, porque éstas frenarían el proceso político de la Unión.

#### Expectativas sobre la presidencia británica

Todas las esperanzas dependen de la política de Blair. El euroescéptico inglés quiere una reforma estructural de la UE que refleje los retos de la globalización. Sin duda, el modelo inglés es exitoso. Gran Bretaña tiene una economía próspera con tasas anuales de crecimiento alrededor de 3%, mientras que Francia y Alemania han registrado parcialmente cero crecimiento. Después de la pérdida de muchos escaños para el Labour Party en los comicios británicos en mayo de 2004, la postura de Blair como primer ministro fue muy débil y los analistas especularon

que sería sustituido muy pronto por el ministro de Hacienda, George Brown. Sin embargo, un político profesional como Blair sabe que la presidencia de la UE y el G-8 podrían recuperar su perfil. Su habilidad diplomática ayudó para que Londres fuera nombrado sede de los Juegos Olímpicos en 2012; además, su prudente comportamiento después de los atentados terroristas en Londres el 7 de julio de 2005 permitió restablecer su autoridad no sólo como líder nacional, sino también internacional. Blair podría salvar a Europa del callejón sin salida. Él podría convencer a otros gobiernos de seguir profundizando la integración con su misión sobre un futuro de Europa. Esta Europa se caracteriza más por el mercado y menos por los aparatos gigantes de Bruselas que redistribuyen billones de euros para industrias de los siglos XIX o XX. Si él lograra cortar el nudo gordiano de la paradoja de los subsidios, seguramente obtendría un lugar en los libros de historia como un gran europeo, así como Winston Churchill con su famoso discurso de Zurich en 1946. Por esta razón, el Reino Unido puede estar listo para hacer un compromiso sobre sus contribuciones. No se espera resistencia contra este proyecto, ya que Blair goza de la máxima autoridad, después de los atentados, para la creación de una seguridad más intensa con la cooperación europea contra el terrorismo internacional. Tiempos de crisis son siempre tiempos de gobiernos.

En este contexto, el escocés Graham Watson, jefe del grupo parlamentario de los liberales en el Parlamento de la UE, tiene razón: ¿por qué no habrá futuro con la devolución británica? En primer lugar, por la riqueza de Gran Bretaña; en segundo lugar, por el hecho de que Londres paga en la actualidad menos para la política agrícola que cuando esta compensación fue implementada; y, en tercer lugar, por lo absurdo de la regla, ya que Polonia debería pagar en teoría 200 millones de euros a Gran Bretaña.<sup>26</sup>

Europa. *¿Un global player sin identidad?*

Sin duda, la ampliación con los nuevos diez miembros fue necesaria para fortalecer el peso de Europa en el mundo, y permite mejores condiciones para su desarrollo económico y para la lucha contra el terrorismo o la inmigración ilegal.

Si la UE-15 no hubiera aceptado la ampliación, los países de su frontera oriental hubieran desarrollado inestabilidad y autoritarismo y frenado el

<sup>26</sup> Katja Ridderbusch, "Die Rabatte sind nicht mehr zu rechtfertigen", entrevista con Graham Watson, *Die Welt*, 8 de julio de 2005.

proceso de la transformación económica, con la posible consecuencia de que Rusia hubiera influido otra vez en Europa del este negativamente (restricción de las libertades, etcétera) como en el proceso de los comicios en Ucrania a finales de noviembre de 2004. Por eso se puede hablar sobre el regreso de estos países a Europa o la reunificación europea.<sup>27</sup>

La Europa de 25 Estados-nación es un *global player* en el concierto con Estados Unidos, China, Japón e India. El dilema de la Constitución ha creado una crisis de identidad. Los pueblos y los gobiernos nacionales temen la pérdida de su soberanía, aunque en la actualidad casi 80% de las leyes nacionales tienen su origen en el poder legislativo de la Unión. En comparación con la reunificación alemana, el proceso de profundizar la Unión no es un acto político rápido y dura mucho más tiempo. Casi cuarenta años fueron necesarios para transformar una comunidad del carbón y acero en una Unión política con los Tratados de Maastricht, Amsterdam y, finalmente, Niza, y la aplicación de una Unión monetaria. No obstante la pérdida en sus primeras semanas frente al dólar, el euro constituye una historia exitosa. La moneda ha permitido reunir la economía europea y eventualmente a los europeos para sentirse como tales. La iniciativa de la *Legal Nord* para abolir el euro en Italia es una polémica populista y no ayuda en realidad a estimular la economía, que sufre originalmente por la burocracia y las leyes de una economía dirigida. Además, la violación permanente de los criterios de estabilidad del euro por Francia y Alemania debido a la ampliación de su déficit presupuestal, permite una devaluación del euro a largo plazo que reduciría más la confianza en las instituciones de Europa. En lugar de poner en duda todo el proyecto de la Unión, las elites deberían preguntarse prudentemente, ¿por qué el pueblo se encuentra tan euroescéptico? Más aún, la autora Ute Frevert se ha preguntado, ¿qué es meramente un europeo?<sup>28</sup> Su tesis está basada en la conciencia de la historia que permitiría crear la identidad individual y colectiva. Ella afirma que la historia se considera normalmente como la justificación de la política contemporánea y como una clave para el futuro. La construcción de una imagen de una nación es tarea tanto de las instituciones políticas como de la clase política. La imagen fue escrita por las guerras. Las naciones en Europa fueron construidas por las guerras, como en Italia y Alemania o en Francia con la revolución. Frevert afirma que durante

<sup>27</sup> Thomas Cieslik (2005), "La dimensión política del Acuerdo Global: un balance modesto", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *El acuerdo global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*, Plaza y Valdés editores, México, 2005, pp. 121-138.

<sup>28</sup> Ute Frevert, 2005, "Was ist blob-ein Europaer?", [http://zeus.zeit.de/text/2005/26/Essay\\_Frevert](http://zeus.zeit.de/text/2005/26/Essay_Frevert), 2 de julio de 2005.

los periodos de paz, la *Schicksalsgemeinschaft* recordó a los héroes de las guerras para defender o crear la patria.

Ahora, Europa ha sido creada por su negativa experiencia de la guerra civil entre 1914 y 1945 y fue reconstruida por una política prospectiva de Estados Unidos. Europa es principalmente un proyecto de paz, aunque el motor de la integración es la economía. La identidad con un sistema político funciona sólo en la prosperidad de una sociedad. Las crisis económicas, la falta de reformas y de políticos democráticos provocan el abstencionismo y la aparición de populistas que quieren regresar a un nacionalismo del siglo XIX.

Por esta razón, Europa necesita actualmente una nueva legitimidad, pero, ¿hay héroes europeos que tienen la fuerza de integrar a los pueblos? La locomotora de la integración, el eje entre Alemania y Francia es ahora puesto en duda en especial por los nuevos países: De Gaulle-Adenauer, d'Estaing-Schmidt, Mitterrand-Kohl y Chirac-Schroder actuaron en diversas ocasiones desde cierto nacional-egoísmo, el cual se complementó con los intereses del otro aliado. La visión de Kohl sobre una reunificación alemana en la integración europea fue un interés nacional estratégico, porque él sabía que los vecinos, y en especial la Unión Soviética, nunca la hubieran aceptado si Alemania no se hubiera integrado a Europa y a la OTAN (Organización para el Tratado del Atlántico Norte) para evitar una nueva amenaza militar. De hecho, la aplicación del euro fue también una respuesta a los franceses que temieron la fuerza económica de Alemania. Después de quince años de la reunificación alemana, los gobiernos de Kohl y Schroder han demostrado que la política exterior alemana se ha transformado en una política exterior europea difusa, pero que refleja la reclamación de Berlín (junto con París). Esta última es, no muy erróneamente, lo que los nuevos países temen, como una nueva colonización del eje París-Berlín. Además, sus protagonistas, Chirac y Schroder, han perdido su legitimidad nacional después del fracaso de la Constitución y los recientes comicios en Alemania. La Europa de hoy no tiene a la redonda un héroe, por lo que el proyecto no toca a los sentimientos como la propia nación, véase por ejemplo la serie de acontecimientos de violencia protagonizados por los jóvenes negros ilegales de origen africano en las barriadas de París, Lyon y otras ciudades de Francia.

### Creación de una visión europea

La UE verdaderamente ha creado muchas ventajas para los ciudadanos, el derecho para viajar y trabajar sin fronteras, paz y estabilidad entre las naciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Realmente Blair ha abordado un debate necesario, porque 40% para un sector que sin subsi-

dios no sería competitivo, no tiene sentido. Además, esta política frena también acuerdos comerciales con países en desarrollo. Tarifas, aranceles e impuestos altos vinculados con estos subsidios evitan que naciones en África, América Latina o Asia tengan acceso al mercado europeo con sus productos agrícolas, aunque éstos serían para el consumidor europeo más baratos. Al contrario, la UE paga millones de euros de ayuda al desarrollo que no serían necesarios si estas naciones pudieran vender sus productos. Finalmente, el contribuyente europeo paga dos veces la cuenta para la protección de sus campesinos, con sus impuestos y altos precios para sus frutas y verduras. Por ende, el presupuesto de la UE no tiene suficientes recursos para sus actividades en el siglo XXI, que son, entre otras, la inversión en el sector tecnológico, investigación y educación, y la política exterior y militar común para ser competitiva en el mundo, según los objetivos del programa de Lisboa para 2010,<sup>29</sup> entre otros la inversión de 3% del producto social para la investigación, más competencia entre compañías de ferrocarriles y aerolíneas, la liberalización de los mercados de gas y electricidad, la apertura del sector de los servicios para el mercado europeo y la modernización de los sistemas sociales.

Con estos objetivos, los gobiernos quisieron construir una Europa con una sociedad de conocimiento y ciencia, en donde hay modernizaciones en casi todos los sectores, como la economía, la ecología y la educación. Casi cinco años después de la publicación de estas ambiciosas iniciativas, la primera balanza resulta muy sobria y es muy probable que la UE no vaya a alcanzar la realización de sus compromisos.<sup>30</sup>

Diversos intelectuales han recordado la tesis de una Europa núcleo durante la guerra de Estados Unidos contra Irak; por ejemplo el filósofo alemán Jürgen Habermas.<sup>31</sup> Él ha desarrollado una tesis sobre el núcleo europeo en contra de Estados Unidos; pero, ¿debe Europa ser solamente un núcleo contra Estados Unidos, basada otra vez en una identidad negativa? La respuesta del politólogo Gerd Langguth<sup>32</sup> contradujo el pensamiento de Habermas, según el cual Europa necesita más una estrategia y una postura fuerte en las relaciones transatlánticas, y menos una confrontación con el superpoder, no obstante la

<sup>29</sup> *Die Zeit*, n. 46, 4 de noviembre de 2004, p. 30.

<sup>30</sup> Thomas Cieslik (2005): "La dimensión política...", *op. cit.*, pp. 121-138.

<sup>31</sup> Gerd Langguth, 2003, "Wem gehört die Idee eines Kerneuropa?", Habermas' Europa-Thesen im Spiegelbild der Realitäten, *Neue Zürcher Zeitung*, Internationale Ausgabe [http://www.gerd-langguth.de/artikel/NZZ\\_habermas.htm](http://www.gerd-langguth.de/artikel/NZZ_habermas.htm), 2 de julio de 2005.

<sup>32</sup> *Idem.*

administración unilateral de Bush para resolver y enfrentar exitosamente los retos del siglo XXI, como el terrorismo internacional. Hasta ahora, Europa no habla con una voz, y esta debilidad reduce su credibilidad como actor civil en la política internacional.

El investigador Lieven del Instituto Carnegie Endowment for International Peace en Washington, reclama que Europa necesita imaginación:

La UE empezó a desarrollar una cuasi idea romana de sí misma como una suerte de fuerza imperial suave, ampliando su sistema a todo el continente europeo o incluso –en los sueños de sus más salvajes partidarios– al mundo. Estos sueños se han revelado inútiles. La UE necesita pensarse a sí misma, en lugar de pensarse en términos bizantinos, como un centro débil con medios insuficientes para alcanzar sus intereses y estabilizar su periferia.<sup>33</sup>

La reunificación europea permite un acercamiento económico realista, paso a paso, para garantizar un desarrollo propio y conservar la multitud de Europa, que es la herencia de su historia. Sin embargo, la Constitución europea parece un error de construcción que no refleja la voluntad política y democrática de un *demos* europeo que existe solamente en los discursos de políticos, pero no en la realidad. La idea principal de Europa no debería morir. Europa necesita una reunificación en las mentes de la gente. Una reunificación europea virtual y manejada por la clase política repite los errores del pasado y pone en peligro la perspectiva de largo plazo del modelo exitoso de Europa. Para evitar una reunificación fracasada, Europa necesita hoy una visión que vaya más allá de la economía y las fuerzas de la integración en asuntos políticos, sociales o militares. El nuevo papa Benedicto XVI, anterior cardenal alemán Joseph Ratzinger, reconoce las raíces espirituales de Europa: “Para los padres de la UE tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial —Adenauer, Schumann, De Gasperi— estaba claro que ese fundamento existe, y que descansa en la herencia cristiana de lo que el Cristianismo se convirtió en nuestro continente”<sup>34</sup>. El fundamento de la Comunidad Europea se refleja en la segunda frase del preámbulo de la nueva Constitución: “En la conciencia de su herencia religioso-espiritual y moral, la Unión se fundamenta sobre los valores indivisibles y universales del ser humano: la libertad, la igualdad y la solidaridad”. Solamente estos valores

<sup>33</sup> Anatol Lieven, “Europe’s urgent need for imagination”, *The Financial Times*, 28 de julio de 2005.

<sup>34</sup> Joseph Ratzinger, 2000, “Europa, política y religión”, Berlín, 28 de noviembre, <http://www.conocereis-deverdad.org/website/index.php?id=2479>, 8 de mayo de 2005.

comunes permiten una integración justa entre los Estados europeos, por esta razón Europa no debe crecer demasiado. Por ejemplo, los holandeses contribuyen al presupuesto de la UE *per cápita* dos veces más que un alemán, tres veces más que un inglés o cinco veces más que un danés, aunque estos últimos tres europeos son en promedio más ricos que el holandés.<sup>35</sup> Esto provoca un sistema de contribución obviamente injusto que propicia el rechazo de la idea europea; especialmente en los países como Reino Unido, Suecia, Austria o Alemania, que pagan más y reciben menos, hay más euroescépticos, según las encuestas de Eurobarometer.<sup>36</sup>

Por tal motivo, la propuesta de Wolfgang Schussel, el canciller de Austria, que tendrá la presidencia de la UE durante el primer semestre de 2006, quizá sea una salida: él demanda un impuesto europeo sobre transacciones financieras internacionales, el cual es más popular bajo el nombre Tobin-Tax. Si Europa debe funcionar, necesita sus propios recursos independientemente de las posturas de gobiernos nacionales.

### Nueva agenda de Europa

Blair debe convencer a los europeos para adoptar el modelo anglosajón, el cual es más flexible y crea más empleos, que es por ende una política más social que descargaría los sistemas sociales en los Estados como Francia y Alemania, cuyos gobiernos intervienen demasiado en la economía. Las tasas de crecimiento en Europa del este, con alrededor de 5%, han demostrado que en la actualidad los nuevos países tienen un mercado dinámico, flexible, además de progreso con empleados capacitados y más baratos. Francia y Alemania tienen que aprender que la Europa del siglo XXI no debe ser una zona de protección para sus intereses, sino de oportunidades. En este contexto, probablemente el *Observer* tiene razón en calificar a Blair como el verdadero europeo.<sup>37</sup> Cuando todo le resulte bien para dar a Europa una visión para el siglo XXI, Blair deberá aceptar que en el futuro Europa debe definirse a sí misma como un Estado-nación federal de las patrias y no como ahora, una construcción de los 25 gobiernos para ser una herramienta de sus intereses nacionales.

<sup>35</sup> Jan Arend Bokestijn, "Der Zahlmeister hat die Nase voll", *Die Welt*, 3 de junio de 2005.

<sup>36</sup> Véase [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm), 10 de mayo de 2005.

<sup>37</sup> "Tony Blair is a true European", *Observer*, 19 de junio 2005, <http://observer.guardian.co.uk/leaders/story/0,6903,1509743,00.html>, 2 de julio de 2005.

La agenda de Europa debe establecer al menos los siguientes puntos:

- Volver a ganar la confianza de los europeos en las instituciones y la Constitución por un plebiscito directo en los 25 países en el día festivo oficial de Europa, el 9 de mayo de 2006.
- Elección directa de un presidente europeo por cuatro años que debería actuar como jefe de la comisión y representante de la Unión.
- Formulación de una estrategia coherente sobre el futuro de una política exterior y de seguridad común, como un pilar independiente dentro la OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional.
- Presión diplomática contra el régimen iraní para evitar un programa nuclear que podría desestabilizar la región.
- Realización del programa de Lisboa 2010.
- Reestructuración del concepto financiero de la Unión con una reducción consecuente de los subsidios agrícolas y la abolición del sistema de contribución antigua y, finalmente, la aplicación de un impuesto europeo para fortalecer la posición de la Unión al frente de los gobiernos nacionales.
- Ratificación de un Tratado de Libre Comercio con Mercosur para impulsar una región que es considerada como estratégica tanto en términos políticos como económicos para los intereses de la Unión bajo los paradigmas de multilateralismo, coherencia social, desarrollo sustentable, democratización y transformación respecto de la cumbre entre América Latina, el Caribe y la UE, en Viena en mayo de 2006.
- Oferta franca y honesta a Turquía y Ucrania, una asociación privilegiada en lugar de una adhesión.
- Regulación del proceso de inmigración para responder a la crisis demográfica.
- Reconsideración del principio de subsidiaridad para evitar que la Europa de las multitudes sea en el futuro una región centralizada.

Europa necesita, pues, hacer su tarea y dar salida a estas propuestas; asimismo, necesita una visión para el 2030 con el propósito de ganar entusiasmo entre los pueblos, cuando los valores como la libertad y la solidaridad sean realizados. Hoy la libertad ha sido puesta en peligro por los terroristas, las restricciones de los gobiernos y la solidaridad por la atomización de sociedades, lo cual están comprobando los pueblos de Francia y Bélgica, con tanta inestabilidad y disturbios, porque sus sociedades no han sido capaces de incorporar al progreso y bienestar a miles de jóvenes emigrantes afroeuropeos.

## Conclusión

El neorrealismo implícito en la teoría intergubernamentalista y el neofuncionalismo permanecen como las teorías más importantes las cuales nos ofrecen categorías analíticas que contribuyen a cualquier trabajo de investigación acerca de la integración europea; la neofuncionalista permanece como una teoría de potencial transformación de la sociedad civil.<sup>38</sup> Wayne Sandholtz y John Zysmzn señalaron en 1989 la importancia de que en ese año la Comisión se sumó a los grupos de negocios y esto permitió movilizar y crear coaliciones entre las elites de gobierno que favorecían los objetivos del MUE. En contrapartida, Moravcsik conlleva reflexiones clásicas del neorrealismo con la excepción de que los intereses no se derivan estructuralmente; es decir, la posición que se ocupa en la estructura de distribución del poder no determina interés, sin que la clave del análisis esté en la política doméstica como fuente del interés del Estado. Así, la convergencia de gobiernos conservadores en Gran Bretaña, Alemania y Francia son las fuentes precursoras del AUE.<sup>39</sup>

De hecho, Moravcsik busca establecer un doble enfoque. En el primer estudio, las preferencias nacionales son determinadas de manera primaria por las limitaciones y las oportunidades impuestas por la interdependencia económica; en el segundo, el resultado de las negociaciones intergubernamentales es determinado por el poder relativo de las negociaciones de los gobiernos y por los incentivos funcionales derivados de la institucionalización creada por los altos costos de transacción y por el deseo de controlar las agendas domésticas.<sup>40</sup>

En suma, 1) no existe un enfoque único capaz de explicar holísticamente la dinámica que se presenció en la UE a partir de la segunda mitad de los años ochenta; 2) la interdependencia económica obliga a Europa a cooperar y depender más de la región que de las alternativas individuales; 3) la UE tiene un carácter multidimensional adaptable a todos los enfoques dada su síntesis histórica; 4) la coexistencia de estructuras intergubernamentales y comunitarias continuará por un largo tiempo en Europa.

<sup>38</sup> James A. Caporaso y John, T. S. Keeler, "The European Union and Regional Integration Theory", en Carolyn Rodhes y Sonia Mazey, *The State of the European Union*, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>40</sup> Véase Andrew Moravcsik, "Preferences and Power", *op. cit.*



---

LA UNIÓN EUROPEA:  
HISTORIA, INSTITUCIONES COMUNITARIAS  
Y RETOS



## El proceso de evolución temporal y el liderazgo

Al tratar los diversos sistemas de integración o cooperación regional, tradicionalmente se sitúa a la Unión Europea (UE) en una posición de prelación porque se asume que es el primero desde la perspectiva cronológica y por su relativo éxito en comparación con otros experimentos. Por ejemplo, el Mercosur queda relegado a un escalón inferior porque se considera que es un modelo reciente; una peor suerte corre el TLCAN. Este orden jerárquico refleja un curioso error de percepción histórica y de justicia en el reconocimiento de los méritos y antecedentes.

El primer visionario que propuso crear un sistema latinoamericano de cohesión política y económica que sustituyera al “mercado común” de la colonia española fue Simón Bolívar; sin embargo, la evidencia histórica revela que su sueño federalizante fue un fracaso. Otra peculiaridad histórica del continente americano es que el mayor éxito de los intentos por generar una economía unificada es precisamente la realidad de Estados Unidos de Norteamérica. Lo que justo ahora completa Europa con la adopción del euro, lo llevaron a cabo los estadounidenses en el siglo XIX con el dólar. En América, por lo tanto, se produjo la idea original y el éxito más espectacular de mercado común y de comunidad continental de gran abasto.<sup>41</sup>

El proceso de integración de Estados Unidos es un ejemplo exitoso que debe ser tomado en cuenta. Cada una de las antiguas colonias hubiera podido seguir su existencia por separado, pero adoptaron una cierta fórmula mágica creada por los fundadores de esa patria. Tal experimento fue totalmente innovador en aquellos tiempos. Al postular instituciones comunes usaban el método federalista, cuyos fines serían genialmente adaptados por un francés, Jean Monnet (1888-1979). El procedimiento se basaría en forjar una solidaridad de hecho. Naturalmente, el proceso estadounidense y el europeo fueron distintos, ya que en el primero se evolucionó de una confederación a una federación y para salvarla

<sup>41</sup> Joaquín Roy, *Europa en transformación, procesos políticos, económicos y sociales*; Alejandro Chanona Burquette y Roberto Domínguez Rivera (coords.), Plaza y Valdés editores-UNAM, México, D. F., 2000, pp. 133-159.

se tuvo que sufrir una guerra civil. En paralelo, en Europa se vivió el purgatorio de varias guerras (también civiles, en el sentido europeo), para convencerse del peligro del aniquilamiento de la civilización.

Tampoco es rigurosamente cierto que la integración subregional de América Latina comenzara con el Mercosur y con la parte del TLCAN (NAFTA) que corresponde a México, antes existieron la ALALC y su sucesora, la ALADI. Pero la memoria histórica es cruel e implacable con la percepción de los fracasos; si los sistemas de integración no tienen un éxito espectacular son enterrados en el basurero de la historia.

Conviene aclarar algunos conceptos de la UE y corregir algunas interpretaciones defectuosas acerca de su personalidad. Comencemos por meditar acerca de una llamada telefónica a la oficina de la propia representación de la UE en cualquier capital latinoamericana. Una voz es la que recibe a través del contestador "Usted se ha comunicado con la UE, delegación de la Comisión de la Comunidad Europea". Este mensaje significa que se está entablando contacto con un ente que no corresponde a una realidad tangible. No existe todavía como tal, con una personalidad internacional jurídicamente explícita y perfilada.

Esta carencia refleja una interpretación política ante la aparente impotencia de la UE para resolver peligrosas crisis como la desintregación de Yugoslavia. Se trata de una constatación de que lo que existe jurídicamente es una delegación que representa a una Comisión. Ésta es, a su vez, una institución de un ente con personalidad internacional que se llama Comunidad Europea. Desde el punto de vista jurídico no se puede considerar a la UE como un ente finalizado y concreto, aunque está en camino de llegar a esa meta.

Según la imagen ofrecida por Enrique Barón (1994), antiguo presidente del Parlamento Europeo, uno se halla contemplando una catedral cuya construcción llevará centenares de años. Si se les preguntara a los obreros, algunos dirían que levantaban un muro o un tejado; otros, más sabiamente, intuirían que construían una catedral.<sup>42</sup> La "ideología" de Jean Monnet, y las personas a las que había conseguido persuadir, estaría dominada por la creencia de que si bien nada era posible sin la acción de los hombres, tampoco nada era permanente sin las instituciones. La naturaleza perenne de la metáfora de la catedral ilustra este credo.

Lo que se visualiza en Europa no es tampoco un invento exclusivo de la presente época. La primera comunidad europea, en sentido amplio, se remonta al imperio creado por Roma; posteriormente lo que perteneció fue una nostal-

<sup>42</sup> Enrique Barón, *Europa en el alba del milenio*, Acento Editorial, Madrid, 1999, p. 25.

gia por la pérdida del mundo romano y de su sentido unificador. Se desea y se anhela en Europa pertenecer a una misma cultura. Si se observa el mapa de la original Comunidad Europea del Carbón y el Acero, su extensión así coincide con el imperio de Carlomagno. Él debe ser considerado el primer presidente de una comunidad europea.<sup>43</sup>

Después hubo una tendencia progresiva a la unificación perversa de Europa, primero por un método imperial y luego a través de la fuerza. Hay dos predecesores típicos y emblemáticos de la unificación europea en los dos últimos siglos. El primero fue Napoleón, quien pretendía unificarla supeditando a la Francia heredada de Luis XIV y glorificada por la revolución; fue la sublimación de Europa construida por la fuerza de las armas y los códigos impuestos. Napoleón había adoptado y que el Estado francés creaba la nación francesa y no al revés. El segundo caso de una Europa unificada por la brutalidad de las armas fue el experimento de Hitler por medio de la hegemonía de la Alemania nazi. Básicamente declaraba, parafraseando a Orwell en su granja, que todos eran europeos, pero algunos lo eran más que otros. Naturalmente, la perversión de este mensaje fue que algunos ni siquiera tenían derecho a serlo y por esto debían ser aniquilados. Esta autodestrucción de Europa sirvió de semilla para su resurrección.

Para entender el desarrollo de la UE es necesario situarse en el último lustro de los años cuarenta del siglo XX. En aquellos momentos, los nuevos líderes surgían de entre aquellos que no se habían involucrado en el proceso nazi-fascista, no habían engrosado las filas del colaboracionismo o incluso habían sufrido represalias de parte de la dictadura. Estos dirigentes (algunos vencedores, pero también vencidos porque sus países habían sido ocupados) se dieron cuenta de que sus naciones y Europa entera estuvieron al borde del precipicio.

Comenzaron a analizar los motivos de la guerra y llegaron a la conclusión de que era relativamente fácil identificar como única causa a Adolfo Hitler y a la ideología nazi-fascista. En rigor, las razones por las que Europa estuvo a punto de ser aniquilada eran más hondas y se hallaban en el interior de su propia cultura. La guerra había sido resultado de la competencia fratricida entre los Estados. El concepto del nacionalismo étnico, cultural, excluyente o "alemán" era el cáncer que había carcomido la conciencia europea.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Entre las obras que rastrean la idea de Europa destacan las siguientes: Jean-Baptiste Duroselle, *Europe: A History of its Peoples*, Viking, Londres, 1990; (*Historia de los europeos*, Aguilar, Madrid, 1990); Derek Heater, Connecticut, *The Idea of European Unity*, St. Martin's Press, Nueva York, 1992; Kevin Wilson y Jan van der Dussen, *The History of the Idea of Europe*, Routledge, Open University/Londres/Nueva York, 1995; y Denis de Rougemont, *The Idea of Europe*, The World Publishing Company, Nueva York, 1968.

<sup>44</sup> Entre la cuantiosa bibliografía clásica acerca del nacionalismo, se recomiendan las siguientes obras: Ernest

En contraste, en el Nuevo Mundo, el caso más exitoso de lo contrario del nacionalismo ético es la nación liberal o política ("francesa") a la manera de Estados Unidos, ya adoptada inexorablemente por el resto del continente. Aunque el procedimiento latinoamericano ha sobrevivido siguiendo este modelo, ninguno ha alcanzado el éxito del experimento estadounidense. En la conciencia política de Estados Unidos (y en el pensamiento liberal y democrático de América Latina) se asume como dogma que el nacionalismo excluyente fue la virtual inmolación de la civilización europea. A la vista de la continuada crisis de los Balcanes, la lección todavía no ha sido aprendida.

Tras la segunda guerra mundial, los nuevos líderes constataron que no se podía eternizar la ocupación de Alemania. Se imponía la urgencia de aprender de los errores del pasado. En contraste con el cómodo concepto de distinguir entre una primera y segunda guerra mundial, la realidad es que fue una sola contienda con una tregua de veinte años. Al final de los años cuarenta los nuevos líderes europeos consideraron que no se podía volver a cometer el error de Versalles y humillar de nuevo a Alemania porque produciría resultados contrarios al objetivo final, había que implicar a los vencidos en el proceso de reconstrucción para que se evitara la repetición de los endémicos males europeos.

Todo este proceso está descrito mucho mejor en las memorias de Jean Monnet en diversos textos de derecho comunitario o de la historia de las instituciones europeas.<sup>45</sup> La familia de Monnet fabricaba coñac y durante la crisis económica de entreguerras éste se fue por el mundo para venderlo. Viajó y residió en Estados Unidos y el Reino Unido; allí comprobó la evolución de un imperio en ascenso y otro en proceso de decadencia. Monnet era lo que

---

Gallner, *Encounters with Nationalism*, Blackwell/Oxford/Cambridge/Massachusetts, 1994; Ernest Sèller, *Nations and Nationalism*, Cornell/Blackwell/Ithaca/Oxford, 1983 y *Nationalism*, New York University Press, Nueva York, 1997; John Hutchinson y Anthony D. Smith (eds.), *Nationalism*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York, 1994; Anthony D. Smith, *National Identity*, University of Nevada Press, Reno, 1991, y el más reciente de Montserrat Guibernau, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Polity Press/Reino Unido, Cambridge, Blackwell Publishers, Massachusetts, 1996. En lengua castellana algunos libros merecen consideración: Andrés de Blas Guerrero, *Nacionalismo y naciones en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994; Gonzalo Herranz de Rafael, *La vigencia del nacionalismo, Siglo XXI*, Madrid, 1992; Xavier Rubert de Ventós, *Nacionalismos: El laberinto de la identidad*, Espasa Calpe, Madrid, 1994.

<sup>45</sup> Jean Monnet, *Memoires*, Doubleday, Nueva York, 1978. Se recomienda también la consulta de estos libros sobre la vida y obra de Monnet: Francois Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Independence*, W: Norton and Company, Nueva York, 1994; Merry Bromberg y Serge Bromberger, *Jean Monnet and the United States of Europe*, Coward-McCann, Nueva York, 1969; Douglas Brinkley y Clifford Hackett (eds.), *Jean Monnet: The Path to European Unity*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991.

hoy se conoce como tecnócrata, artífice de los planes de modernización en el gobierno francés en aquellos momentos cruciales del medio siglo. Carente de carisma político, débil en oratoria, reacio a la escritura prolija, Monnet era un maestro en vender productos y, sobre todo, de arriesgadas y osadas ideas: ofreció una fórmula mágica a Robert Schuman (1886-1963), ministro de Asuntos Exteriores de Francia.

La clave era recortar voluntariamente la propia soberanía del Estado y ubicarla en otro contexto. Schuman intuía cabalmente que Alemania no tendría más opción que aceptar esa oferta; no se vería humillada, sino que se le brindaría la oportunidad de ser redimida.

Pero el método de Monnet y Schuman era muy diferente a los experimentos puestos en marcha por otro francés en los años veinte: Arístide Briand (1862-1932), premier y ministro de Asuntos Exteriores, quien era más ambicioso, por lo que sus planes de unificación política alarmaron a los dirigentes de la década de los años treinta, era como comenzar la casa por el tejado. Monnet era más práctico. La unión política no podía ser el primer paso para conformar una federación. La nueva fórmula sería la identificación de algunos sectores económicos estratégicos que pudieran servir de trampolín para el largo proceso de integración efectiva.

En este contexto, Schuman, ejecutando la partitura de Monnet, propuso colocar la producción de carbón y de acero de su país bajo el control de un ente supranacional, a la espera de que otros Estados se adhirieran a su oferta, suponiendo que los alemanes, con el Ruhr ocupado, iban a poner el acero a disposición de los demás países. Naturalmente, se sabía que también los Estados del Benelux (por la unión de Bélgica, Nederland-Holanda y Luxemburgo) se lanzarían rápidamente por esa senda, porque habían sido los que más habían sufrido las barbaridades de las guerras. Para Italia era la gran oportunidad de redimirse internacionalmente.

Por otra parte, desde el punto de vista cultural y lingüístico, resulta significativo el hecho de que eran los principales protagonistas políticos de la función. Además de la nacionalidad germana de Konrad Adenauer (1876-1967), el italiano Alcide de Gasperi (1881-1954) era oriundo de la región que formaba parte de Austria-Hungría. Robert Schuman nació en Luxemburgo, de padres franceses, se crió en la parte de habla alemana de Lorena (bajo soberanía de Alemania) y estudió en universidades de Bonn, Berlín y Munich; ejerció la abogacía en Metz y sirvió en el ejército germano durante la Primera Guerra Mundial. Al final de la contienda, Alsacia y Lorena regresaron al control francés, pero en 1940 fueron de nuevo anexadas a Alemania. Al tiempo que rehusó servir en la administración colaboracionista de Pétain por protestar por

la expulsión de la población francesa de Lorena, fue hecho prisionero por la Gestapo, posteriormente se escapó y se enroló en la resistencia.

El invento de Monnet fue verdaderamente genial porque proporcionaba la gran oportunidad a Francia de recuperar un protagonismo europeo y ofrecía una salida elegante a Alemania para reincorporarse a la comunidad internacional en terreno muy práctico. Para completar el proceso, se contaba en principio con la bendición de Estados Unidos, que ya había creado el Plan Marshall.

#### Del carbón y el acero a una unión más profunda <sup>46</sup>

En el desarrollo constitucional de la Comunidad Europea, la Declaración de Independencia de Estados Unidos tiene su equivalencia en la declaración de interdependencia de Schuman (1950).<sup>47</sup> Europa no haría de golpe sino por realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho, un primer paso hacia la federación europea. Desde el principio se reconocía la necesidad de la existencia de instituciones comunes, efectivas y supranacionales, entre las que destacaba la predecesora de la Comisión Europea, la significativamente llamada Alta Autoridad, a la cual se cedía una parte de soberanía y cuyas decisiones vinculaban a todos los países adheridos. Desde su fundación este detalle distinguió a la Comunidad Europea de los planes de integración o cooperación intergubernamentales, latinoamericanos o interamericanos, desde Bolívar hasta el impugnado ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de la Américas).

Como discípulo más avezado de esta doctrina, Walter Hallstein (1901-1982), el delegado alemán recomendado por Adenauer a Monnet y luego nombrado primer presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) puesta en marcha por el Tratado de Roma (1957), gustaba de ampliar las ideas

<sup>46</sup> En castellano, además de *Europa en el alba del milenio*, *op. cit.*, se recomiendan las siguientes obras que en sus capítulos introductorios ofrecen un resumen coherente del proceso de integración europea: Victoria Abellán y Blanca Vilá, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1993; Francesc Morata, *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998; Santiago Muñoz Machado, *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Alianza, Madrid, 1993; José Antonio Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI, Madrid, 1995; Andrés Ortega, *La razón de Europa*, Aguilar/ El País, Madrid, 1994; Rogelio Pérez-Bustamante, *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995*, Dykinson, Madrid, 1995, y Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1994.

<sup>47</sup> Robert Schuman, "The Schuman Declaration", Declaración del 9 de mayo de 1950, reproducida en *Europe-A Fresh Star: "The Schuman Declaration"*, 1950-1990, documentación europea, Periodical 3/1990; transcrita en Brent F. Nelsen y Alexander C-G, Stub, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, Boulder Co., 1994.

originales en lo que es, hasta la fecha, la más dramática definición de la Comunidad Europea. Según la lógica de la renuncia a la soberanía de ciertas parcelas de la economía, la Comunidad no se había fundado para actuar en el terreno de los negocios, sino en el de la política.<sup>48</sup> La Comunidad, según las explícitas palabras de Schuman en histórica oferta, nació para que otra guerra entre Francia y Alemania fuera no sólo “impensable” sino “materialmente imposible”.<sup>49</sup>

La decisión de compartir la producción y el uso de productos estratégicos es vital para entender el proceso europeo. En la “Declaración de interdependencia” de Shuman (1950), como documento fundacional, se usaban palabras y conceptos que años más tarde irritarían a dos figuras del proceso europeo con las que también hay que contar para entender los altibajos de la evolución de la UE, ya que ésta se ha forjado tanto por las ideas osadas y geniales como por las oposiciones. No se puede entender cabalmente la senda hacia la integración europea sin los efectos de la oposición de Charles de Gaulle y de Margaret Thatcher. Lo que incomodaba a la primera ministra británica fue el establecimiento de bases comunes para el desarrollo económico como primera etapa de una federación europea. Era precisamente lo que cambiaría el destino de esa región fronteriza que durante mucho tiempo se dedicó a la fabricación de armas de guerra, de las cuales sus ciudadanos han sido las víctimas.

La Declaración de Schuman era taxativa y novedosa. Los seis Estados estaban resueltos a sustituir la rivalidad secular por una fusión de intereses esenciales y establecer con la Comunidad Económica los primeros fundamentos para una relación más amplia y profunda. La integración económica no era el objetivo, sino la base para una integración más ambiciosa que reconstruyera la región y evitara una tercera guerra.

Desde el punto de vista político-estratégico, la nueva dirigencia alemana se dispuso a reconstruir su industria; pero desde la perspectiva geopolítica, ya que la parte oriental de su territorio continuaría siendo ocupada por la Unión Soviética, le convenía estar en perfectas relaciones con los vencedores. La Comunidad Europea ofrecía a Alemania una oportunidad dorada para recuperar mínimamente una modesta parcela en el nuevo orden mundial que se tramaba en aquellos momentos, ya en esa época se observaba una contienda entre tres visiones de integración. La primera se basaba en la seguridad militar, la segunda proponía la integración económica mediante el libre comercio, la tercera era el

<sup>48</sup> Altiero Spinelli, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*, John Hopkins, Baltimore, 1966, p. 133.

<sup>49</sup> “Declaración Schuman”. Véase el comentario de Walter Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1962, p.10.

método de Monnet y Schuman por medio de la supranacionalidad. Ninguno de los tres conceptos sería abandonado en su totalidad por los tres protagonistas: Francia estaba en el centro del escenario, Alemania era el segundo y, el tercero, inevitable invitado reticente, era el Reino Unido.

Fue Winston Churchill (1874-1965) quien de forma paradójica tempranamente propuso una primera UE, pero la idea se plasmó en el Consejo de Europa, una organización intergubernamental que conviene no confundir con la Comunidad (o sucesora, la UE). Como justificación de tal confusión hay que aducir que durante décadas el Consejo de Europa dio uso a su hemiciclo parlamentario de Estrasburgo. Además, la Comunidad (y la Unión) comparte con el Consejo de Europa la bandera original de las doce estrellas doradas sobre un fondo azul. Pertenecen al Consejo de Europa todos los países europeos con gobierno democrático. Sus funciones más descollantes se refieren a la promoción de la cultura y la defensa de los derechos humanos, su institución más emblemática es el Tribunal de Derechos Humanos que está bajo la supervisión de la Asamblea Parlamentaria (formada por delegados de los parlamentos nacionales), cuenta con una Secretaría General y las decisiones globales son tomadas por un Consejo de Ministros que representan a sus gobiernos. Su sede está en la ciudad alsaciana de Estrasburgo, urbe que ha sido alternativamente alemana y francesa.

La perspectiva británica se decantó hacia el método de la integración puramente económica y de libre comercio. Mientras tanto, los dirigentes franceses, y sobre todo los alemanes, prefirieron históricamente el camino de la integración enfocada hacia la política, pero la historia revela que también Francia tuvo limitaciones internas, y cuando parecía que el proceso europeo disfrutaba de buen rumbo, De Gaulle pisó el freno e insistió en el concepto alternativo de la Europa de los Estados. También fue la Asamblea Francesa la que descarriló el nuevo proyecto Schuman de una Comunidad Europea de Defensa (1950) que complementara a la económica y una segunda que regulara la energía atómica, conocida popularmente como EURATOM.

Como alternativa a la defensa europea supranacional, ha sobrevivido el concepto propuesto por los estadounidenses y bendecido por el Reino Unido para garantizar la paz en Europa. Consistió desde el principio en crear un escudo militar que se comportó puramente como un paraguas nuclear. La combinación de la integración económica y de libre comercio proporcionadas por la Comunidad Europea y la alternativa de la EFTA, unida en la garantía del paraguas nuclear de la OTAN, ayudó a Europa a sobrevivir a la Guerra Fría. Los realistas consideran que Europa sobrevivió solamente gracias al escudo proporcionado por la OTAN, pero no hay que menospreciar el sutil y decisivo papel que desempeñó la prosperidad percibida en la economía.

Los padres fundadores al principio de los años cincuenta habían comenzado con dos sectores estratégicos: el carbón y el acero, los cuales además estaban identificados como una de las causas de enfrentamiento entre los países, teniendo siempre en cuenta que debería ampliarse progresivamente a todos los sectores de la producción y la economía, según el Tratado de Roma y la consiguiente puesta en marcha de la Comunidad Económica Europea en 1957. A la vista de que esa ejecución se había ralentizado durante décadas de dudas, rencillas y ambivalencias de algunos Estados, se acudió a la cura de urgencia del Acta Única (1986) que desembocó en el tratado de Maastricht (1992). A mediados de los ochenta se había descubierto que, para completar lo acordado y firmado en el Tratado de Roma (básicamente las competencias del llamado mercado común) se debían ejecutar más de trescientas directivas comunitarias. Con el Acta Única se resolvió compactar todas las asignaturas pendientes en un solo expediente y comprometerse de verdad a completar el edificio comunitario que se revelaba como imperfectamente acabado en su andamiaje.

En plena década de los años ochenta toda la escena mundial bipolar comenzó a cambiar. Los dirigentes de la Comunidad Europea intuyeron que había que dar un gran salto cualitativo a la vista de que se había retrasado la ejecución de los planes. El francés Jacques Delors (1925), quizá el más decisivo presidente de la Comisión Europea desde los tiempos de Monnet, ha comparado el proceso de la Comunidad Europea con el manejo de una bicicleta. Ubicado en su sillón, el ciclista no tiene más opción que seguir pedaleando; si cesa en esa función, pone pie en tierra y el viaje acaba, o se cae estrepitosamente al suelo. Delors, gran aficionado al ciclismo del tipo *Tour de France*, proponía el método de la escapada hacia la montaña, tirando del pelotón. Si un corredor se escapa, provocará que el resto intente alcanzarlo y de este modo la carrera progresa. Eso es lo que hizo en la senda hacia el Tratado de Maastricht, aplicando el procedimiento de la provocación del paso osado. En cierta manera fue una duplicación de lo hecho por Monnet y Schuman. Francia tradicionalmente propone, Alemania se adapta y hay que ver qué ocurre con los demás.

### *Instituciones peculiares*

Recordemos de nuevo la doctrina de Monnet y su fe en las instituciones precisamente en momentos en que se percibe una crisis en el papel desempeñado por las instituciones más importantes. Algunos observadores las critican por lo que se considera su excesivo burocratismo, elitismo y ambición de protagonismo. Otros las loan y las consideran irremplazables. Ambos bandos reconocen que

las instituciones comunitarias europeas destacan entre los entes de las organizaciones internacionales por su tenacidad y su latente o explícito espíritu supranacional.<sup>50</sup>

### El consejo europeo. Control global

Destacándose por encima de todas las instituciones, analicemos someramente en primer lugar el Consejo Europeo, que debe ser objeto de reflexión por una doble razón; por ser la máxima jerarquía y la más reciente en su aparición en la escena comunitaria.

El Consejo Europeo es la institución central de la UE según el Tratado de Maastrich y está formado por los jefes (pero no los monarcas constitucionales) de Estado (en la práctica, solamente el de Francia) o de gobierno (los primeros ministros). No existía como tal hace años, surgió como reacción intergubernamental ante la percepción del éxito supranacional de las otras instituciones. Comenzó a funcionar a finales de los años setenta, cuando empezaron a reunirse periódicamente los gobernantes, costumbre a la que contribuyó sobremedida el presidente francés Valéry Giscard d'Estaing (1926). Hoy se ha convertido en la institución crucial y algunos observadores la culpan de falta de decisión global de la UE, ya que carece del espíritu supranacional que poseen otras instituciones fundadas para ese preciso objetivo.<sup>51</sup> Buscando paralelismo con las estructuras federales, el Consejo Europeo sería el equivalente a una hipotética conferencia soberana de los gobernadores de los Estados, que se reuniría en forma periódica para tomar decisiones acerca de los grandes temas de la nación.

### *El Tribunal de Justicia. Garante de Europa*

Paradójicamente, en contraste con su carencia de publicidad, la institución que más ha hecho por la integración europea es el Tribunal de Justicia, cuya sede se encuentra en Luxemburgo. Sistemática y silenciosamente, los juristas que lo componen han contribuido a la primacía del derecho comunitario y a la aceptación de que los jueces nacionales sean comunitarios. Así se consiguió eliminar la distinción entre lo nacional y lo comunitario: dentro de la UE no hay temas internacionales, todas las relaciones entre los Estados son intracomunitarias.

<sup>50</sup> Remito a los capítulos correspondientes en los libros de Abellán y Vilá, Muñoz Machado, Nieto Solís, Ortega, Tamames y Morata y Pérez, *op. cit.*

<sup>51</sup> Véase Mary Trío Johnston, *The European Council: Gatekeeper of the European Community*, Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1994.

Empleado símil es el del fútbol, si el poder ejecutivo de la Comisión se asemeja al uso de la tarjeta amarilla por un árbitro, el Tribunal de Justicia puede ser más contundente con la roja de sus sentencias.

El Tribunal de Justicia está compuesto en su primera instancia por un número de jueces igual al de países miembros. Cada Estado tiene derecho a sugerir una persona, de cualquier nacionalidad, que tenga prestigio en el mundo de la jurisprudencia. Es decir, que el Tribunal de Justicia podría estar formado en teoría sólo por rusos o noruegos, que no son miembros de la Comunidad Europea. Es la única institución que no dice implícitamente que sus miembros deben tener la nacionalidad de la UE. En la práctica, ejemplo del cinismo comunitario, lo cierto es que los juristas son propuestos por cada uno de los gobiernos y escogidos de entre sus propios nacionales. El Tribunal también cuenta con nueve abogados generales, cinco de ellos tradicionalmente nombrados por los cinco países más grandes y los demás por consenso entre el resto de los Estados miembros. Desde 1994 está presidido por el español Gil Carlos Rodríguez Iglesias (1946).

#### El Parlamento. Un ente en busca de misión

Luego de la aprobación del Tratado de Maastricht, el Parlamento consiguió su más sonado triunfo en la batalla por el control comunitario: el poder de codecisión y de aprobación del presupuesto y de las políticas, propuestas y aprobadas por la Comisión y el Consejo de Ministros. Es el premio de su transformación, de ser meramente una asamblea delegada a constituir un cuerpo directamente elegido por los ciudadanos, el único ente supranacional del planeta sujeto a comicios. Numerosas organizaciones internacionales cuentan con el equivalente de una asamblea parlamentaria, integrada por delegaciones de los parlamentos nacionales. Cuando todavía existía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, era modesta y oficialmente una asamblea parlamentaria, pero luego tenazmente empezó a autodenominarse Parlamento. Para llegar a ser elegido miembro del Parlamento Europeo hay que tener la nacionalidad de cualquier país miembro y, naturalmente, ser incluido en las listas de los partidos políticos, o fundar uno propio para probar suerte y conseguir un mínimo de votos que le reporte un escaño.

Los miembros del Parlamento han construido una institución con ansias de protagonismo y responsabilidad. Mediante las elecciones directas ejercidas por parte de los ciudadanos europeos, los eurodiputados consideran que han sido legitimados democráticamente y, por tanto, comienzan a exigir más poder y control. Su más emblemático triunfo fue la presión ejercida en 1999 sobre la

comisión presidida por Jacques Santer, acusada de denuncias de corrupción, crisis que desembocó en su ulterior dimisión en bloque.

Aunque la competencia del Parlamento básicamente es la misma consultiva que la original Asamblea Parlamentaria, mediante la prerrogativa de codecisión, ya ha conseguido la competencia de revisar el presupuesto e intentar ampliar su poder por medio de lo que sarcásticamente se llama la “disuasión nuclear”. Los europarlamentarios amenazan que pueden irritarse y rechazar en bloque todo el programa de la Comisión. En el caso de que se propongan enmiendas al presupuesto, el proyecto vuelve a la comisión. Luego de las convenientes reformas, se intenta llegar a un consenso. Es un procedimiento laberíntico en el que interviene la negociación continua de la comisión y el Consejo de Ministros, aunque los temas incluidos en la soberanía compartida pueden ser decididos por el Consejo según el voto ponderado. Se intenta buscar el consenso, una especie de credo religioso de la mayor parte de entes comunitarios (con excepción del Parlamento) donde no hay mayorías ni minorías explícitas constituidas en bloques; se trata de evitar que haya vencedores o vencidos.

El prestigio del Parlamento Europeo, sin embargo, no está exento de una cierta imagen de provisionalidad, ausentismo y lamentables casos de presunta corrupción en lo que respecta a las dietas para viajes, ya que la mayoría de los eurodiputados aún conservan sus domicilios en sus respectivos Estados. El constante trasiego personal se ve agravado por la aparentemente insoluble crisis de las “tres sedes”. Además de ser el único ente parlamentario transnacional elegido directamente por el pueblo, parece querer resaltar su naturaleza supranacional por el hecho de contar no con un edificio parlamentario, sino con tres, situados en tres ciudades distintas, sitas en tres Estados. Al parecer, no satisfecho con la sede original, Luxemburgo, el Parlamento Europeo sucumbió al pragmatismo y plantó una segunda residencia en Bruselas, originalmente destinada a las sesiones de las comisiones, apelada como “el capricho de los dioses”, por su espectacularidad. Mientras tanto, la tozudez del gobierno francés en fundir la simbología supranacional del Parlamento, con la emblemática bicultural y bilingüe Estrasburgo, triunfó en conseguir que la segunda sede se situara en la capital alsaciana. Durante años, las sesiones plenarias se celebraron en el hemicycle del Consejo de Europa, hasta que se construyó el definitivo complejo comunitario, una obra de acero y cristal a orillas del río que rodea la ciudad, con lo que fue llamado sarcásticamente “el buque fantasma”, entre otros epítetos menos amables.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> En castellano, se recomiendan los fragmentos dedicados a las instituciones en los libros de Abellán y Vilá, Nieto Solís y Morata, y el monográfico, entre irónico y crítico, de Jesús Bueno, *Babilonia y Babel*:

## La Comisión. Gobierno de Europa

La institución que administra diariamente los temas de la soberanía compartida es la Comisión. En su aceptación amplia, está compuesta por alrededor de 15 mil funcionarios. En sentido estricto, es el órgano colegiado formado por veinte personas.<sup>53</sup> Esa condición los obliga a comportarse colectivamente y no seguir las instrucciones de los gobiernos. Los cinco países con mayor población (Francia, Italia, Gran Bretaña, Alemania y España) tienen derecho a proponer dos comisarios. Existe una tradición que consiste en que uno de ellos es nombrado por el partido que ostenta el poder en ese momento, y el número dos generalmente es pactado con el mayor grupo de la oposición. Por ejemplo, el Reino Unido ha tenido tradicionalmente un comisario laborista y otro conservador. España siempre ha contado con uno socialista y otro miembro del Partido Popular. Sin embargo, el canciller alemán Gerhard Schroeder (1944) rompió este código en junio de 1999 cuando nombró a un comisario de su partido socialista y otro de los verdes, al tiempo que rechazó nombrar uno democristiano. Cada comisario tiene un gabinete de seis o siete colaboradores. Un reglamento obliga a que por lo menos uno sea de distinta nacionalidad que la del comisario. Esta medida fue considerada como modesta por el presidente de la Comisión, Romano Prodi (1939), quien se propuso exigir gabinetes multinacionales y prohibir que el jefe y el subjefe tuvieran el mismo pasaporte.

Para llegar a ser funcionario del conjunto burocrático que da apoyo a los 20 comisarios, se requiere ser ciudadano de un país miembro, tener un notable expediente profesional o académico y pasar algunos exámenes rigurosos y competitivos. Hay un segundo método de nombramiento directo para acceder a los niveles más altos que se conoce como "paracaidismo" en el vocabulario informal. Los gobiernos y los partidos nacionales más influyentes disfrutaban de este monopolio. Hay reglas no escritas que prescriben que hay que tener cuidado de ciertos Estados miembros para que no tengan copados demasiados cargos altos

---

*el Parlamento Europeo desde dentro*, Ediciones B, Barcelona, 1999. En lengua inglesa, los siguientes libros merecen consulta: Richard S. Katz y Bernhard Wessels (eds.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford/St. Martin's Press/Nueva York, Houndmills/Basingstoke/Hampshire, 1998; y Francis Jacobs (ed.), *The European Parliament*, Longman, Londres, 1992.

<sup>53</sup> Entre las obras monográficas acerca de esta institución se recomiendan las siguientes: Michelle Cini, *The European Comision: Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*, Manchester University Press/St. Martin's Press, Manchester/ Nueva York, 1996; G. Edwards y D. Spence (eds.), *The European Commission*, Longman, Londres, 1994. En castellano referimos antes los capítulos correspondientes de los libros generales acerca de las instituciones y políticas mencionadas con anterioridad.

para no romper el equilibrio. En la práctica se ha llegado a identificar a ciertas nacionalidades con ciertos cargos. Los franceses han estado tradicionalmente enamorados del área de desarrollo, y los altos cargos de relaciones con América Latina han estado bastante controlados por españoles y portugueses. El siglo XXI puede revelar cambios en estas pautas.

Si se acepta que la esencia de la Comunidad de Europa es supranacional, la Comisión Europea debería ser la institución más importante. Sus presidentes son nombrados por consenso por el Consejo Europeo, su mandato dura cinco años. En el segundo lustro de los años noventa, la Comisión estuvo presidida por el antiguo primer ministro de Luxemburgo, Jacques Santer (1993). Un repaso de la historia de la Comisión revela que un presidente de carácter fuerte y con carisma es sucedido por uno débil. Está por verse cuál será el legado del italiano Prodi, quien asumió el cargo con la presión de la crisis que culminó con la dimisión de la Comisión de Santer. Otra de las reglas no escritas es que conviene alternar un presidente de la Comisión procedente de un país grande con el de uno pequeño (lo cual se verá confirmado por la evolución del francés Delors, al luxemburgués Santer para pasar al italiano Prodi). También se ha intentado que un presidente socialista (Delors) sea sucedido por un demócratacristiano o conservador (Santer), con la opción de un independiente o liberal (Prodi); también se procura alternar presidentes originarios del sur con los del norte.

El Parlamento Europeo y un comité independiente presidido por Jacques Delors han presionado para que los candidatos a presidente de la Comisión surjan de las propuestas de los grupos parlamentarios. De momento este proyecto resulta utópico, ya que equivaldría a convertir los comicios para elegir al Parlamento en unas elecciones generales de ámbito europeo y a la conversión de la Comisión en un órgano directamente elegido y con poderes ejecutivos, proyecto que los gobiernos no están dispuestos a aceptar.

Una fórmula novedosa consistiría en que los miembros del Consejo Europeo sigan nombrando al presidente de la Comisión según los tratados; es decir, que continúen funcionando técnicamente como los monarcas en las democracias parlamentarias, al tener que ejercer el privilegio de nombrar, a propuesta del Parlamento, al jefe del ejecutivo o primer ministro. En este caso sería el Parlamento Europeo el que propondría los nombres y la investidura se la daría al Consejo Europeo. Así, se convertiría al Consejo Europeo en una combinación colegiada de "monarcas" y un supersenado. Mientras ésta es la pretensión del Parlamento y los sectores europeístas más innovadores, todo depende de la estructura del poder más que de intereses y grupos. No es lo mismo que algunos miembros del Consejo estén en la cresta de su prestigio y de sus poderes económicos y personales, a que estén finalizando su mandato o

quieran pasar a la historia con la puesta en marcha de un proyecto constitucional verdaderamente federalista.

### El Consejo de Ministros. Voz de los gobiernos

Además de reiterar la necesidad de no confundir al Consejo Europeo con el Consejo de Europa, urge distinguirlos del Consejo de Ministros (de la Comunidad), ahora también llamado Consejo de la UE, para mayor perplejidad de observadores poco precavidos. Su naturaleza ha desafiado el análisis de los especialistas.

En la Comisión, que es fundamentalmente supranacional, sus miembros prometen no seguir las instrucciones de sus gobiernos. En cambio, en el Consejo de Ministros los intereses de los gobiernos están explícitamente representados. Por una parte, los trabajos previos del Consejo son preparados por el Comité de Ministros, los intereses de los gobiernos están explícitamente representados, por una parte los trabajos previos del Consejo son preparados por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), compuesto por los embajadores (y sus colaboradores) acreditados en Bruselas ante la UE; preparan, en forma claramente intergubernamental, la agenda del Consejo de Ministros. Naturalmente la "ideología" imperante en el COREPER contribuye a la consolidación del Consejo Europeo como una institución central.

Por otra parte, cuando los temas llegan al Consejo de Ministros, éstos son tratados por personas que tienen una existencia esquizofrénica entre sus capitales, Bruselas, Luxemburgo y las sedes comunitarias de las reuniones del Consejo, según la presidencia rotativa, lo cual revela un perfil de ente híbrido. Aunque la impresión general es que su naturaleza es intergubernamental, de manera simultánea posee un carácter supranacional. Estrictamente intergubernamental es cuando el Consejo considera temas que no están taxativamente incluidos en la soberanía compartida (seguridad y defensa, justicia y orden interior) o cuando un Estado miembro juzga que tiene una naturaleza sensible. Las decisiones entonces deben lograrse por unanimidad, ya que cada uno de los componentes tiene derecho de veto.

Cuando se usa el voto ponderado, se llega a una decisión por dos métodos cuantitativos. Por mayoría simple de los miembros (en la que cada uno tiene un voto) se deciden temas de procedimiento. En los demás casos en que se deciden competencias plenamente insertadas en la soberanía compartida, cada uno de los miembros posee un voto ponderado. Los cuatro países más grandes (y poderosos política y económicamente) tienen diez votos, España ocho y el resto proporcionalmente a la población, con el resultado de que se premia a los países pequeños de forma similar a la que el federalismo protege a los Estados

demográficamente más débiles. La mayoría cualificada en la Unión de quince miembros era de 62 votos; la minoría de bloqueo de 26, pero bajo las presiones de algunos miembros, en 1994 se llegó a otro compromiso que consistió en fijar la mayoría cualificada en 65. Si un grupo de Estados cuyos votos representan una minoría entre 23 y 26 se oponen a una decisión por mayoría cualificada, entonces se debe llegar a una solución apoyada por 68 votos. En cualquier caso, este procedimiento casi parlamentario no existe en ninguna organización de carácter intergubernamental. Ahora con la ampliación a 25 miembros este mecanismo fue aumentado proporcionalmente, beneficiándose de esta manera Polonia por su mayor población.

En la actualidad hay una gran presión para ampliar el sistema supranacional a un número mayor de temas para que devengan en políticas plenamente comunitarias a la vista de la creencia de que la acción comunitaria está en seria crisis internacional. Una propuesta más ambiciosa fue lanzada por el presidente Romano Prodi y discutida en la Conferencia Intergubernamental del año 2000, la cual decidió el futuro de las instituciones. Consistía en demandar la llamada mayoría "doble" (de número de votos de Estados miembros y de población), lo que alarmó a algunos gobiernos, ya que significaría que Alemania, Francia y Reino Unido podrían decidir en bloque, pero finalmente no fue autorizada.

En cualquier caso, aparte del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros es la institución comunitaria con mayor poder decisorio. A su vez es un ente de cabezas visibles y cambiantes. Su formato personal se ve multiplicado tantas veces como ramas tiene la administración estatal. De múltiples formas, el Consejo formado por los ministros de Asuntos Exteriores es el más prestigioso y poderoso, seguido probablemente por el competente en materias económicas y financieras (ECOFIN), aunque el de agricultura (competencia que acapara más de 50% del presupuesto comunitario) tiene el mismo peso. La complejidad terminológica se acrecentó cuando surgió un nuevo nombre: el Consejo de la UE, aunque se aclara que no se trata de una nueva institución. Algunos expertos, para complicarlo más, han explicado que sigue existiendo un Consejo de Ministros que traía los asuntos del llamado "primer pilar" de las competencias plenamente comunitarizadas y que los mismos componentes forman el Consejo de la UE cuando tratan los temas cruciales y globales de la Unión. Esta dualidad refleja la extrema complejidad arqueológica del ente, hoy ya con 25 países miembros, y, a partir del 2007, habrá que sumar a Bulgaria y Rumania.

## Naturaleza de la unión europea

### *Arquitectura comunitaria*

El entramado institucional de la UE ha sido ilustrado didácticamente por los responsables comunitarios como una especie de templo griego basado en tres pilares. Uno, el central, es la Comunidad Europea, donde se encuentran todas las competencias que los tratados de Roma, Maastricht y Amsterdam han cedido a la cesta común. Pero hasta ahora han quedado fuera del pilar comunitario dos grandes sectores que se conocen como el segundo y el tercer pilar. En el segundo se incluyen todos los temas de seguridad y defensa, y en el tercero se ubican los de justicia y orden interior. Ésta es la conformación de la naturaleza incompleta del entramado de la Unión y de que siguen existiendo incluso particularidades del primer pilar. Como ejemplo, cabe recordar que todas las competencias económicas y comerciales deberían estar sólidamente ancladas en la cesta (primer pilar) de la soberanía compartida, pero la realidad muestra que 23 países renunciaron a su moneda nacional y han adoptado el euro, mientras que sólo dos todavía no se han adherido al proyecto porque de momento no han podido (Reino Unido y Dinamarca).

### *En busca de legitimidad*

A pesar de todos sus defectos, el gran triunfo del experimento de la UE es su primacía plenamente reconocida sobre las competencias nacionales, aunque suavizada por la otra peculiaridad comunitaria conocida como "subsidiariedad". Ésta consiste en reconocer que cada competencia gubernamental está mejor servida por el nivel (supranacional, estatal, regional o autonómico, municipal) que mejor cumpla su función. Pero lo que no puede existir es contradicción entre las diferentes legislaciones ubicadas en distinto nivel; siempre prevalecerá la ley de la UE. Si en las instituciones nacionales se detectan sectores en contradicción con las leyes comunitarias, ese país debe modificar su Constitución. Varios aspectos de las constituciones de los países ya han sido reformados por referéndum o por procedimientos parlamentarios. Si no se hubiera obrado de ese modo, en estos momentos no serían miembros de la UE. Deberían ser expulsados, posibilidad que conduce a meditar sobre otro detalle preocupante, el llamado déficit democrático de la propia UE, sobre todo de algunas de sus instituciones. es necesario observar este detalle brevemente.

En primer lugar, se debe recordar que el Consejo Europeo se ha autoimpuesto como la autoridad máxima, pero está compuesto por dirigentes a quienes nadie eligió para esta función. En segundo lugar, el Parlamento Europeo no

tiene poderes legislativos. En tercer término, la Comisión ha sido nombrada “a dedo” por los gobiernos. En cuarto lugar, el Consejo de Ministros depende de los gobiernos y, por lo tanto, los temas importantes sobre los que deciden no tienen ningún control parlamentario. La consecuencia es que se ha señalado (sarcástica, pero certeramente) que si la Comunidad Europea, compuesta por las instituciones, presentara su candidatura para ingresar en la UE, sus credenciales serían rechazadas por carecer del perfil democrático que se exige a los países candidatos.

### *Políticas y proceso comunitario*

La Comunidad Europea tiene una ideología funcional basada en dos ejes: compartir una economía de mercado y un credo democrático. Otras organizaciones europeas que también han contribuido a estos ideales son la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, mejor conocida por sus siglas en inglés, EFTA), en el terreno económico, y el ya comentado Consejo de Europa en el plano de la protección de los derechos humanos y las libertades democráticas. La pertenencia a cada una de estas organizaciones es de libre elección, pero no el cumplimiento de los requisitos básicos: libre comercio en diversos grados y conducta democrática. Los países de la UE y los de la EFTA (progresivamente irrelevante y reducida en número) componen el llamado Espacio Económico Europeo, en el que cada uno de sus miembros disfruta de cláusulas especiales de membresía, al igual que los propios miembros de la UE en las competencias que no están total y universalmente compartidas o “comunitarizadas”, como es el caso emblemático y peculiar del euro, la moneda única, rechazada de momento por el Reino Unido y otro socio. Se ha llegado de esta manera a lo que se denomina “La Europa a la carta”, por tratar de contentar pragmáticamente a todos. Se señala que este procedimiento generará problemas a largo plazo, pero los dirigentes europeos han considerado que si no es a través de arreglos especiales, la construcción de la “catedral” quedaría frenada. Este es un detalle más que contribuye al reforzamiento de la naturaleza peculiar y única de la Unión.

Jacques Delors, añadiendo otra metáfora a la de la ya citada bicicleta, ofreció en 1985 la visión de la UE como un “OPNI” (“Objeto Político No Identificado”). Al parecer, una de las primeras ocasiones en que usó esta metáfora fue con motivo de la inauguración de la Conferencia Intergubernamental, el 9 de septiembre de 1985, en Luxemburgo. El presidente de la Comisión aludía al peligro de que en 30 ó 40 años Europa parecería un OPNI si no se construía una entidad capaz de que cada uno de los países se beneficiara de la dimensión europea y

prosperaran internamente, al tiempo que tuviera una personalidad propia de cara al exterior.<sup>54</sup>

En conclusión, no se trata de un Estado-nación ni una federación ni una confederación. Tampoco es una organización intergubernamental, que no disfruta de una garantía de ejecución de los acuerdos y no cuenta con instituciones autónomas. De allí que resalte el emblemático principio de una Alta Autoridad, la predecesora de la Comisión actual, a la cual el Consejo Europeo y las demás instituciones han recortado sus alas. Pero no se ha conseguido borrar la señal de identidad esencial: la supranacionalidad. Lo que interesa que quede claro es la importancia de las instituciones como vehículos para conseguir los fines y las muestras más concretas de esa solidaridad de hecho, de la que hablaba Schuman; es decir, conseguir que los ciudadanos europeos tengan conciencia de pertenencia a una misma comunidad, la cual aún no se ha sublimado por completo.

### *Ciudadanía europea*

Cuando en 1994 se celebró el 50 aniversario de la liberación de París de la ocupación nazi, se realizó el desfile tradicional del 14 de julio y ocurrió algo absolutamente insólito: desfilaron soldados alemanes, belgas y españoles en representación del eurocuerpo. De ello surgió un debate periodístico protagonizado por comentaristas que recordaban que para numerosos ciudadanos las heridas de la ocupación nazi todavía estaban abiertas. Para éstos no se podía concebir que soldados extranjeros (en especial antiguos enemigos tan notorios como los miembros de la Bundeswehr, sucesores de la temida Wehrmacht) desfilaran por las calles de París. Los euroentusiastas respondieron que si hubieran desfilado soldados estadounidenses, deberían haber sido considerados extranjeros, aunque paradójicamente en 1944 Estados Unidos había garantizado la liberación de la ciudad. En contraste, los belgas, alemanes y españoles en París no podían ser considerados jurídicamente como extranjeros.

El resultado más espectacular de tener que aceptar que no hay naturaleza de extranjería entre ciudadanos comunitarios, como no podía haberla entre los soldados que participaban en el desfile del 14 de julio, se constata en la actualidad en el mundo del deporte-espectáculo. Jean Marc Bosman, un jugador de fútbol belga, inició un procedimiento judicial que desembocó en la derogación

<sup>54</sup> El apunte es de Helen Drake, autora de *Jacques Delors: Perspectives on an European Leader*, Routledge, Londres, 2000.

de una legislación administrativa que no le permitía su transferencia a otro club francés, una vez finalizando su contrato, sin pagar una tasa impuesta por la federación belga, bendecida por la UE de Fútbol (UEFA), basándose en el criterio de traspaso de fronteras. Esta limitación violaba los tratados constitutivos de la Comunidad Europea, en lo que respecta a la libre circulación de ciudadanos, al tiempo que se constataba la ilegibilidad de las medidas restrictivas del número de jugadores de otros países comunitarios que podían ser contratados por los clubes y, consecuentemente, podían alinearse en cada encuentro. Ante la amenaza de la federación belga y la UEFA de tomar represalias contra los clubes que contrataban a Bosman, su abogado, el también belga Jean-Luc Dupont, quien conoce como su propia casa los laberintos comunitarios por haber trabajado en la Comisión, resolvió demandar al *establishment* futbolístico. Mientras el jugador languideció y descendió de categoría, en diciembre de 1995 llegó su victoria con la decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad, en la que implícitamente se amenazaba con expulsar de la organización a los Estados que discriminaran a cualquier profesional por razón de su ciudadanía, siempre, naturalmente, que fuera de un país comunitario.<sup>55</sup> La federación belga, la UEFA y el resto de las federaciones nacionales de fútbol recogieron velas y tuvieron que rectificar. El resultado final es que en la actualidad los más importantes clubes europeos son una especie de ONU, donde solamente se limita en número de jugadores "extracomunitarios"; es decir, con pasaporte de países ajenos a la UE. Incluso esta limitación es picarescamente soslayada por la adquisición de la ciudadanía de países comunitarios más accesibles a este procedimiento, como es el caso notorio de Italia. Aunque el triunfo de Bosman no corrigió los sinsabores de su carrera truncada, los años de desempleo virtual y un divorcio se convirtieron en un símbolo de la integración europea.

Otro detalle en verdad innovador fue el estatus electoral de los ciudadanos europeos. Los reyes comunitarios señalaban explícitamente que se debe permitir a los residentes extranjeros comunitarios votar en las elecciones municipales, sólo con demostrar su residencia y empadronamiento. En otras palabras, un alemán puede ser alcalde de Málaga y los italianos residentes de Bruselas pueden elegir a los belgas si así lo desean. Las listas municipales pueden presentar ciudadanos de otros países aun cuando éstos conserven su ciudadanía original, siempre y

<sup>55</sup> Entre la copiosa bibliografía legal véase como muestra el propio comentario de Dupont: "Deporte profesional y ordenamiento jurídico y comunitario después del caso Bosman", en *Revista de Instituciones Europeas*, febrero de 1996, pp. 487-504; y el artículo de Andrew L. Lee, "Comment: The Bosman Case: Protecting Freedom of Movement in European Football", en *Fordham International Law Journal*, 1996, p. 19.

cuando vivan la mayor parte del año en las ciudades donde se presenten como candidatos; es el traspaso del derecho que tiene el individuo dentro de su Estado a toda Europa. Tomó tiempo en ser asimilado este tema por las administraciones y los ciudadanos y provocó que muchos países tuvieran que retocar su Constitución, como confirmación de que las regulaciones y las leyes europeas tienen más jerarquía que las constituciones y las leyes nacionales. Los tratados constitutivos de la Comunidad Europea son considerados leyes nacionales.

En cualquier caso, sobrevivió la coexistencia entre el interés de la construcción de la ciudadanía europea, la persistencia en la supervivencia del Estado-nación y la mayor presión en los reclamos de la naciones sin Estado. Las instituciones de la Comunidad Europea se han resistido a esto último porque están siendo gobernadas por los gobiernos de sus propios países, pero no ha desalentado a los nacionalistas. Los catalanes y vascos, en el caso español, siguen presionando para tener representación directa en el Parlamento Europeo.

En suma, los conceptos que se deben tener en cuenta son ciudadanía supranacional, estatal y las otras que están siendo reconocidas internamente o se continuarán reclamando. En todo caso, el proceso de refuerzos de los nacionalismos es imparable. Los que creían que el Estado-nación tradicional había desaparecido, están equivocados. Habrá que tener en cuenta aquellas tres formas de ciudadanía.

### *El acervo comunitario*

Los nuevos miembros deben acatar el contenido de los tratados y prácticas, la esencia de la Comunidad Europea (es decir, la política agrícola común, la libertad de movimientos del capital y las personas y las libertades pactadas), lo que han firmado todos los Estados desde el comienzo hasta ahora. Trazando un paralelo con cualquier religión, ese cúmulo representa la fe y los dogmas que se deben aceptar para formar parte de la Comunidad.

Resulta interesante el concepto del acervo comunitario (*acquis communautaire*) respecto del paralelismo con la OTAN. Son dos entidades muy diferentes, pero tienen muchos aspectos en común. Irónicos comentarios equiparan a la Comunidad Europea con la OTAN como una mafia, en la que no es fácil entrar pero es imposible salir; sólo se deben cumplir las reglas del juego. En la experiencia democrática española hay un ejemplo ilustrativo cuando el gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) hizo ingresar a España en la OTAN de manera repentina. Justo después del intento de golpe de Estado en 1981, el ejecutivo español dio ese paso osado para "vacunar" a los militares y hacer que formaran parte de la maquinaria de la OTAN. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

emitió una consigna explícita: "OTAN, de entrada no". Prometió que si ganaba las siguientes elecciones llamaría a referéndum y sacaría a España de la OTAN. Cuando los socialistas accedieron al gobierno, los estadounidenses señalaron a los dirigentes del PSOE que estaban en posesión de un legado de información sensible de la OTAN y por lo tanto se desaconsejaba el abandono.

La Comunidad Europea y la OTAN, por lo tanto, tienen naturaleza semejante. Es como un pacto de sangre que costó muchos esfuerzos, medio siglo de sudor y lágrimas. La política agrícola común, lo que representó en su momento la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), toda la soberanía compartida y la automutilación que representa ser miembro no son asuntos para tratarse a la ligera. Si comparativamente el proceso de ingreso es lento y penoso y los requisitos por cumplir (los criterios de convergencia en el caso de la UE) son imponentes, más difícil es teóricamente la posible salida de la Unión. Noruega ha rechazado en referéndum su adhesión y Suiza e Islandia aún se resisten en su peculiar "insularidad". Ningún Estado miembro ha intentado abandonar la Unión. En contraste, la lista de candidatos siempre es larga y las reclamaciones de membresías son constantes. Como solía decir el malogrado ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez (1936-1992), "fuera de la Comunidad Europea hace mucho frío".

En sentido contrario, el único caso de una posible suspensión del derecho de membresía con la consiguiente amenaza de imprecendente expulsión, se dio cuando a inicios de 2000 Austria formó un gobierno de coalición entre los conservadores y el Partido Liberal, de perfil racista y liderado por Jorg Haider (1945-). Como primera reacción ante la contradicción de que un Estado miembro puede estar gobernado por los partidos que aboguen por políticas xenófobas y proclives a la apología nazi, las instituciones comunitarias resolvieron actuar con urgencia. La presidencia de la Unión, ejercida por el primer ministro portugués, emitió una seria advertencia aprobada por los otros catorce Estados de suspender al gobierno austriaco de sus derechos de voto en las instituciones comunitarias y el virtual aislamiento internacional. Mientras la Comisión mostró su preocupación por los acontecimientos, el Parlamento reveló un serio cisma en el grupo popular (compuesto por conservadores y demócratacristianos), en el que los miembros de los partidos de Europa del Sur, Bélgica y Holanda se mostraban más agresivos en su condena a Austria que los pertenecientes a la Europa del Norte. La Casa Blanca resolvió adherirse a la presión europea, mientras que el gobierno de Israel retiró a su embajador de Viena.

### *Gastos y presupuesto*

Respecto del presupuesto, conviene insistir en recordar que la Unión es una estructura asimétrica donde hay países que son contribuyentes natos y otros que son beneficiarios. Es el resultado de la necesidad de llegar a un equilibrio mediante la reducción de las carencias de algunos problemas que provocan emigración y quiebras sociales. La "religión" comunitaria interpreta que el desarrollo de los vecinos menos favorecidos revertirá en un beneficio futuro para los donantes.

Por otra parte, ante las protestas de las voces críticas, la realidad es que el presupuesto comunitario global apenas rebasa 1.1% del Producto Interno Bruto del conjunto de los países miembros de la UE. Esta cifra representa un gasto similar a una ciudad media europea. Mientras más de 50% se destina a la agricultura (lo cual es comprensible), una parte considerable se usa en los servicios lingüísticos. Es el peaje que se debe pagar por reconocer la diversidad y aceptar que todas las lenguas nacionales son oficiales, con el consiguiente reflejo en los documentos. Aunque de hecho hay dos o tres lenguas (el inglés, el francés y, generalmente, el idioma del país donde se celebran las reuniones), la presión ejercida por algunos países, entre los que destaca Alemania, obliga a multiplicar los esfuerzos. Éste es un tema de difícil arreglo y que no lleva camino de resolverse al gusto de todos.

El origen de la Política Agrícola Común (PAC) tiene una explicación, además de económica, esencialmente ideológica. Los padres del proceso de integración consideraron que una de las causas de los enfrentamientos bélicos y sociales del siglo XX fue el éxodo masivo de la gente del campo a las ciudades que se dio después de la Revolución Industrial. Había que parar esa inmigración que amenazaba con resucitar las luchas sociales. Uno de los remedios al alcance, fue la creación de una política agrícola común que garantizara un nivel de vida decente para los sectores, cada vez más minoritarios, que continuaran dedicándose a la tareas del campo. Detrás de la política agrícola también está la autopercepción del pueblo francés como esencialmente rural en origen. Aunque en la actualidad la mayoría de su población vive en las grandes urbes, la protección del campo es una mítica prioridad. Naturalmente, el precio que se paga por esta política proteccionista de subsidios es el encarecimiento de la alimentación, pero si el beneficiario es el equilibrio social, el consenso general y el sistema económico lo aceptan.

*Peligros, nuevas amenazas y retos*

El mayor peligro que la UE debe enfrentar actualmente es la aparente desaparición de los enemigos ante los cuales se había fundado la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y para hacer frente a dos amenazas: una externa, la cual luego se sublimaría con la construcción del Muro de Berlín; otra interna, representada por el nazismo, la intolerancia, el fascismo y los nacionalismos étnicos. En paralelo, la OTAN se creó, fundamentalmente, para hacer frente al enemigo del Este. La metodología de acción empleada por ambos organismos fue diferente. Mientras que la OTAN disuadió a sus potenciales enemigos mediante el escudo nuclear, la UE demostró a los ciudadanos que la economía de mercado compartida y la democracia liberal (corregidas con la protección del Estado benefactor) eran preferibles a los cantos de sirena (como ocurrió con el nazi-fascismo en los años veinte) planeados por la tentación totalitaria ofrecida desde el Este.

Los euroescépticos han usado la enseñanza de la historia inmediata para refutar la conveniencia de la comunidad de la UE. Según su razonamiento, si la Comunidad Europea se fundó para proporcionar un escudo contra los males del nazismo, el fascismo y la amenaza del Este, al haber desaparecido estos peligros no se necesita la protección proporcionada por la Unión. Las fuerzas pro Maastricht y los sectores pro OTAN han contraatacado en los últimos años aduciendo que el germen del nacionalismo étnico (a la vista del conflicto de Yugoslavia y el rebrote del racismo) aún existe en Europa, mientras que la amenaza soviética ha sido sustituida paulatinamente por otros peligros, como el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. Se evidencia de esa forma la coalición de intereses europeos y estadounidenses en la necesidad de inventar o recrear enemigos.

Aunque suene utópico, el nuevo milenio representa para la UE un reto importante cuando tan sólo ha cumplido medio siglo de vida efectiva, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el cual se añade a su andamiaje constitucional. Un documento crucial resume la apretada lista de urgentes misiones por encarar, la Agenda 2007: la reforma institucional, las relaciones entre las instituciones, atención especial al Parlamento, ampliación hacia el Este, consolidación de la unión económica y monetaria, fortalecimiento del euro, y el refuerzo de una serie de políticas, a cuales más importantes: agricultura, empleo, industria, comunicaciones, seguridad, política exterior común, confianza de los ciudadanos, transparencia, etcétera.

Entre estos retos, destaca con luz propia una de las decisiones más importantes de los últimos años: dotar a la UE (no a la Comisión) de una voz propia en

política exterior.<sup>56</sup> En la cresta de su fama, Henry Kissinger dramatizó una vez la carencia de poder de decisión de la UE, ironizando acerca de cuál era su número de teléfono. Como resultado de esta percepción, reforzada por la impotencia por resolver las sucesivas crisis de la desintegración de Yugoslavia, se creó el cargo de alto representante de la política exterior y de seguridad común, también conocido como Mr. PESC, destinado a actuar como una especie de ministro de Relaciones Exteriores de la Unión. El español Javier Solana (1943), revestido de un gran prestigio tras su anterior función como secretario general de la OTAN desde 1995, hasta la resolución de la crisis de Kosovo, desde el otoño de 1999, encara este importante desafío. Simultáneamente, el Consejo Europeo tomó la decisión de dotar a la UE de una defensa autónoma que se concretaría en un contingente de aproximadamente 50 mil soldados preparados para entrar en operaciones en 2003. El eurocuerpo recibió la primera misión importante al encargarse del control de la fuerza multinacional estacionada en Kosovo. Desde 1999 está al mando del general español Juan Orduño (1940).

En un contexto amplio, el dilema de la UE estriba en la elección entre la profundización del proceso comunitario y la expansión de la propia entidad. El problema es que la UE no puede renunciar a que algún día la expresión "Europa" (UE) sea sinónimo de Europa a secas. Tampoco puede descartar el seguir pedaleando en la bicicleta de Jacques Delors. Debe seguir incorporando otros sectores al primer pilar para que algún día los otros dos hayan desaparecido como tales, según la visión de los optimistas. De momento, debe cumplir con algunas etapas urgentes en cada una de las dos vertientes: la profundización y ampliación. Según el análisis de los pesimistas a la vista de las decisiones aprobadas a finales de 1999 y principios de 2000, la apuesta de abrir las puertas de la Unión a doce nuevos candidatos, fue una "fuga hacia delante" (según la expresión de Jacques Delors) que pondría en peligro el proyecto supranacional; sin embargo, ya se vió que no ha sido así.<sup>57</sup> Ante este dilema, la alternativa propuesta por el

<sup>56</sup> Entre las obras que tratan la dimensión exterior de la Unión Europea se recomiendan las siguientes: Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Nueva York, 1996; John Peterson y Helene Sjurgen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge Londres/ Nueva York, 1998; Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner Publ. Boulder, 1997; Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete y Wolfgang Wessels, *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner Publ. Boulder, 1997; Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publ. 1998. En francés: David Buchan, *Europe: l'étrange superpuissance*, Editions Apogée, Rennes, 1993. En castellano: Carlos R. Fernández Liesa, *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>57</sup> Véase "Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de L'Union", en *Le Monde*, 18 de enero de 2000.

artífice del Acta Única y Maastrich es el liderazgo de un núcleo duro y federalista compuesto por los países fundadores, a los que se agregarían otros como España. Para seguir con las metáforas tan queridas por Jacques Delors, actuarían como los escapados de un pelotón en una carrera ciclista y ayudarían de esa manera a que los rezagados se incorporen al grupo.

---

TOMA DE DECISIONES  
EN EL SENO DE LA UNIÓN



El objetivo de este capítulo es familiarizar al lector con el complejo engranaje institucional de la Unión Europea<sup>58</sup> (UE) y facilitar la comprensión del ámbito de actuación de cada institución como parte del proceso de toma de decisiones. Se explican las atribuciones de cada una de ellas y los modos en que son elegidos o nombrados sus representantes.

En aras de la claridad se esquematiza y resume el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea. Finalmente se reseñan brevemente algunos de los desafíos a los que dichas instituciones se enfrentan: transparencia, democratización, representatividad y eficacia. Se alude también a la estrecha relación que existe entre estos retos y los procesos de ampliación y profundización, y se hace hincapié en cómo la evolución de dichos procesos influirá en la toma de decisiones.

Este capítulo parte de una premisa triple: 1) el perfil institucional de la Unión Europea refleja en gran medida su evolución; 2) las instituciones han sido y son participantes activas en dicho proceso de evolución y transformación; 3) la puja institucional es fundamental para la comprensión de la toma de decisiones y refleja también las diferencias entre los Estados miembros sobre el modelo de integración a seguir.

## Principales órganos

La Unión Europea es tan fuerte como las instituciones sobre las que se sustenta. La integración europea como realidad y posibilidad en la historia se ha construido sobre los pilares de sus instituciones y no puede entenderse sin ellas.

Se analizarán, primeramente, de forma sucinta las atribuciones y el funcionamiento de cada institución como preámbulo necesario para un posterior

<sup>58</sup> En este capítulo se hace referencia tanto a la Unión Europea que surge después del primero de noviembre de 1993 como a la Comunidad Económica Europea que la precedió. Aunque algunos puristas del derecho comunitario no encuentren esta división adecuada, se ha adoptado este término (UE) para hacer referencia a ambas razones expositivas y para no oscurecer más de lo necesario el ya de por sí complejo estudio de las instituciones de la UE. No obstante, merece la pena recordar aquí que las instituciones se establecieron desde un principio de forma conjunta para las tres Comunidades (CECA, CEE, CEEA). El Tratado de la Unión Europea (artículo C) mantiene también la unidad institucional, pero con algunos matices sobre la relación entre cada institución y los respectivos pilares de la Unión.

análisis del proceso de toma de decisiones. Sin más demora, pues, las principales instituciones de la Unión son las siguientes: la Comisión, el Consejo de la Unión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Central Europeo. Para contextualizar históricamente las instituciones que a continuación se describen, cabe puntualizar que el funcionamiento de la UE durante sus primeros veinte años podría resumirse de la siguiente manera: la Comisión proponía, el Consejo de Ministros disponía, el Parlamento recomendaba y dictaminaba, y el Tribunal de Justicia interpretaba el Derecho Comunitario.

### En el seno de la Comisión<sup>59</sup>

La Comisión con sede en Bruselas es el órgano ejecutivo de la Unión Europea. La Comisión Europea elabora las distintas propuestas legislativas a discutir por el Parlamento y el Consejo de Ministros, correspondiendo a este último su adopción. Se encarga también de la preparación del primer borrador del presupuesto. La Comisión suele asistir a las sesiones parlamentarias y a las reuniones del Consejo, lo cual pone de manifiesto que, aunque cada institución posee atribuciones propias que “establecen” y “delimitan” su papel, el proceso legislativo hace necesaria una estrecha colaboración entre todas ellas.

La Comisión se encarga, además, de velar por el cumplimiento de los tratados de la Unión Europea y que los objetivos de dichos tratados tengan una manifestación legislativa explícita. Ante un caso de supuesta inobservancia de lo establecido en los Tratados o en cualquier otra normativa comunitaria, puede iniciar un procedimiento contra el Estado infractor, teniendo plena discreción para establecer las sanciones que considere necesarias, incluso para remitir el caso al Tribunal de Justicia Europeo (TJE). Como se examinará posteriormente, un Estado que se sienta perjudicado por cualquier normativa comunitaria o que crea que dicha normativa no es conforme a derecho, podrá también cursar recurso ante el TJE. La Comisión representa también a la UE en las relaciones económicas con otros países u organizaciones internacionales. Por ejemplo, ha recibido el

<sup>59</sup> La Comisión se convirtió en un organismo común a las tres Comunidades Europeas (la CECA, la CEE y la EURATOM) a partir del Tratado de fusión de los ejecutivos que entró en vigor el 1 de enero de 1967.

mandato de gestionar los programas PHARE y TACIS<sup>60</sup> de asistencia técnica a los países de Europa Central, Oriental, y las repúblicas de la antigua Unión Soviética. El programa PHARE constituye uno de los medios para preparar a los vecinos orientales de la UE en su total adhesión a la Unión en los próximos años.

La Comisión, presidida por el italiano Romano Prodi, estaba formada hasta el año 2004 por veinte comisarios: dos comisarios de cada uno de los Estados miembros más grandes (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido) y uno de cada uno de los más pequeños (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia), y habría que agregar ahora a dos de Polonia y uno por cada país de los otros nueve recientemente adheridos: Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia, Hungría, Chipre, Malta, Eslovaquia y República Checa. Cada comisario es el responsable político y operativo de una o varias carteras, denominadas direcciones generales en el argot comunitario. Existen en total 36 direcciones generales encabezadas cada una por un director general, cuyo rango es equivalente al de un alto funcionario de un ministerio. Cada uno de los directores generales responde ante un comisario. Aunque los comisarios son designados por los gobiernos nacionales, tienen la obligación de actuar en beneficio de toda la Unión Europea, dejando de lado intereses nacionales o sectoriales. No obstante, el reparto de carteras (direcciones generales) no siempre se ajusta a la experiencia profesional de los Comisarios y suele obedecer a la capacidad de influencia de los países con mayor peso político dentro de la Unión, lo cual pone en evidencia la doble faz, nacional/imparcial, de la Comisión.

Cada Comisión tiene un mandato de cinco años y su presidente es elegido por los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, reunidos en el Consejo Europeo. La elección presidencial ha de contar con la aprobación del Parlamento Europeo. El presidente de la Comisión asume el reto de ser la cara visible de la institución y participa junto a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros en las reuniones semestrales del Consejo Europeo. También participa como representante de la Unión en las cumbres económicas anuales del grupo de los siete países más industrializados (G-7). Los otros 19 miembros de la Comisión son designados por los gobiernos de cada país de acuerdo con

<sup>60</sup> PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) hace referencia al programa original de asistencia a Polonia y Hungría de 1989, que posteriormente se ha hecho extensivo a catorce países de la Europa Central y del Este. El programa TACIS es una iniciativa de la UE para los países de la CEI (Comunidad de Estados Independientes) y Mongolia, cuyo fin es apoyar el desarrollo de la economía de mercado y la implantación de instituciones democráticas en esos países.

el nuevo presidente de la Comisión. Por último, el presidente y los comisarios están sujetos colegialmente a la aprobación del Parlamento Europeo.

La Comisión responde ante el Parlamento Europeo, el cual puede ordenar su disolución colectiva si prospera una moción de censura por mayoría cualificada. Ésta tiene también la obligación de participar en las sesiones del Parlamento Europeo y de responder y justificar sus políticas, si así lo solicita un diputado.

## El Consejo de la Unión

El Consejo de la Unión Europea, también conocido como el Consejo de Ministros, está formado por los distintos representantes de rango ministerial de los veinticinco países miembros de la UE y tiene su sede en Bruselas. Los ministros que se sientan en el Consejo se turnan dependiendo de la cuestión discutida en el momento; es decir, que aunque haya un solo Consejo, éste tiene una composición distinta, dependiendo del asunto a tratar. La presidencia del Consejo recae en un Estado miembro distinto cada seis meses. Ésta organiza la agenda del Consejo y se responsabiliza de que las políticas de la Unión tengan coherencia y continuidad en el tiempo.

La rotación de la presidencia se solía producir por orden alfabético con el nombre de cada Estado en su propio idioma, pero debido a los plazos legislativos fijos de algunos asuntos de la agenda comunitaria (precios de los productos agrícolas, presupuesto, etc.) y a la irregular distribución del trabajo comunitario que ello acarrea, a partir de 1998 se decidió que los países grandes se alternaran con los pequeños para presidir el Consejo. Por lo tanto, a partir de entonces la presidencia sigue el siguiente orden rotatorio: Italia, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca, Grecia, Polonia, y los otros nueve nuevos miembros.

El Consejo, después de un complejo proceso de consulta con el Parlamento, se encarga de adoptar las principales decisiones acerca de las propuestas que la Comisión haya formulado. Durante gran parte de la historia de la Unión, las decisiones tenían que tomarse por unanimidad. Este procedimiento ha sido gradualmente sustituido por el de la votación por mayoría cualificada para evitar que el proceso de integración pierda dinamismo. No obstante, la unanimidad sigue siendo necesaria para enmendar las propuestas de la Comisión.

Antes de que una propuesta llegue al Consejo, ésta pasa por las manos de la Comisión y por el COREPER (Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros), quienes se encargan de recabar información y de realizar una buena parte del trabajo de fondo para facilitar la toma de decisiones por el Consejo. El trabajo de depuración legislativa del COREPER permite al Consejo

tomar una gran parte de sus decisiones por consenso, sin que dichas decisiones sean sometidas a voto. En caso de que una votación sea necesaria, los Tratados establecen tres sistemas de votación:

- a. La votación por mayoría simple. Se utiliza si el asunto a discutir es procedimental o se enmarca dentro de lo dispuesto en los artículos de los Tratados. Este sistema de votación otorga un voto a cada ministro.
- b. La votación por unanimidad. Solía ser necesaria cuando se discutían leyes que, de ser aprobadas, iniciarían nuevas políticas o que alterarían sustancialmente políticas ya existentes. La votación por unanimidad se ha hecho menos frecuente desde que entró en vigor el Acta Única Europea, quedando restringida a las decisiones sobre política exterior, justicia y algunas cuestiones financieras especialmente polémicas. También sigue siendo necesaria la unanimidad para introducir cambios y enmiendas o una propuesta de la Comisión contra su voluntad.
- c. La votación por mayoría cualificada o ponderada. Es necesaria para aquellos asuntos sobre los que los ministros no han llegado a un consenso. En lugar de contar con un voto cada ministro, este sistema de votación adjudica un número de votos proporcionalmente representativo de la población de su país. En la actualidad, el número total de votos es de 87. La mayoría cualificada se consigue cuando una medida legislativa recibe un total de 62 o más votos. Por lo tanto, 26 votos en contra son suficientes para evitar que una propuesta sea aprobada (así operaba antes de la ampliación a 25).

Por último, el llamado Compromiso de Luxemburgo concedió a todos los Estados el poder de vetar aquellas medidas que consideren que van en contra de sus intereses. Aunque ha sido invocado en pocas ocasiones, la sombra coercitiva que se cierne sobre el proceso decisorio garantiza que los Estados mantengan la voluntad de negociar y de ceder.

## En el Consejo <sup>61</sup>

El Consejo Europeo, compuesto por los jefes de Estado o gobierno de los 25 Estados miembros y el presidente de la Comisión, se reúne al menos dos veces al año en el país que ejerza la presidencia del Consejo en ese momento. Tiene su origen histórico en la ronda de consultas entre el gobierno francés y la Comisión que el entonces presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, inició en 1974 con el propósito de regularizar las cumbres intergubernamentales que se venían celebrando a petición de uno de los Estados desde 1961. La institucionalización oficial del Consejo Europeo no se produjo hasta la aprobación del Acta Única Europea en 1987 (lo cual no quiere decir que en torno a éste no confluyeran un conjunto de prácticas políticas con anterioridad) y la aclaración de sus atribuciones no ocurrió hasta la aprobación del Tratado de Maastricht, que en su artículo 4 afirma: "El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales". En el marco de estas orientaciones políticas generales, ha desempeñado y desempeña un papel importante como impulsor del proceso de integración europea, allanando el terreno para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria y dando respaldo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). No obstante, puesto que el Consejo Europeo es una institución estrictamente intergubernamental, sus decisiones no son vinculantes, a menos de que éstas se ubiquen dentro de las competencias concedidas a la Unión Europea por los Tratados. A pesar de que el status jurídico del Consejo Europeo es ambiguo, las conclusiones de la presidencia, publicadas a la conclusión de los Consejos Europeos, suelen ser elementos reveladores de la futura evolución política de la UE. Para sopesar la influencia del Consejo, basta recordar su protagonismo especial en la gestación del Acta Única Europea (Milán, 1985), la Carta Social Europea (Madrid, 1989) y el Tratado de Maastricht (1991), y más recientemente en la Agenda 2000 y 2005.

<sup>61</sup> No se debe confundir al Consejo Europeo con el Consejo de Europa. Este último es un organismo internacional creado en 1949 por diez países europeos para alcanzar un mayor grado de cooperación entre sus miembros. Cuenta en la actualidad con 41 Estados que se reúnen en asamblea plenaria cada cuatro años. El Consejo de Europa ha potenciado la unidad europea y la cooperación entre los países miembros en múltiples asuntos. Fue precursor en su día de la importante Convención Europea de los Derechos Humanos (1950) y ha contribuido activamente a la consecución de otros acuerdos multilaterales de relevancia. Para más información, acuda a la página de internet de la organización ([www.coe.int](http://www.coe.int)).

## En el Tribunal

Desde los Tratados de París y Roma, los cuales constituían la base jurídica inicial de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) ha cumplido un papel fundamental en el proceso de integración europea y ha demostrado ser, tanto en sus procedimientos como en sus decisiones, uno de los órganos más influyentes y progresistas. Si partimos de la premisa de que dicho proceso de integración europea trasciende desde un principio la armonización progresiva de políticas y espacios económicos e implicaba, en primer lugar, la creación de un ordenamiento jurídico nuevo, no tardaremos en comprender la especial relevancia del TJE. Este ordenamiento jurídico se sustenta sobre el Derecho Comunitario, que se caracteriza por ser un derecho autónomo y uniforme para todos los países miembros de la Comunidad. El derecho comunitario es distinto del derecho nacional, a la vez que superior a éste. De allí se deriva que el Tribunal de Justicia sea también la institución supranacional de la Unión Europea. Las fuentes del derecho comunitario son los Tratados, la legislación comunitaria, el derecho internacional, los principios generales del derecho y los precedentes sentados por la interpretación judicial.

El TJE tiene su sede en Luxemburgo. Su papel principal ha sido interpretar el derecho comunitario y velar por su cumplimiento y aplicación uniformes, en particular cuando éste fuera impugnado. También se encarga de vigilar la separación de poderes entre las instituciones de la UE. Para armonizar las posibles divergencias jurídicas de los Estados miembros y mejorar la cooperación con el TJE, este último ha emitido una serie de dictámenes preliminares conducentes a aclarar ciertas áreas grises sobre las que podrían surgir malentendidos.

Dado el amplio ámbito de actuación del TJE, éste ofrece amparo legal a los Estados miembros, a los tribunales nacionales que pidan su opinión, a las instituciones comunitarias y a las personas físicas o jurídicas. Al dar amparo a este amplio grupo de actores, el TJE afirma y reconoce implícitamente la importancia del principio de subsidiariedad en la futura evolución de la Unión. Debido al creciente número de casos en los que se solicita una opinión preliminar, el TJE ha resuelto asignar los casos a una cámara determinada, a no ser que una de las partes solicite que el TJE se reúna en sesión plenaria. Todas las sentencias del TJE son vinculantes para los Estados miembros y, por ende, para las personas e instituciones de la Unión. Este es el razonamiento jurídico que permite a cualquier persona, Estado miembro o institución presentar un caso ante el TJE.

A medida que el entramado institucional y jurídico de la Unión sea más complejo, el TJE tendrá que responder a un mayor número de casos. Para agilizar y acelerar el trabajo del Tribunal, se estableció en 1989 un Tribunal de Primera

Instancia que sólo podrá ejercer la jurisdicción y el TJE en aquellos asuntos que haya especificado el Consejo. El Tribunal de Primera Instancia no puede tratar casos que le hayan sido remitidos por los Estados miembros o en los que se solicita del Tribunal un dictamen o sentencia preliminar.

El Tribunal de Justicia está compuesto por quince jueces y nueve abogados generales. Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un periodo renovable de seis años. Se eligen entre juristas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones para el ejercicio, en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Por su parte, la independencia de los jueces se garantiza por la institución para la que trabajan, porque sólo ésta puede cesarlos. De esta manera se quiere evitar posibles injerencias del poder político en el judicial.

Los jueces eligen, de entre ellos, al presidente por un periodo renovable de tres años. El presidente dirige los trabajos y servicios del Tribunal y preside las deliberaciones.

La principal función de los abogados generales es proporcionar al Tribunal informes independientes sobre los casos que resuelva ver. Actúan en calidad de asesores imparciales y su figura jurídica no puede confundirse con la de un fiscal u otro órgano equivalente. Dicho papel corresponde a la Comisión, en su condición de defensora del interés comunitario.

El Tribunal de Primera Instancia está compuesto por quince jueces, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un periodo renovable de seis años.

Los miembros del Tribunal de Primera Instancia eligen de entre ellos a su presidente. No existen abogados generales permanentes, y las funciones de éstos las desempeñan, en un número limitado de asuntos, los propios jueces.

El Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria cuando lo solicite un Estado miembro o una institución que sea parte en un procedimiento, así como para los asuntos especialmente puntillosos o complejos. El resto de los asuntos se atienden en salas de tres o cinco jueces. Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia también se suele reunir en salas de tres o cinco jueces.

La ampliación de la Unión ha sido fruto del debate dentro del TJE. Por un lado, ampliar el abanico de nacionalidades con representación en el TJE podría demorar considerablemente las vistas y resoluciones del Tribunal. Además, la composición de las distintas cámaras haría que para sostener la imparcialidad, llevase a malabares numéricos y geográficos cada vez más complejos. Por otro lado, la representación de todas las tradiciones jurídicas de la Unión es fundamental, si se desea que el derecho comunitario goce de legitimidad y acep-

tación. La propia legitimidad del Tribunal puede que se beneficie de la mayor representación de distintas nacionalidades.

### En el Parlamento

El Parlamento Europeo (PE), elegido por sufragio directo desde 1979, es la mayor asamblea multinacional del mundo; celebra elecciones cada cinco años a las que cualquier ciudadano de la Unión se puede presentar, y en las que cualquier ciudadano puede también votar, independientemente de si su país de residencia en la actualidad coincide con el de nacimiento. Cualquier ciudadano de la UE puede también votar y presentarse a las elecciones locales de un país miembro de la UE.

El PE tiene su sede en Estrasburgo durante las sesiones plenarias, mientras que las comisiones parlamentarias y las sesiones extraordinarias normalmente se suelen reunir en Bruselas; por último, su Secretaría está en Luxemburgo. Al ser la única institución elegida directamente por los ciudadanos de la UE es también la que goza de mayor legitimidad democrática. Los 620 parlamentarios que componen el PE actualmente están organizados por partidos o tendencias políticas, en lugar de estar dispuestos por bloques nacionales. El número de escaños por país se asigna en función de la población de cada Estado miembro. El Tratado de Amsterdam ha fijado el número total de escaños en 700, sea cual sea el número de países que acaben uniéndose a la Unión Europea. El presidente del Parlamento es elegido por el resto de los eurodiputados por un periodo renovable de dos años y medio. Puesto que la legislatura suele tener cinco años, normalmente hay dos presidentes distintos por legislatura, algunas veces representando a conservadores y otras a progresistas. El PE cuenta con varios comités permanentes que se encargan de formular y revisar las propuestas que se debatirán en el Parlamento. Los principales poderes del Parlamento son los siguientes:

1. Supervisar el funcionamiento de la Comisión y el Consejo por medio de interpelaciones orales y escritas. Puede denunciar a la Comisión o al Consejo ante el Tribunal de Justicia, si estima que los Tratados han sido infringidos. El Parlamento cumple la misma función de control sobre el poder ejecutivo que sus homólogos nacionales, aunque sea aquí donde la analogía acabe. Para acercarse al modelo del Parlamento nacional, habría que ampliar su capacidad de actuación, concediéndole mayores competencias para influir en la toma de decisiones del Consejo. El verdadero estatus supranacional que adoptaría el Parlamento parece no ir muy de acuerdo con los deseos presentes de la mayoría de los Estados miembros.

2. La aprobación y supervisión del presupuesto, sobre todo en lo referente al gasto no-obligatorio.
3. Con la aprobación de las dos terceras partes del Parlamento, puede obligar a la Comisión a disolverse.
4. Puede hacer sugerencias acerca de propuestas legislativas y dirigir las al Consejo y a la Comisión, pero sigue dependiendo de esta última para su adopción.
5. Una creciente, si bien limitada, participación en la toma de decisiones que ha evolucionado desde su posición meramente informativa en 1979 a la actual en la que el trabajo entre la Comisión y el Parlamento se rige por medio de cuatro procedimientos (la consulta, la cooperación, la codecisión y el asentimiento). Dichos procedimientos se explicarán posteriormente cuando se aborde la toma de decisiones.
6. La obligación de ser consultado por la presidencia del Consejo Europeo sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

### Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, con sede en Luxemburgo, fue creado por el Tratado de Bruselas del 22 de julio de 1975, pero no empezó a funcionar hasta 1977 y sólo se convirtió en una institución de pleno derecho en 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

Aunque ya existían mecanismos de control interno del gasto, el Parlamento insistió en su momento en la necesidad de establecer mecanismos externos de auditoría financiera. Fue sin duda el principal promotor de la creación del Tribunal de Cuentas, motivado entre otras razones por la necesidad de asistencia en el control del presupuesto, función que se le había asignado tras la extensión y ampliación de sus poderes.

El Tribunal de Cuentas se encarga de evaluar e investigar el uso de los fondos de la Unión, para lo cual goza de amplios poderes. El Tribunal investiga la legalidad de los ingresos y gastos de la Unión y el uso que los Estados miembros hacen de los fondos recibidos para la aplicación de políticas concretas. Vigila también la gestión que hacen Estados terceros de fondos para el desarrollo y de las ayudas económicas concedidas por la Unión.

Para agilizar las tareas de control, el Tribunal ha creado grupos de fiscalización, compuestos por los propios miembros del Tribunal. No obstante, la aprobación de dictámenes e informes especiales es responsabilidad del Tribunal en su conjunto. El Tribunal ha demostrado en su corta historia una independencia envidiable en su funcionamiento. No dudó en denunciar en más de una ocasión el mal uso que se hacía de los fondos comunitarios o en llamar la atención

sobre el incumplimiento de los reglamentos de gestión por parte de algunas de las instituciones, a la vez que ofrecerlos a petición de éstas.

El Tribunal tiene un total de quince miembros que son nombrados por decisión unánime del Consejo de la Unión, previa consulta al Parlamento, durante periodos renovables de seis años. Las cualidades formales para el nombramiento de sus miembros son competencias y cualificaciones demostradas, independencia respecto a cualquier organismo, institución o persona jurídica o física y dedicación exclusiva; es decir, éstos no podrán ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no, mientras sean miembros del Tribunal de Cuentas. El presidente elegido por sus propios miembros por un mandato renovable de tres años, representa a la institución en el exterior y en su relación con las demás instituciones.

### Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social (CES), con sede en Bruselas, es un órgano consultivo integrado por 222 consejeros (antes de la ampliación a 25) que representan a organizaciones de empresarios, trabajadores, agricultores, pequeña y mediana empresas, comercio y artesanía, cooperativas y mutualidades, profesiones liberales, consumidores, defensores del medio ambiente, familias, asociaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter social. Cada Estado recibe un número de consejeros proporcional a su población, nombrados y confirmados en el cargo por el Consejo de Ministros. La Comisión está obligada a consultar con el CES en asuntos socioeconómicos. El Consejo de Ministros puede solicitar dictámenes informativos del CES y dicha potestad se hace extensible al Parlamento a partir del Tratado de Amsterdam. El CES expresa su opinión mediante tres tipos de dictámenes:

- a. Dictámenes emitidos previa consulta, solicitados por la Comisión o el Consejo y, en adelante, también por el Parlamento Europeo, en virtud del Tratado de Amsterdam.
- b. Dictámenes exploratorios, a petición de la Comisión o del PE, con los que se intenta vaticinar la evolución futura de la posible implantación de una medida.
- c. Dictámenes de iniciativa, que permiten al CES pronunciarse sobre cualquier asunto que considere de relevancia.

El CES representa la voluntad de la Unión de dar cabida a la sociedad civil en el proceso legislativo. Desafortunadamente, dicho proceso de inclusión está

lejos suceder. La intervención de los respectivos Estados en el nombramiento de los miembros del CES, así como el carácter meramente consultivo de esta institución, hacen que se encuentre lejos de poderse considerar la representante de la sociedad civil europea que, de hecho, no ha adquirido aún conciencia de su talante "europeo".

### Comité de las Regiones

Este Comité, con sede en Bruselas, es otro de los órganos consultivos de la Unión. Su objetivo es representar la dimensión local y regional de la UE; es decir, vela de una forma práctica por el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Debe ser consultado por la Comisión en temas de salud, educación, cultura, redes europeas y fondos estructurales. Puede también emitir sus propias recomendaciones y opiniones. Se reúne cinco veces al año en sesión plenaria y tenía, hasta antes de la ampliación, 25 países miembros y un total de 222 integrantes que se distribuían de la siguiente manera: Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, 24 cada uno; España, 21; Austria, Bélgica, Grecia Países Bajos, Portugal y Suecia, 12 cada uno; Dinamarca, Finlandia, Irlanda, nueve cada uno; Luxemburgo, seis. Dichos miembros son designados por sus respectivos gobiernos para cuatro años y eligen de entre ellos una Mesa y un presidente cada dos años. La función de la Mesa es organizar el trabajo. El Comité de las Regiones ha querido, a su vez, contribuir al proceso de reforma institucional mediante la creación de una comisión especial para asuntos institucionales.

Este Comité representa un esfuerzo de la Comisión y el Consejo de Ministros de respetar las identidades locales de la UE y alentarlas a participar en el proceso legislativo, aunque sea de una forma indirecta. Tanto la Comisión como el Consejo, por primera vez en la historia de la Unión, tienen la obligación legal de consultar a los representantes de las autoridades locales y regionales en una serie de asuntos que les conciernen directamente. Las actividades del Comité se organizan en torno de una estructura de siete comisiones permanentes, cada una de ellas encargada de un área de trabajo, a saber:

- a. Política regional, fondos estructurales, cohesión económica y social, cooperación transfronteriza e interregional.
- b. Agricultura, desarrollo rural, pesca.
- c. Redes transeuropeas, transporte, sociedad de la información.
- d. Ordenación territorial, urbanismo, energía, medio ambiente.
- e. Política social, sanidad pública, protección de los consumidores, investigación, turismo.

- f. Empleo, política económica, mercado único, industria, pequeñas y medianas empresas.
- g. Educación, formación profesional, cultura, juventud, deporte, derechos de los ciudadanos.

### **Banco Europeo de Inversiones**

Este Banco (BEI), con sede en Luxemburgo, fue creado por el Tratado de Roma y puede considerarse como el Banco de la Unión. Ofrece préstamos para financiar proyectos de inversión de capitales que contribuyan a un desarrollo equilibrado de la UE. Los proyectos de infraestructura en las regiones o países menos desarrollados de la Unión constituyen un buen ejemplo de las actividades que financian para atenuar los desequilibrios regionales. También apoya proyectos en países en vías de desarrollo y en la Europa del Este. Por dar un ejemplo concreto, los países signatarios de la Convención de Lomé constituyen un grupo histórico de receptores de préstamos y asistencia del BEI, además de gozar de una relación comercial preferente con la UE.

La administración del BEI está en las manos de un Consejo de Gobernadores que aglutina a los ministros de economía de la UE. Dicho Consejo establece las líneas maestras de la política crediticia, aprueba el estado de cuentas y el informe anual del Banco, además de ser el órgano decisorio sobre los compromisos a adquirir por él fuera de la Unión. Es también responsable de nombrar a los miembros del Consejo de Directores, al Consejo de Administración y al Comité de Cuentas.

El Consejo de Directores tiene un total de 24 miembros, 23 de los cuales han sido nombrados por los Estados miembros, permitiendo a la Comisión que elija al miembro número 24. El Consejo se encarga de la gestión del BEI y toma las decisiones necesarias sobre las operaciones crediticias. El presidente del Banco o el vicepresidente en su ausencia, preside las reuniones del Consejo de Directores.

El Comité de Gestión es un órgano ejecutivo colegiado encargado de gestionar día con día los asuntos del Banco y de proponer recomendaciones al Consejo de Directores; se encarga, además, de tomar las medidas adecuadas para que éstas entren en vigor y surtan efecto.

El Comité de Cuentas, a partir de las auditorias internas y externas a las que se somete el Banco, verifican el estado de cuentas y que sus operaciones hayan sido realizadas conforme a lo establecido en sus estatutos.

## Banco Central Europeo

Este Banco Central (BCE), con sede en Frankfurt, nació en 1999 para cumplir con el mandato del Tratado de la Unión de establecer un Sistema de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo encargados de administrar una sola moneda. El Banco se encarga de la nada desdeñable función de emitir la moneda y de establecer el precio del dinero por medio de las tasas de interés. Es una institución independiente de los Estados y con personalidad jurídica en cada miembro. La dirección del BCE está en manos de un Consejo de gobernanación compuesto por miembros del directorio y de las juntas directivas de los bancos centrales nacionales, los cuales sólo pueden ser cesados en el cargo por el TJE. El directorio en sí está formado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros más, todos ellos nombrados por los Estados miembros a propuesta del Consejo de Ministros y tras consultar al Parlamento. Su mandato es por un periodo de ocho años no renovable.

Sin embargo, el primer presidente del Banco Central Europeo, el holandés Wim Duisenberg, sólo estaría al timón durante cuatro años "voluntariamente" para dar paso al francés Jean-Claude Tricher. Se llegó a este acuerdo para satisfacer al gobierno francés, el cual se opuso de manera tajante al nombramiento por ocho años de Duisenberg durante el Consejo de Mayo de 1998, en el que se iba a anunciar oficialmente el lanzamiento del euro.

## Toma de decisiones

La Comisión es el principal órgano legislativo de la UE encargado de elaborar las propuestas a discutir por los ministros de los Estados miembros reunidos en el Consejo de la Unión. El Tratado de Maastricht, en una modificación de su artículo 3B, incorporó el principio de subsidiariedad al proceso legislativo, según el cual la Unión sólo aprobará legislación en aquellas áreas en las que su acción concertada pueda ser más efectiva que la de los miembros. Incorpora además la idea de que ciertas políticas tendrán mayor éxito si son puestas en vigor por los Estados en el ámbito nacional o regional. El principio de subsidiariedad ha contribuido a delimitar espacios legislativos y a descentralizar el proceso de integración europeo, lo cual no quiere decir que sea sencillo decir *a priori* si una propuesta legislativa corresponde al ámbito nacional o comunitario. Dichas decisiones suelen ser polémicas, puesto que conllevan una atribución de poderes legislativos que a medida que se van institucionalizando, comienzan a sentar precedentes, haciendo más probable que dichas atribuciones y las divisiones de poderes a las que dan lugar se mantengan en el futuro.

El Consejo de Ministros y el Parlamento han conseguido gradualmente nuevas atribuciones con las cuales pueden influir sobre el proceso legislativo. Se ha buscado así establecer cierto equilibrio institucional y permitir que los miembros sean también partícipes de dicho proceso. Muy someramente, podemos decir que una vez que una propuesta de la Comisión ha sido presentada al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo, las tres instituciones trabajan conjuntamente en el proceso legislativo hasta llegar a un resultado "satisfactorio". Con el acuerdo de la Comisión, el Consejo puede modificar la propuesta por mayoría cualificada (si no cuenta con el acuerdo de la Comisión, la modificación requiere unanimidad). El Parlamento comparte el poder de codecisión con el Consejo en una serie de ámbitos y tiene derecho de consulta en otros. Al revisar sus propuestas, la Comisión está obligada a tomar en consideración las enmiendas del Parlamento. El trabajo entre la Comisión y el Parlamento, como ya lo hemos dicho, se rige actualmente por medio de cuatro procedimientos: la consulta, la cooperación, la codecisión y el asentimiento.

Estos procedimientos son el resultado de la puja institucional entre ambas instituciones y la respuesta que se ha dado en los Tratados al llamado déficit democrático. Gracias a la persistencia del PE, el procedimiento de consulta se ha generalizado a todas las propuestas legislativas. Éste no es vinculante para el Consejo, pero sí un requisito del proceso legislativo que introduce un necesario jalón en la toma de decisiones. Una vez que el Consejo adopta la decisión por mayoría cualificada sobre una propuesta legislativa (posición común en la jerga del Consejo), el Parlamento tiene un periodo máximo de tres meses para dar su opinión. De no hacerlo, la propuesta queda automáticamente aprobada.

Posteriormente, el Acta Única aprobó lo que se ha dado en llamar el procedimiento de cooperación, que se aplicó inicialmente a ciertos aspectos relacionados con el mercado interior. Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se amplió el tipo de propuestas legislativas que podían ser sometidas al proceso de cooperación. Se incluyeron las iniciativas sociales, medioambientales, culturales y de cooperación, sobre todo aquellas conducentes a la aplicación de programas en estas áreas. El procedimiento de cooperación modificaba el de consulta de la siguiente manera: el PE, tras haber deliberado durante tres meses y haber recibido la propuesta del Consejo, puede aprobarla por mayoría absoluta o no hacer nada. En ambos casos se convierte en ley. De rechazar la posición común del Consejo por mayoría absoluta, se establecería un comité de conciliación compuesto por un número igual de europarlamentarios y de miembros del Consejo para intentar aunar propuestas. Si la mayoría de los europarlamentarios aún no la acepta, es rechazada.

Por último, en lugar de rechazar la propuesta de pleno y llegar al Comité de conciliación, el Parlamento puede también proponer enmiendas que se trasladarán a la Comisión para que dé su opinión y posteriormente al Consejo para que se pronuncie. Sin embargo, la Comisión no está obligada a aceptar las enmiendas del Parlamento, por lo que este procedimiento intermedio debilita la capacidad negociadora del Parlamento. En el caso de que las enmiendas del Parlamento sean aceptadas por la Comisión, el Consejo está obligado a rechazarlas por unanimidad o a adoptarlas por mayoría.

Los redactores de Tratado de Maastricht decidieron que el procedimiento de cooperación no era lo suficientemente inclusivo respecto del Parlamento y resolvieron modificar el artículo 149 del Tratado, para incluir un tercer procedimiento de codecisión con el que se intentaba reducir el déficit democrático. A grandes rasgos, el Parlamento consiguió el poder de codecisión con el Consejo en lo que respecta al libre movimiento de los trabajadores, al mercado único, al medio ambiente, las redes transeuropeas, la salud, la cultura y la protección al gobierno. Tras las modificaciones introducidas por Amsterdam al Tratado de la Unión, la cooperación se ha reducido a las propuestas legislativas y se ha convertido en carácter económico y monetario, mientras que el procedimiento de codecisión se ha extendido prácticamente a todas las iniciativas legislativas y se ha convertido casi en la norma, de manera que todas las propuestas deben ahora superar tres lecturas en el Parlamento.

De los procedimientos decisorios, quizá sea éste el más complejo. Cuando una propuesta legislativa se sitúe dentro del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, se seguirán los mismos pasos que en el procedimiento de cooperación, pero el Consejo tendrá tres meses para considerar las enmiendas que proponga el Parlamento; transcurridos éstos, podrá aceptar dichas enmiendas por mayoría cualificada o por unanimidad (si la Comisión se ha opuesto a las enmiendas). Si el Consejo no consigue suficientes votos para aprobar la propuesta, ésta se puede trasladar al Comité de Conciliación del que ya hemos hablado. El Comité tiene seis semanas para acordar el texto de la nueva propuesta, la cual tendrá que ser aprobada por mayoría cualificada en el caso del Consejo y por mayoría absoluta, en el caso del Parlamento. Si dicho acuerdo se logra, el texto se traslada a las sesiones plenarias del Consejo y al Parlamento, donde el texto tendrá otras seis semanas más para someterse a voto por mayoría cualificada, en el caso del Consejo, y por mayoría absoluta en el del Parlamento. De no conseguirse los votos suficientes en una de las dos instituciones, la propuesta legislativa es abandonada. Si dicho acuerdo en el Comité de Conciliación no se logra, el Consejo puede volver a su posición original y adoptar la propuesta por mayoría cualificada. A estas alturas del proceso, el Parlamento aún tiene

seis semanas para revocar la decisión del Consejo por mayoría absoluta. Si el Parlamento no consigue dicha mayoría absoluta, la propuesta es aprobada y se convierte en ley.

Por último, el procedimiento de asentimiento permite al Parlamento vetar la decisión del Consejo de conceder a un Estado el estatus de Estado asociado o la entrada a la UE de nuevos miembros. Puede también vetar la culminación de acuerdos internacionales, las sanciones que el Consejo haya decidido imponer a un Estado miembro por violaciones serias y continuadas de derechos fundamentales, cualquier intento de uniformar la normativa electoral de las elecciones europeas, y cualquier otro para modificar los poderes y deberes del Banco Central Europeo.

Quizá la conclusión más obvia que se puede derivar de lo expuesto, es que el proceso de toma de decisiones es complejo y cambiante. Nos hemos esforzado por dar una visión de conjunto de los aspectos formales de dicho proceso, pero es necesario subrayar que los contactos informales entre las distintas instituciones y sus representantes resultan a veces tan importantes como los primeros. El Consejo Europeo es quizá el mejor ejemplo de esta importante dimensión de la política comunitaria. Las respectivas prioridades nacionales y los cambios en la economía mundial son también fuentes de regeneración institucional y punto de partida para la elaboración de la política de la Unión.

### Aprobación del presupuesto

Es preciso empezar con algunas anotaciones elementales sobre el presupuesto de la Unión. El presupuesto de la UE para 1998 fue de 110 billones de dólares, o algo más de 1.3% del PIB conjunto de todos los países de la Unión. El artículo 199 del Tratado de Roma estipula que el presupuesto de la Unión Europea no puede tener déficit, por lo que la Unión sólo puede gastar lo que recaude. La aprobación del presupuesto suele ser uno de los puntos más polémicos de la política comunitaria. Aunque las contribuciones de cada país son aproximadamente las mismas con relación a su PIB y su población, las diferencias de criterio giran en torno de las contribuciones relativas de cada país y los beneficios (transferencias) que cada Estado miembro obtiene de dichas contribuciones. Suele haber dos posturas en este debate; por un lado, los que siguen las premisas de lo que los economistas llamarían “un juego de suma cero” (lo que yo pierdo-contribuyo-lo ganan otros y viceversa) y, por el otro, los que piensan que el presupuesto debe entenderse como “un juego de suma positiva”, es decir, todos ganan de forma directa o indirecta, ya que el proceso de integración reduce los costos de transacción, entendidos éstos en sentido amplio, y crea nuevas

oportunidades económicas para todos. Tras estas dos posturas se encuentran también dos paradigmas distintos sobre el desarrollo económico: el primero es el mercantilista, en contradicción absoluta con la naturaleza y los objetivos de la UE, y el segundo es una postura que asume que el libre comercio crea riqueza, pero también desequilibrios. Los defensores de esta segunda postura proponen corregirlos mediante programas sociales y de desarrollo estructural, léase fondos de cohesión y fondos estructurales.

Los aspectos formales de la aprobación del presupuesto no son demasiado complejos. La Comisión prepara un primer borrador del presupuesto que posteriormente se traslada al Consejo de Ministros y al Parlamento, los cuales lo debatirán en dos lecturas distintas y propondrán aquellas enmiendas o cambios que consideren necesarios.

#### Instituciones. Desafíos y enigmas a futuro

Aunque muchos analistas hayan derramado más tinta en determinar el grado de supranacionalidad de la UE, y la cesión de soberanía que ello implica, que en debatir a fondo la democratización, la eficacia y la representatividad de sus instituciones, se ha optado por hacer de esta última cuestión el objeto de estos breves comentarios finales. Nos lleva a ello nuestra convicción de que la Unión ha sido desde un principio mucho más supranacional de lo que sus artífices han querido o han podido admitir. Valga un breve examen de los Tratados más importantes de la historia comunitaria, empezando por los de Roma y París, para convencerse de ello. En lo que concierne a las instituciones, queda hoy suficientemente claro que las prerrogativas de iniciativa legislativa de la Comisión, las crecientes potestades de un Parlamento Europeo elegido directamente por los ciudadanos de los respectivos Estados y la superioridad jurisdiccional del derecho comunitario sobre el derecho nacional son garantes de la etiqueta supranacional. Aunque a nadie se le escapa que el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, las dos instituciones sobre las que recae mayor poder de decisión, representan la voz de los Estados miembros y proporcionan un contrapeso nacional a las tres instituciones mencionadas anteriormente, tampoco es menos cierto que, en vista de la creciente mundialización de la economía y la cultura —cuyos ámbitos de decisión hace tiempo que dejaron de quedar circunscritos por los Estados-nación—, hablar primordial o exclusivamente de la cesión de la soberanía nacional, es hablar, como dicen los checos, “como si no estuviera nevando”. Por lo tanto, nos centramos en la democratización de las instituciones como requisito legitimador, y en su eficacia, como elemento *sine qua non* para su continuidad en la historia. La democratización y la eficacia,

ya de por sí objetivos quiméricos y peliagudos, lo son aún más en el contexto de la ampliación de la Unión, siendo éste el segundo eje sobre el que gira este epílogo al capítulo.

Antes de someter a examen las credenciales democráticas de la UE sería necesario un amplio recorrido por las diversas teorías de la democracia, ya que cada una de ellas tiende a hacer hincapié en un aspecto distinto de la práctica democrática. Puesto que hacer tal recorrido de forma exhaustiva se encuentra más allá de las pretensiones de este capítulo, nos limitaremos a dar unas pinceladas muy generales sobre lo que estas teorías asumen conjuntamente cuando abordan el debate acerca de la democracia y la democratización de la UE. La mayoría de ellas nacieron para afrontar las fisuras y las crisis de legitimidad que la democracia presentaba dentro de un Estado.

La crítica más común sobre el déficit democrático de la Unión suele subrayar que la Comisión no es un órgano electo y, por ende, la potestad legislativa con la que cuenta carece de legitimidad. Además, los parlamentos nacionales tienen pocas formas de influir directamente en el trabajo de la Comisión, a pesar de algunos cambios mínimos que introduce el Tratado de Amsterdam en este particular. Los ciudadanos de la Unión tampoco eligen al presidente de la Comisión directamente. Por si fuera poco, el Parlamento no participa en el nombramiento de los comisarios o los jueces del Tribunal de Justicia Europeo.

Aunque esta crítica es formalmente cierta, no deja de ser curioso que la Comisión haya actuado en ciertas ocasiones como uno de los órganos más progresistas de la Unión (sin quitarle hierro al fiasco de la última Comisión presidida por Santer), cuando lo lógico habría sido pensar que un órgano “no democrático” tendiera a ser reacio al cambio y, por lo tanto, a anquilosarse. Es también justo reconocer que existe una multitud de actores que intervienen directa o indirectamente en el proceso legislativo. El TJE, a pesar de no ser electo, es sin duda la institución que más ha hecho por atajar las carencias democráticas de la UE.

El Consejo de la Unión es, por su parte, una de las instituciones más afectadas con la ampliación de la Unión. A medida que crezca el número de Estados miembros, cada país tendrá que esperar durante más tiempo para que le llegue el turno de presidir el Consejo. En la actualidad, el tiempo de espera es de siete años y medio, por lo que es previsible que se introduzcan modificaciones al sistema de rotación de la presidencia ante la ampliación. Una de las posibilidades es que dos o más países compartan la presidencia cada seis meses. El Consejo de la UE adolece tanto o más que el resto de las instituciones de un cierto oscurantismo en sus procedimientos: las reuniones del Consejo de Ministros, del COREPER y del Colegio de Comisarios son cerradas al público. Parece injustificable que

así sea, si tenemos en cuenta que un gran número de iniciativas legislativas y políticas son discutidas por estos organismos. La inexistencia de un control sobre el Consejo por parte de instituciones representativas sólo exacerba el llamado déficit democrático y da “alas” a los que califican al sistema político de Bruselas de comitocracia.

El Consejo Europeo se encuentra en medio de una encrucijada analítica que impide hacer manifestaciones contundentes sobre su estatus. Por un lado, es una institución legitimada por la elección directa de sus representantes y, por lo tanto, democrática. Por otro, su excepcionalidad jurisdiccional la sitúa fuera del alcance del Tribunal de Justicia y, consecuentemente, pone en entredicho sus potestades, que a pesar de ser primariamente políticas, sobre todo en el establecimiento de las directrices macropolíticas de la Unión, no dejan de tener reverberaciones legislativas importantes. Con todo, hay que recordar también que el presidente de la Comisión es miembro de pleno derecho del Consejo Europeo, por lo que no se puede suponer que haya una discordancia absoluta entre ambas instituciones, al menos, en las líneas maestras de la política comunitaria. La relación Consejo Europeo-Consejo de Ministros y Consejo Europeo-Parlamento no ha propiciado demasiadas controversias, puesto que el Consejo de Ministros sigue siendo el principal organismo decisorio de la Unión y el Parlamento discute en sesión plenaria los resultados de los Consejos Europeos, además de recibir un informe anual de éste. El mayor hito de la historia del Consejo —en lo referente a la democratización de la UE— lo consiguió como defensor de la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión.

El Parlamento aún no actúa como un verdadero parlamento de los ciudadanos de la UE; carece de los tres poderes más importantes de un parlamento: la capacidad de ser el principal propulsor de las propuestas legislativas, la de ponerlas en vigor por su propia cuenta y la de recaudar impuestos. No obstante, sus competencias han crecido paulatinamente y hay que reconocer que el impulso democratizador actual y el hincapié que se pone en la transparencia y la solvencia de las instituciones de la Unión tiene su raíz histórica en la pugna que desarrolló el Parlamento con las demás instituciones de la UE —Comunidad en aquel entonces— por hacer que se cumpliera lo que estaba en los Tratados; es decir, que los parlamentos europeos fueran elegidos democráticamente por los ciudadanos. El Parlamento consiguió también tras el Tratado de Maastricht que las propuestas de la Comisión necesitaran su aprobación. Por último, el Tratado de Amsterdam, al hacer de la codecisión “el pan nuestro de cada día” del proceso legislativo, ha aumentado considerablemente el poder del Parlamento respecto del resto de las instituciones, y ha contribuido a su regeneración institucional. Podemos estar siendo testigos de primera fila de un cambio necesario y profundo en la dinámica institucional.

Quizá el talón de Aquiles de la institución aún es el alto grado de abstinencia que generalmente acompaña a las elecciones al Parlamento Europeo. La apatía electoral puede interpretarse como una falta de identificación formal y simbólica con el Parlamento por los ciudadanos de la Unión. El Grupo de Reflexión, un grupo independiente al cual se le ha encargado en varias ocasiones un informe de cada una de las instituciones de la Unión, ha dado una llamada de atención a dichas instituciones para que se esfuercen por superar el desencanto generalizado y el desapego que parece reinar entre los ciudadanos de la Unión. La mínima cobertura e importancia que los medios de comunicación han concedido a las elecciones al Parlamento y la incapacidad de los partidos del PE de coordinar sus campañas en todos los Estados no han hecho sino exacerbar esta situación. Una serie de iniciativas recientes para utilizar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información para mejorar la comunicación con los ciudadanos puede que venga a ampliar este problema. En este sentido, cabe recordar que la democratización institucional no puede quedarse en el terreno jurídico o procedimental, sino que necesita ser percibida por el ciudadano como tal. Por ejemplo, es raro encontrar un ciudadano de la Unión que sea consciente de que se puede presentar a las elecciones europeas, independientemente de cuál sea su país de residencia en la UE.

Por otro lado, el Parlamento se enfrenta a algunos de los mismos problemas a los que se enfrentan las demás instituciones: su papel en una Unión más amplia, la implantación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, sobre todo, encontrar un equilibrio adecuado entre el papel futuro de los parlamentos nacionales y el papel propio del Parlamento Europeo. Aunque el principio de subsidiariedad ha venido a delimitar competencias y a solucionar muchos de estos posibles conflictos de atribución, no cabe duda de que dicho principio puede ser ambiguo en determinadas ocasiones. Por último, el Parlamento se enfrenta a un problema logístico: es evidente que su trabajo sería más fructífero si tuviera la sede en una sola ciudad. Además de complicar el trabajo a los eurodiputados, esta situación representa un gasto considerable para la Unión. Francia y Luxemburgo se han opuesto a que se traslade definitivamente a Bruselas, porque creen que es necesario mantener un equilibrio institucional, tanto en lo procedimental como en lo simbólico.

Si el OPNI (Objeto Político No Identificado) fue la metáfora definitoria del proceso de integración durante la década de los años ochenta y parte de los noventa, proceso en el que parecían importar más los fines que los medios, hoy los ciudadanos de la Unión piden que sus instituciones sean más accesibles y democráticas; en otras palabras, más identificables, pues de la capacidad de identificación de los ciudadanos depende en última instancia la supervivencia

del experimento llamado Unión Europea. La cumbre de Helsinki compartió estas inquietudes al afirmar en sus conclusiones que había que crear una “Europa para todos”, para lo cual la Unión necesitaba del apoyo y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En dicha cumbre de Helsinki,<sup>62</sup> celebrada el 10 y 11 de diciembre de 1999, se propusieron una serie de reformas mínimas al Tratado de Amsterdam, para adecuar las instituciones de la Unión a lo que posiblemente sea la Unión Europea del futuro, cuyos miembros podrían llegar a la treintena. Dichas reformas introducen algunos cambios mínimos<sup>63</sup> que permiten abordar la expansión de la Unión, a saber:

- Dividir los Tratados en textos de base y de aplicación. Los primeros se seguirían modificando por unanimidad y necesitarían la ratificación de los parlamentos nacionales. Los textos de aplicación se podrían modificar por mayoría cualificada, reforzada o unanimidad, pero sin someterse posteriormente al proceso de ratificación. Esta reforma facilitaría la modificación de las políticas comunes (agricultura, cohesión, política exterior).
- Reformar la Comisión, presumiblemente el número de comisarios, como máximo uno por país; es decir, no habrá más de treinta comisarios, un número nada desdeñable en cualquier caso, aunque no se llegaron a concretar las reformas.
- La reponderación del número de votos en el consejo a favor de los países más grandes, puesto que casi todos los candidatos a la adhesión son pequeños.
- La extensión del voto por mayoría cualificada para facilitar la gestión de la Unión, pues en demasiadas ocasiones el requisito de unanimidad o el derecho de veto obstaculiza la aprobación de medidas legislativas. La unanimidad se mantendría cuando se discutan cuestiones “particularmente sensibles o de una relevancia política máxima”.
- La agilización de los procedimientos del Tribunal de Justicia.
- La reforma institucional fue finalizada en 2002 para permitir la entrada de nuevos socios, el verdadero objetivo de dicha reforma.

<sup>62</sup> Véanse las “Conclusiones de la Presidencia”, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. De especial relevancia son los anexos I y III, titulados respectivamente “Declaración del Milenio” y “Un consejo efectivo en una unión más amplia-Directrices para la reforma y recomendaciones operativas”.

<sup>63</sup> Romano Prodi, presidente de la Comisión, propuso reformas más sustanciales: impulso definitivo a la PESC, Carta de los Derechos Humanos, etcétera.

## Conclusión

Aunque el calado de estas reformas podría ser considerable, el carácter primordial es político y no jurídico, pues sólo el Consejo de Ministros tiene capacidad legal para reformar los Tratados. Las conclusiones de Helsinki parecen no haberse hecho eco de las voces críticas que exigen un cambio sustancial del funcionamiento de las instituciones. En lugar de ello, la medida más llamativa para acercar a los ciudadanos a la Unión se centra en el libre acceso a los documentos de las instituciones. Aunque esta medida es un primer paso importante, no es éste el correctivo democratizador que se espera de la Unión del siglo XXI.<sup>64</sup> Propuestas mucho más arriesgadas y por ende más polémicas, como el proyecto federalista presentado por el ministro de asuntos exteriores alemán Joschka Fischer<sup>65</sup> –quien hizo el llamamiento para la creación de la Constitución Europea y de un congreso bicameral constituido en su cámara alta por diputados electos de los parlamentos nacionales y en su cámara baja por senadores europeos electos–, indican que el espíritu reformador ya no es patrimonio único de académicos y parece haberse hecho presa de algunos políticos europeos. Esta osada propuesta no contaría en la actualidad con el apoyo necesario de los principales gobiernos europeos, pero parece haber capturado la esencia del debate sobre las instituciones europeas y sobre el proceso de integración que éstas sustentan, o se cambia el modelo y los objetivos de dicho proceso de integración y las instituciones que lo apoyan o la Unión puede convertirse en un ente con un dudoso doble hito histórico: conseguir que el proceso de integración europea sea un éxito absoluto y lograr que los ciudadanos se enteren de ello por televisión.

<sup>64</sup> Mucho más ambiciosas y convincentes resultan las propuestas de la Comisión presentadas en una comunicación al resto de las instituciones. Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Objetivos Estratégicos 2000-2005 (Hacer la nueva Europa)”, Bruselas, 9 de febrero de 2000. Documento COM (2000) 154 final.

<sup>65</sup> *El País Digital*, “El ministro alemán de Exteriores propone una Federación Europea”, sábado 13 de mayo de 2000, núm. 1471. (<http://www.elpais.es>).



---

LA INTEGRACIÓN MONETARIA



El 7 de febrero de 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht, los quince países integrantes de la Comunidad Económica Europea concluyeron las discusiones para la creación de una nueva etapa en el proceso de unificación de Europa. De aquella reunión (Conferencia sobre la Unión Política Europea) surgió el histórico Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht. Durante los meses siguientes, el escepticismo, la reticencia, el rechazo y aun el apoyo extremo abonaron el clima de desconfianza respecto de todo lo relacionado con el proceso de unificación. Los compromisos de Maastricht se ratificaron en la LI Reunión del Consejo Europeo, en Edimburgo, los días 11 y 12 de diciembre del mismo año. Un par de semanas más tarde la mayoría de los miembros de la Comunidad Europea ratificaron el Tratado, que entró en vigor el primer día de noviembre de 1993.

Con el TUE nace la Unión Europea (UE), nombre adoptado para la institución supranacional que se encargaría desde entonces de vigilar y regular el proceso de integración económica y monetaria, la política exterior y la policía regional de quince países de Europa Occidental. El Tratado fue concebido luego de que los Estados de la comunidad alcanzaron un nivel de integración económica sin precedentes, y que para terminar de moldearlo sólo faltaba dar el paso hacia la integración monetaria.

La UE se ha ganado el atributo de entidad económica única provista de facultades para darse sus propias leyes, generarse ingresos financieros y disponer de fondos propios. Ninguna otra institución internacional la iguala en sus niveles de autoridad. Sin embargo, el nuevo nivel de integración alcanzado por los países de Europa se debe más a la necesidad de permitir a las empresas transnacionales europeas competir en condiciones favorables más eficientemente con sus rivales estadounidenses y japoneses en la economía mundial.

Con el Tratado de Maastricht, los países miembros de la Unión Europea se comprometieron, entre otras cosas, a crear una moneda única a finales de la década, lo cual ocurrió en enero de 1999. El trabajo se desarrolló según el anteproyecto contenido en el Tratado. Es evidente que la instauración de la moneda única o euro tiene fuertes implicaciones para la economía mundial, así como para la integración económica de Europa. Inmediatamente después de su puesta en marcha, el euro logró introducirse como una moneda influyente en

los mercados financieros del mundo, aunque sin afectar la función hegemónica del dólar estadounidense como mecanismo global de pago. Semanas más tarde, cayó en una espiral devaluatoria que obligó de inmediato a la UE a corregir la política económica de acuerdo con los parámetros establecidos por los nuevos actores monetarios europeos y con las condiciones de la crisis cambiaria del mismo euro.

Con su corta existencia, el euro tiene una importancia relevante. En su creación y diseño se combinan fuerzas económicas y financieras mundiales y de política internacional, mismas que definen las características del capitalismo globalizado. Como moneda única de una de las regiones dominantes del mundo, el euro es presentado como un mecanismo para alcanzar los objetivos de la integración y lograr la estabilidad del sistema financiero mundial. Asimismo, es ya una experiencia para ser considerada en otros proyectos de integración monetaria, como el ANZUC entre Australia y Nueva Zelanda.

El presente capítulo aborda un análisis acerca de la evolución y creación del euro. Se parte de la revisión de la fortaleza económica de la UE, que creció de manera sostenida durante la década de los años noventa, y que en diferentes momentos enfrentó diversas crisis financieras internacionales: 1994 en México; 1995 en Argentina; 1997 en Rusia y Brasil; 1998 en Japón, etc. En este análisis se intenta establecer que los escenarios de la crisis financiera internacional han moldeado las políticas y mecanismos hacia la unificación monetaria en Europa. La pujanza económica de la UE sufrió un primer golpe con la inestabilidad de la tasa de cambio del euro respecto del dólar durante su primer año de existencia. Ocurrieron fuertes desequilibrios entre las economías de Francia, Alemania y el Reino Unido que provocaron la debilidad del euro frente al dólar estadounidense o el yen. Asimismo, la posición del euro en los mercados internacionales de divisas se ve debilitada por la propensión de la UE de no ampliar su oferta de capitales y préstamos internacionales; de hecho, el peso relativo de la UE en el mercado mundial de capitales es menor al de Estados Unidos o Japón.

## La moneda única, antecedentes y nacimiento

### Elementos básicos de la Unión

Como se ha visto, la UE es una institución singular; no es un organismo intergubernamental ni un Estado soberano tradicional. Los intentos por compararla con un sistema federal, como el de Estados Unidos, son tan inútiles como intentar compararla con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Sus antecedentes se remontan a la década de los años cincuenta con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).<sup>66</sup> En los siguientes cincuenta años avanzó su proceso de integración hasta convertirse en un bloque económico de influencia global, al tiempo que adquirió poderes legales e institucionales equivalentes a los de un Estado-nación tradicional. En las reuniones internacionales, por ejemplo, los representantes de la UE actúan frente a sus contrapartes de Japón, Estados Unidos, el Mercosur o México como si defendieran los intereses de un solo país. Asimismo, diplomáticos con credenciales de la UE han sido los encargados de supervisar las reformas económicas en Europa Central.

La transformación de la Comunidad Económica Europea a su estatus actual, Unión Europea, ha sido un proceso gradual, planeado y, por lo general, imperceptible. Desde el inicio, los principales ideólogos de la integración pensaron en un proceso en diferentes etapas. Al éxito de cada etapa ocurriría la siguiente, así la integración avanzaría poco a poco. Ese proceso ascendente es definido como crecimiento funcional, el cual se pone en movimiento a través de medidas prácticas y por acuerdo de compromiso general. Los Estados miembros acordaron transferir pequeñas partes de su soberanía a instituciones supranacionales con autoridad, aunque limitadas, para legislar y aplicar leyes. A través de los años, la zona de libre comercio se transformó en una unión aduanera, y posteriormente adquirió los atributos de un mercado común para, finalmente, aproximarse al nivel de unión económica con políticas económicas comunes. El TUE establece los parámetros legales para que sus Estados miembros adopten las medidas generales y particulares en cada territorio tendiente a alcanzar los objetivos comunes de la integración; de esta manera, las leyes nacionales en materia de comercio, política exterior, finanzas públicas, sistema fiscal y dinero, alcanzan interpretaciones equiparables en todos los países miembros.

A pesar del avance en la integración económica y política, sus elites no se ponen de acuerdo en lo que verdaderamente están creando los Estados Unidos de Europa. Para los diplomáticos y negociadores la integración europea es “una institución internacional híbrida” y de ninguna manera es un intento de creación de un Estado federal,<sup>67</sup> concepto proscrito en el texto del TUE por la presión británica y sin argumentos en su defensa por parte de los miembros.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> La CECA fue creada por el Tratado de París del 19 de marzo de 1951, firmado por seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, los tres últimos integrantes del Benelux. El Tratado de París entró en vigor el 25 de julio de 1952. Véase Ramón Tamames, *La Unión Europea, op. cit.*, pp. 76-82.

<sup>67</sup> Philippe de Schoutheete, *Una Europa para todos. Diez ensayos sobre la construcción europea*, Alianza, Actualidad, Madrid, 1998, p. 41.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 138.

El Plan Schuman<sup>69</sup> fue la declaración que dio origen a la CECA; trazó una meta bastante simple en el proceso de integración de Europa. En virtud de la difícil época en la que entonces vivía el continente, la integración sectorial de las industrias del carbón y el acero serviría para avanzar en la “creación de un mercado común, con libre circulación de personas, mercancías y capitales, aspiraciones políticas para desarrollar el continente europeo, y persecución de una meta última bien definida: la Federación Europea”.<sup>70</sup> Posteriormente, el Tratado de Roma de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea (CEE), establece como objetivo central “la unión nunca antes conocida entre los pueblos de Europa”. Por otra parte, el Acta Única Europea, firmada en 1985, establece que los Estados miembros de la CEE transformarían sus relaciones en la “Unión Europea”, aunque no definía este concepto. La versión final firmada en Maastricht en 1992, mantuvo al objetivo de la “unión (*sic*) cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” como el objetivo central de la integración (artículo A).<sup>71</sup>

Es evidente que la integración de Europa ha avanzado paso a paso sin pretensiones de largo plazo y sin grandes ambiciones en las figuras institucionales que los países europeos van creando. Al respecto, Philippe de Schoutheete, destacado negociador belga en la Unión Europea, considera que gracias a esta política, la idea de “comunidad de pueblos” ha ganado terreno, muy a pesar de las desconfianzas, reticencias y divergencias profundas entre los Estados europeos.<sup>72</sup>

La última fase de la integración de Europa, la UE, introduce reglas y obligaciones con vistas al logro de objetivos comunes. Asimismo, el Tratado de Maastricht recupera la filosofía de la integración de Schuman y Monnet, y se apoya al mismo tiempo en tres conceptos básicos: soberanía, integración y subsidiariedad. Estos conceptos son fundamentales para entender el significado de la Unión Monetaria en Europa.

<sup>69</sup> Documento redactado por Robert Schuman, ministro de Relaciones Exteriores de Francia, en el cual se propone “colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa”. La declaración fue presentada el 9 de mayo de 1950. Véase Ramón Tamames, *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>71</sup> “Texto del Tratado de la Unión Europea”, en Manuel Desantes Real, *Unión Europea y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, pp. 36-37.

<sup>72</sup> Philippe de Shoutheete, *op. cit.*, p. 139.

- 1.- Soberanía. La UE se diferencia de los organismos intergubernamentales tradicionales por sus reclamos de la soberanía de los poderes nacionales y locales respecto de los poderes supranacionales de la Unión. La soberanía es definida como indivisible; por consiguiente, los Estados pueden transferir montos limitados de su soberanía cada vez que firman alguno de los tratados básicos de la UE, pero retienen todos los demás aspectos de su soberanía. La UE tiene prioridad para negociar por los Estados miembros, acuerdos comerciales, tales como los firmados en la Ronda Uruguay o el Acuerdo de Libre Comercio firmando con México. También puede legislar sobre diversos aspectos sobre la base de los tratados básicos, y sus disposiciones se privilegian por encima de las leyes nacionales en caso de controversia o disputa legal. La Corte Europea puede declarar inválida una ley nacional cuando ésta contraviene alguna disposición de la UE. Sus leyes pueden afectar directamente a los miembros. Las corporaciones y los individuos, así como los Estados, están sujetos a las leyes de la UE.
- 2.- Integración. El concepto "integración" es el segundo principio fundamental para entender la Unión Monetaria Europea. Éste es un concepto, como ya se ha considerado, que tiene diferentes aspectos, cada uno de los cuales varía en alcance. Obviamente la integración económica es el aspecto de mayor desarrollo, acelerándose sorprendentemente hacia las décadas de los años ochenta y principios de los noventa. El último paso lo estableció el Tratado de Maastricht, el cual eliminó las barreras de los servicios financieros transfronterizos, de los movimientos de capital y de los estándares regulatorios de las paridades cambiarias. Al tiempo que caían esas barreras, las corporaciones europeas comenzaron a reestructurar sus respectivos sistemas financieros para ganar mayores ventajas del mercado único. Las funciones y adquisiciones de empresas se incrementaron enormemente. Por otro lado, la integración política es igualada erróneamente con un sistema federal. Para los funcionarios de la UE y la mayoría de los estudiosos europeos sobre el tema, el sistema federal no existe en la UE; sin embargo, también afirman que la política intraeuropea es más que meras relaciones internacionales. La vida política en la UE gira en torno de sus instituciones mayores: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal. Las instituciones funcionan a través de una compleja red de convenciones, tratados, instituciones regionales, grupos de interés y grupos políticos que influyen en las decisiones de política supranacional de la UE. Por ejemplo, los asuntos ambientales, uno de los principales temas políticos de la UE, tienen un gran desarrollo institucional y jurídico, y en ocasiones tales temas están separados de las discusiones políticas nacionales.

A diferencia de la integración política, la integración jurídica tiene un mayor desarrollo y solidez. Como ya anotamos anteriormente, las leyes del Tribunal Europeo afectan directamente a los Estados, proveyendo derechos y obligaciones para los ciudadanos y empresas, y tienen supremacía sobre el derecho nacional. La reglamentación de la Corte Europea es una de las fuerzas más importantes junto a la integración económica. Finalmente, la integración social es el aspecto más controvertido y, en consecuencia, el menos desarrollado respecto a las otras facetas de la integración. Como ejemplo se puede mencionar el hecho de que cuando Alemania realizó reformas a su Constitución para incorporar los artículos fundamentales del Tratado de Maastricht, cuatro diputados emprendieron una controversia constitucional afirmando que ésta había sido violada en sus artículos básicos sobre derechos humanos.<sup>73</sup>

3. Subsidiariedad y suplencia. El principio de subsidiariedad es el tercer concepto básico para entender la integración monetaria de Europa. Fue mencionado por primera vez en el Acta Única y se convirtió en el principio guía del Tratado de Maastricht. De acuerdo con el tratado, la Comunidad debe tomar acciones en concordancia con los principios de subsidiariedad sólo en cuanto a los objetivos. La subsidiariedad es un baluarte contra el centralismo de Bruselas, sede de los poderes de la UE; refleja asimismo la complejidad y ambigüedad que caracteriza a la UE.<sup>74</sup>

## Antecedentes

Los estudios para la unión monetaria de Europa adquirieron relevancia a partir de la década de los años sesenta. La primera propuesta fue elaborada por el famoso economista belga Robert Triffin, quien siguió el Plan Werner de 1970. Éste propone que, para evitar las crecientes tensiones en el mercado común, se instaure la “total e irreversible integración monetaria de Europa”.

La crisis del sistema de Bretton Woods de 1971 y 1973 limitó las anteriores aspiraciones del Plan Werner únicamente a la vinculación de las monedas de los países de la Comunidad dentro de ciertos márgenes de fluctuación. Este propósito modesto fue bautizado por la prensa europea como “serpiente monetaria”, pues los

<sup>73</sup> Joachim Wieland, “Germany in the European Union. The Maastricht Decision of Bundesverfassungsgericht”, en *European Journal on International Law*, col. 11, núm 2, Instituto Universitario Europeo, noviembre de 1999.

<sup>74</sup> Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, pp. 73-81.

diagramas de la paridad cambiaria de las monedas de la Comunidad se desplazaban diariamente sobre y bajo la banda de flotación. La flotación conjunta fracasó cuando el Reino Unido, Irlanda e Italia no llegaron a incorporarse plenamente al sistema, y Francia decidió abandonarlo en 1994. De esta manera, la “serpiente monetaria” se limitó al marco alemán y a las monedas del Benelux.<sup>75</sup>

A la par que funcionaba la débil “serpiente monetaria”, se creó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), el 6 de abril de 1973. Su objetivo era “promover la reducción progresiva de los márgenes de fluctuación de las diversas monedas comunitarias entre sí, con la intervención de los mercados de cambios”. También se le encomendó “facilitar los acuerdos entre bancos centrales para una política de reservas concertada”.<sup>76</sup> En 1977, el entonces presidente de la Comisión Europea, Roy Jenkins, estableció los elementos principales hacia la creación de una “serpiente nueva”. Con el apoyo de Francia e Italia, el Plan Jenkins fue llevado a la mesa de negociación en el Consejo Europeo, de donde surgió en marzo de 1979 el Sistema Monetario Europeo (SME). La principal encomienda del SME fue diseñar y aplicar los mecanismos necesarios para estabilizar los tipos de cambio entre las monedas de la Comunidad con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado común. Los mecanismos adoptados fueron los siguientes: “fijación de paridades, el ECU, el indicador de divergencia y el sistema de financiamiento comunitario de las intervenciones en los mercados cambiarios”.<sup>77</sup>

La creación del SME supuso la consolidación del FECOM, pues los mecanismos adoptados desde 1979 contribuyeron a que los depósitos monetarios y en oro en el FECOM pudieran llegar a convertirse en verdaderas reservas de la Comunidad, con lo que el ECU se consolidaría como activo de reserva de los bancos nacionales y como instrumento de pago. El SME se mantuvo operando entre 1979 y 1982, año en que iniciaron las turbulencias financieras en Europa. La situación obligó a los países miembros de la Comunidad Europea a flexibilizar algunas políticas monetarias y, al mismo tiempo, reestructurar al SME en una institución financiera más estable y con mayores facultades de control de la política monetaria.

El 17 de febrero de 1986 se suscribió en Luxemburgo el Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor el primero de julio de 1987. Entre los temas importantes que incluyó este documento destacan dos: la Europa sin fronteras y el mercado interior único; también una serie de criterios para garantizar la

<sup>75</sup> Ramón Tamames, *op. cit.*, pp. 608-609.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 609-610.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 610-611.

convergencia de políticas económicas de los Estados (equilibrio en la balanza de pagos, estabilidad de precios, confianza en la moneda y alto nivel de empleos). Estos aspectos llevaban implícita la necesidad de crear un sistema monetario único; es decir, la unión monetaria. El Consejo se abocó entonces a crear un comité encargado de formular un proyecto de unificación monetaria. Este comité quedó al mando de Jaques Delors, quien en abril de 1989 entregó su famoso informe, pilar del modelo de unión monetaria establecido en el Tratado de Maastricht.<sup>78</sup>

### Tratado de la unión monetaria

El Tratado de Maastricht, o TUE, es el más complicado y controversial de los tratados internacionales firmados en la historia de Europa y del mundo. Contiene numerosas previsiones para la unificación monetaria, tanto en el cuerpo del texto, como en los numerosos protocolos relacionados. La importancia que reviste el TUE se encuentra en el proyecto de Unión Económica y Monetaria. Las modificaciones al Tratado de Roma y al Acta Única Europea actualizaron los fines de la antigua Comunidad, que pasó a convertirse en Unión Europea. Para contrarrestar las dificultades en el tránsito de CE a UE se diseñó la famosa política de “los tres pilares”: reformas a las comunidades originarias (CECA, CEE; EURATOM); incorporación de la política exterior y de seguridad común (PESC), y cooperación en materia de justicia y de gobierno interior.

El cuerpo del Tratado de Maastricht dedica el Título VI al tema de la política económica y monetaria común. Específicamente, las disposiciones sobre la Unión Monetaria se encuentran en los capítulos 2, 3 y 4. Otras disposiciones jurídicas importantes en esta materia son los protocolos anexos respecto de la pertenencia y colaboración de Dinamarca y Reino Unido en la UME.<sup>79</sup>

Con la firma y ratificación del TUE quedó suspendida la canasta monetaria de las quince monedas europeas que conformaban la Unidad Monetaria Europea, *European Currency Unity*, o ECU, como se le llamó comúnmente.<sup>80</sup> El TUE establece

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 621.

<sup>79</sup> Los protocolos anexos que establecen la situación excepcional de Dinamarca y Reino Unido son “Protocolo Dinamarca” (Protocolo 8 TUE) y “Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” (Protocolo TUE).

<sup>80</sup> Esta unidad de cuenta nació con el Sistema Monetario Europeo en marzo de 1979. Su función fue servir como unidad de cuenta para todas las operaciones del SME, para establecer los cálculos presupuestarios dentro de la CEE y, desde 1980, como título monetario en las emisiones de capital y, en general, como título de cuenta en todas las operaciones financieras dentro de la Comunidad.

que será el Consejo Europeo el encargado de vigilar las políticas económicas de los miembros con el fin de asegurar que sean políticas responsables (artículo 103). De esta manera, los Estados están comprometidos a seguir políticas económicas que contribuyan a los objetivos de la organización y a aceptar un sistema de vigilancia multilateral. El Consejo puede obligar el acatamiento a aquellos Estados que fallen en la aplicación de las medidas económicas acordadas o también, en ciertos casos plenamente justificados, puede sugerir al Banco Europeo de Inversiones que otorgue préstamos, no pedir cuotas de depósitos ni imponer multas a los miembros (artículos 104c).<sup>81</sup>

El Tratado creó también tres nuevas instituciones con poderes importantes para la Unión Monetaria Europea (UME). Todo el poder de esta Unión descansa en estas instituciones:

1. El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Se integra por los bancos centrales de los Estados miembros de la UE y el Banco Central Europeo (BCE). Es responsable de mantener la estabilidad de precios y apoyar las políticas económicas de la Comunidad. Cada Estado miembro está obligado a que los estatutos de su banco central sean compatibles con los requerimientos del SEBC. Lo anterior se ha obedecido al otorgar independencia, lo que implica que el Sistema posee recursos financieros suficientes y propios que le permiten cumplir con su mandato, de esta manera se logra evitar que decisiones políticas pudieran afectar las medidas monetarias de la UE (artículos 105 a 109).<sup>82</sup>
2. El Banco Central Europeo (BCE). Se creó tras la publicación de la lista para iniciar la unión monetaria y el nombramiento de los seis miembros de la junta de gobierno. Inició sus trabajos el primero de julio de 1998 con un capital funcional de 5 mil millones de euros. El BCE tiene el derecho exclusivo para emitir billetes y monedas. También tiene el poder para regular y aplicar las políticas necesarias para la operación de una política monetaria de la UE y castigar a las entidades que fallen en su aplicación. El BCE cuenta con un consejo de gobierno compuesto por los gobernadores de los bancos centrales y de la oficina consultiva del banco. Los miembros de la oficina consultiva son seleccionados de las autoridades reconocidas entre los Estados miembros. Los jefes de la Comisión y del Consejo pueden participar en los trabajos del banco, pero no pueden votar. La independencia del BCE es similar a la del Banco Central de Alemania.

<sup>81</sup> "Texto del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea", en Manuel Desantes Real, *op. cit.*

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 148-153.

3. El Instituto Monetario Europeo (IME). Entidad temporal que inició sus trabajos en Frankfurt, Alemania, en 1994, y que fue remplazada por el BCE. Durante sus cuatro años de funcionamiento se le asignaron un amplio rango de responsabilidades en la preparación de la unificación monetaria, entre las que se encuentran la autoridad para diseñar políticas monetarias para la UE.

El Tratado de Maastricht estableció políticas simples y concretas para el periodo de transición a la moneda única. Tales políticas fueron consideradas por la UE dentro del segundo nivel del Informe Delors, el cual se comentó anteriormente. Según este informe, el primer nivel fue establecido por el acuerdo del Consejo Europeo e inició en julio de 1990. Durante la vigencia de este nivel, los Estados de la UE se integraron al mecanismo de cambio monetario y el margen de fluctuación cambiario fue reducido. Como se dijo con anterioridad, los problemas existentes en ese momento evitaron alcanzar los objetivos propuestos para el nivel uno, aunque el nivel dos inició como estaba previsto en enero de 1994.

La transición del nivel dos al tres fue precisamente para establecer la unificación monetaria. Durante este periodo, el IME fue encargado de la creación de la moneda única: el euro. Este trabajo se realizó de manera muy estrecha con la Comisión y los Estados miembros para asegurar la coordinación de los trabajos y el diseño de un buen acuerdo.

Al seleccionar a los Estados miembros, la Comisión y el IME estuvieron guiados por un conjunto de criterios de convergencia, es decir, una serie de observaciones establecidas para permitir el ingreso a la unión monetaria sólo a aquellos países europeos que pudieran estar en condiciones de someterse a una política monetaria orientada fundamentalmente a la estabilidad económica; Wolfgang Fritsch, funcionario del Deutsche Bundesbank, define los criterios de convergencia como “un filtro para evitar conflictos de políticas (económicas) desde el inicio de la unión monetaria”.<sup>83</sup>

Los gobiernos nacionales acordaron que la convergencia económica tuviera lugar antes de introducir la moneda única. También acordaron cuatro criterios que pudieran servir como medidas de convergencia. Los criterios están explicados en el artículo 109j del Tratado y fueron redactados en un protocolo anexo al mismo.

<sup>83</sup> Wolfgang Fritsch, “Tareas del Sistema Europeo de Bancos Centrales”, en *Revista Capítulos*, núm. 54, Caracas, julio-septiembre de 1998.

Los cuatro criterios de convergencia son los siguientes:

1. La Inflación. Establecer un alto grado de estabilidad de precios para mantener la inflación al menos en la tasa existente en las tres economías más estables de la UE .
2. Finanzas públicas. Sostener la fortaleza financiera de los Estados considerando para ello que el déficit fiscal no excediera 3% del PIB y que la deuda pública no supere 60% del PIB.
3. Tasas de cambio. Estabilidad en las paridades cambiarias fijadas en una banda de 2.25 hasta dos años después de iniciada la unificación monetaria.
4. Tasas de interés. Una convergencia durable como medida para un promedio nominal de las tasas de interés en los bonos gubernamentales a largo plazo que no exceda 2% de las tres economías de mayor crecimiento en la UE.

La lista de criterios no es una guía infalible por la cual los Estados de la UE participen en la unión monetaria. Cada criterio puede ser asumido estrictamente o ser sólo un indicador; en todo caso, cuando las tendencias económicas y financieras de algún país no se muevan en la dirección requerida por el Tratado, el BCE indica a ese mismo país las acciones correctivas que debe asumir inmediatamente. Las acciones correctivas las especifican el BCE y la Comisión Europea en un informe sobre los niveles de convergencia de cada país. En estos informes ha quedado claro que el Bundesbank ejerce mucha influencia, pues son los alemanes quienes han demandado que los criterios sean observados estrictamente por todos los miembros, cuestión con la que algunos bancos centrales de otros países no están de acuerdo. El asunto es de interpretación del Tratado ya que ciertos conceptos como “alto grado” o “convergencia sostenible” están abiertos a diferentes interpretaciones.

Las disposiciones disciplinarias del Tratado no han sido elementos muy disuasivos en caso de que algunas de las variables de convergencia no se alcancen, ni tampoco las acciones correctivas pueden ser aplicadas con rapidez. Así pues, la ambigüedad de algunos términos de Tratado, la ineficacia mostrada para disuadir a los países a asumir acciones correctivas en ciertos casos —v.g. déficit fiscal— y la poca efectividad para alcanzar resultados rápidos han obligado a la UE a establecer en tratado adicional, que haga más rígidos los requerimientos de pertenencia a la Unión Monetaria y defina con mayor claridad los procedimientos.<sup>84</sup> Este Tratado es conocido como Pacto para la Estabilidad y Crecimiento.

<sup>84</sup> *Idem.*

El Pacto es una propuesta del gobierno alemán diseñado por el Bundesbank, contiene cuatro instrumentos básicos de política monetaria. El primero busca que los países miembros de la UE alcancen un equilibrio o excedente en sus finanzas públicas de mediano plazo. El segundo indica que en caso de no alcanzar la meta anterior, el déficit presupuestario no debe ser superior a 3% del PIB, tal y como lo establecen los criterios de convergencia, con la diferencia de que las excepciones sólo se otorgarán a los países que pueden demostrar que su déficit es resultado de variables económicas exógenas y fuera del control de su gobierno. El tercer instrumento establece que serán aclarados y apresurados los procedimientos para aplicar sanciones al país que no adopte las acciones correctivas necesarias en caso de déficit fiscal excesivo. Por último, el cuarto instrumento señala que “la sanción siempre deberá incluir depósitos sin interés de entre 0.2 y 0.5% del PIB, con la posibilidad de convertir un depósito en multa e imponer sanciones adicionales si el déficit financiero no es corregido en un periodo de tiempo relativamente corto”.<sup>85</sup>

Los criterios de convergencia de media nominal (inflación, tasas de interés, tasa de cambio, etc.) son índices macroeconómicos antes que indicadores de estándares de vida y niveles de desarrollo. Este factor es una de las debilidades de las medidas de la unión monetaria. Por ejemplo, en 1994, Irlanda y Luxemburgo fueron declarados países elegibles para su integración a la unión monetaria según los criterios de convergencia, aunque ambos difieren significativamente en sus estándares de vida. Los gobiernos que han adoptado medidas de austeridad pueden afectar el ingreso real de la población y, sin embargo, asumen tales medidas con el fin de mantener márgenes establecidos en los criterios de convergencia. Por ejemplo, las políticas antinflacionarias, necesarias para la convergencia, pueden afectar la inversión directa cuando las tasas de interés sean usadas como arma política. La lenta modernización económica, la caída en la competitividad internacional y el incremento del desempleo son resultado de altas tasas de interés. Los Estados también pierden autonomía cuando intentan expandir sus economías en respuesta a las presiones recesivas de la economía global de la UE. Así, los costos políticos pueden ser muy altos para los gobiernos electos, quienes prometen por lo común reducir el desempleo. Por otra parte, los gobiernos no pueden devaluar sus monedas para ganar cierta competitividad en el comercio mundial. Por ejemplo, los británicos, quienes siempre se han opuesto a la integración monetaria, consideran que para incrementar sus exportaciones necesitan un mayor control de su tipo de cambio.

---

<sup>85</sup> *Idem.*

## Unión monetaria y nacimiento del euro

El programa de la unión monetaria del Tratado de Maastricht nació en el momento justo. La CEE ya había liberado los mercados de capital y los servicios financieros. Con estas medidas se impulsó notablemente el crecimiento de la inversión extranjera directa, en especial la japonesa. Las economías de los Estados miembros comenzaron a prosperar. Éste fue un gran momento para que los gobiernos de los países europeos reclamaran una mayor integración de sus economías; así la nueva era de la integración estaba en marcha.

Dos grupos prepararon el tratado; el primero discutió un amplio abanico de temas, incluidos la política exterior de la nueva Europa y la ciudadanía europea; el otro se propuso una tarea específica: bosquejar provisiones para la creación de una moneda única. Los miembros del segundo grupo provenían de todos los Estados miembros, incluyendo a grandes eminencias en la materia. Se debe reconocer que este grupo tuvo la fortuna de contar con un trabajo previo realizado por el Comité Delors, el cual preparó un documento detallado sobre los tres niveles de la transición a la unificación monetaria. Ese grupo también contó con el apoyo de la Comisión y la influencia de grandes organizaciones empresariales y de negocios europeos. Para su mala fortuna, en 1992 el ambiente económico en la UE se deterioró fuertemente, derivado de la crisis del sistema monetario europeo, por lo que las propuestas más ambiciosas ya no fueron acordadas. No obstante, el segundo grupo ofreció un plan para la creación de la moneda única, el cual fue puesto en la mesa como el instrumento central del Tratado de la Unión Europea.

La UE tuvo numerosos motivos para la unificación monetaria, uno de los cuales fue la creencia de que esta unificación era necesaria como uno de los atributos de la integración europea, derivados del compromiso ético y filosófico hacia la integración. Otros motivos son más pragmáticos. Al respecto se pueden describir cuatro ventajas económicas para Europa:

1. La unificación monetaria es una extensión lógica del programa de creación del mercado único de 1992. Con la unificación monetaria se reducen los costos de transacción del comercio intraeuropeo y se estimula la competencia en los mercados de mercancías y de mano de obra, con lo que se beneficia fuertemente a la economía de Europa.<sup>86</sup>
2. El euro ayuda a crear un “área de estabilidad financiera” en Europa, y con ello ayuda a las economías de los Estados miembros a protegerse de las

<sup>86</sup> *Idem.*

vicisitudes de la virulencia mundial de los tipos de cambio (especulación monetaria). En esta "área de estabilidad financiera" se puede lograr que los países propensos a tener inflación alta puedan alcanzar la estabilidad de precios a través de tasas de interés reales y más bajas que las que acostumbraban tener con su sistema monetario nacional. De esta manera, la moneda única podría ayudar a crear un mercado financiero competitivo el cual a su vez puede llegar a ofrecer préstamos tanto a países europeos como a extraeuropeos.<sup>87</sup>

3. Derivado del punto anterior, el euro podría ser un competidor importante en el mercado mundial de capitales, no sólo como instrumento de pagos, sino como instrumento contable. Desde esta perspectiva, el euro entraría a una competencia fuerte con el dólar para establecerse como instrumento mundial de pago. Si el euro llega a consolidarse como instrumento mundial de pagos en las transacciones financieras internacionales, se convertirá en un factor estabilizador del sistema monetario internacional.<sup>88</sup>
4. Por último, y desde la perspectiva de los monetaristas ortodoxos, el escalonamiento de las monedas en un sistema de tasas de cambio fijo, y eventualmente la unificación monetaria, obligaría a los gobiernos a seguir políticas económicas más responsables.

Para los críticos de la unificación monetaria también existen razones filosóficas y pragmáticas. En primer lugar, la preocupación de que los Estados más pobres de la UE pudieran perder la posibilidad de devaluar sus monedas para corregir problemas financieros y comerciales. El argumento más contundente contra la unificación monetaria fue, sin duda, el que preveía la posibilidad de que Alemania dominara al nuevo sistema monetario.

A través de los años, diferentes gobiernos, algunos intelectuales y varios grupos de interés europeos señalaron la necesidad de crear un sistema monetario único. El gobierno francés fue sin duda uno de los más activos promotores de la unificación monetaria, en tanto que los Estados pequeños (Portugal y Grecia) siempre la apoyaron. El gobierno alemán ha pedido cautela y en especial ha demandado que se adopten al mismo tiempo políticas contra la inflación y se conceda autonomía total a las autoridades monetarias respecto de las políticas económicas de la Unión. Los italianos y españoles han apoyado la unificación monetaria como parte de la integración general, pero han demandado la instau-

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

ración de mecanismos compensatorios contra las consecuencias negativas que pudieran tener sobre sus débiles economías. El gobierno británico, en especial un amplio segmento del Partido Conservador, ha sido el principal opositor a la unificación monetaria. Junto a los conservadores británicos el gobierno danés también ha mostrado su rechazo. Entre los grupos de interés que operan en Bruselas, los representantes de las grandes corporaciones europeas han sido los más firmes promotores de la unificación monetaria. Finalmente, la opinión pública tenía posturas divididas, en especial privaba el temor sobre la pérdida de valor de sus monedas nacionales cuando fueran sustituidas por el euro; sin embargo, ya vieron que no fue así.

Aunque la unificación monetaria tuvo preeminencia durante la década de los años ochenta, este proceso fue delineado en el marco de un conjunto de eventos financieros internacionales sin precedente, así como en el de conflictos geopolíticos en Europa. Cuando el Tratado de Roma fue firmado en 1957, la unificación monetaria no fue tema prioritario. El mercado común concebido por los diseñadores del tratado pudo operar efectivamente a pesar de las diferentes monedas y las tasas de interés fijadas por el sistema monetario de Bretton Woods. Durante la década de los años sesenta, la Comunidad Europea se integró cada vez más, tanto económicamente como en el conjunto de regímenes internacionales que fueron creando para resolver una gran cantidad de asuntos de interés colectivo. El comercio entre los países de la Comunidad creció más rápidamente, haciendo a las economías de los mismos más interdependientes. La Comunidad adoptó una política agrícola común basada en una política común de precios y la adopción de un sistema de cambios fijo. Ésta integraba aún más a los miembros de la Comunidad y al mismo tiempo ejercía presiones financieras sobre el sistema financiero mundial. Esta situación llevó a los gobiernos integrantes de la Comunidad a iniciar la búsqueda de un ambiente comercial más estable en su comercio recíproco.

Así, el Informe Werner de 1970 propuso un plan para la unificación monetaria. La Unión Económica y Monetaria (UEM) fue llevada a cabo por medio de un programa de tres niveles, en el cual el margen de fluctuación entre las monedas de los países participantes sería reducido y la autoridad monetaria estaría en Bruselas. El proyecto entró rápidamente en graves problemas, pues falló tanto económica como políticamente. Este programa, llamado coloquialmente "serpiente monetaria", no pudo proteger a los países miembros de la Comunidad de la crisis financiera de principios de los años setenta. Lo anterior se debió, en parte, a que nunca tuvo el apoyo necesario del conjunto de los miembros de la Comunidad.

En 1979, el presidente de la Comisión, el inglés Roy Jenkins, y los representantes de dos de los miembros más influyentes de la Comunidad, Francia y Alemania, iniciaron los trabajos para la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), el cual fue la base para lo que posteriormente sería la unificación monetaria.

El instrumento fundamental del SME fue el ECU, unidad de cuentas derivada del valor prometido de las monedas de todos los países de la Comunidad. Si éstos lo deseaban, podían integrarse al mecanismo de paridad cambiaria (ERM). Cada miembro de la ERM tenía una tasa de cambio central en ECUs y a partir de ella podía tener un sistema bilateral de cambios con las otras monedas integrantes. Los miembros originales acordaron limitar sus fluctuaciones cambiarias en una banda de más o menos 2.5%; Italia, por su parte, estableció esa banda en 6%. Se instaló el sistema de indicadores divergentes, y los bancos centrales fueron facultados para intervenir cuando sus monedas alcanzaran el umbral devaluatorio o revaluatorio. El sistema presionó a los Estados a instaurar la estabilidad en los tipos de cambio como uno de los objetivos de sus políticas económicas y para mantener controlada la inflación. Los miembros más pobres del SME recibieron la promesa de recibir asistencia financiera para contener los efectos negativos de tales medidas financieras. A pesar del escepticismo de muchos gobiernos, el SME parecía tener éxito después de una década de existencia, en especial por el grado de convergencia económica que lograron los países de la Comunidad Europea.

Dadas las buenas noticias que presentaba el SME, los líderes de la Comunidad decidieron a principios de los años ochenta preparar las bases para la unificación monetaria. Antes de que el equipo de trabajo concluyera su informe, la situación financiera en Europa cambió dramáticamente y la unificación monetaria parecía irrealizable y hasta peligrosa. La historia de los acontecimientos que provocaron la crisis financiera de finales de los años ochenta es larga y compleja; sin embargo, se puede decir que confluyeron simultáneamente una serie de factores políticos y económicos que complicaron la situación financiera de Europa. El primer acontecimiento que dañó el camino hacia la moneda única fue la reunificación alemana. Muchas advertencias vinieron después de que la Alemania capitalista absorbió a su hermana socialista. El costo de la reunificación que estaba pagando Alemania Federal impactaba negativamente en los tipos de cambio, en los movimientos de capitales al interior de la Unión Europea y en la coordinación de las políticas monetarias intraeuropeas. Para contrarrestar tales efectos, los gobiernos de la UE decidieron reducir la franja cambiaria en el SME, aunque cada país trabajaría en ello por su cuenta. Cuando Alemania Federal decidió asumir los gastos de la reunificación, el Banco Central de Alemania (Bundesbank) incrementó las tasas de

interés, lo que obligó a otros bancos centrales de la UE a adoptar medidas similares para impedir una posible fuga de capitales. El efecto se manifestó primero en las economías de los países económicamente más débiles de la UE, que de inmediato entraron en un proceso de recesión económica.

El resultado de la crisis de 1991 y 1992 fue el retiro del Reino Unido e Italia del mecanismo de paridad cambiaria (ERM), Francia también estuvo a punto de retirarse del mismo mecanismo y el resto de los países de la UE devaluaron su moneda. La crisis aniquiló la confianza que existía sobre la fortaleza económica de Europa, en especial aquella sobre la unificación monetaria. Las tensiones entre los países miembros se exacerbaron, en particular los británicos acusaron a los alemanes de no apoyar decididamente a la libra esterlina, como lo hicieron con el franco francés. En 1993 los países que se mantuvieron en el ERM acordaron reducir a 15% los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio de las monedas europeas respecto del ECU, y de esta manera reducir la especulación monetaria. El acuerdo no condujo a lo que sería posteriormente el nuevo sistema monetario, pero dio tiempo para que se concretara el Tratado de Maastricht.

### El euro frente al dólar y al yen

El nacimiento de la UME fue festejado como el acontecimiento financiero más importante de fin de siglo. Se afirmó entonces que el tamaño del mercado europeo, la liquidez internacional de la que gozan los países miembros y, sobre todo, el alto grado de especialización del mercado de capitales regionales provocaría un fuerte impacto en el sistema financiero global.

El tamaño de la economía de la UE es similar a la de sus más fuertes competidores, Japón y Estados Unidos; sin embargo, las estructuras financieras, la fortaleza de éstas y los grados de complejidad en sus mecanismos operativos, muestran grandes diferencias que hay que recalcar. Por ejemplo, en un estudio realizado por Antón Brender, asesor de la Asociación por el Euro, al considerar la relación sector externo-PIB, éste descubre que existen marcadas diferencias entre las tres áreas económicas. Así, Brender descubre que Estados Unidos es un proveedor importante de capitales y que Europa es marginal en lo que respecta a la oferta de capitales en términos netos al resto del mundo.<sup>89</sup>

La disciplina económica aplicada en la contención de la crisis financiera de 1992 reflejó sus resultados en la corrección del déficit público, redujo la inflación

<sup>89</sup> Antonio Brender, "UME y globalización", en *Revista Capítulos*, núm. 54, Caracas, julio-septiembre de 1988.

y las tasas de interés, limitó la deuda pública y contuvo el desempleo abierto en los países de la Unión. A su vez, estos logros se tradujeron en un crecimiento moderado a todo lo largo de la década. Sin embargo, las crisis recurrentes en el sistema financiero mundial (México, Rusia, sudeste asiático, Sudamérica) resultaron ser verdaderos obstáculos en la expansión mundial de la economía europea. Si bien las economías nacionales de la UE experimentaron crecimiento económico sostenido, éste estuvo muy por debajo del que experimentó la economía de Estados Unidos. Así, cuando el euro inició su circulación en trece de los quince países de la UE, lo hizo con un tipo de cambio sobrevaluado. Esta situación fue determinante en la caída en el precio del euro respecto del dólar estadounidense al principio de su puesta en circulación, pero ahora esta cuestión se ha revertido.

La excesiva euforia mostrada por los gobiernos de algunos países de la UE fue otro factor que debilitó al euro. A la euforia le siguió la improvisación, en especial en la determinación de las tasas de interés europeas. La excesiva intervención del Bundesbank en los asuntos del BCE y el resquebrajamiento de la disciplina fiscal exigida por los funcionarios alemanes, fueron mensajes preocupantes para los inversionistas, quienes perdieron la confianza respecto del euro. En los primeros cinco meses de existencia, el euro se devaluó en 12% respecto al dólar.<sup>90</sup>

La euforia mostrada el día que nació el euro era infundada. Se pensaba que la moneda única podía fortalecer de inmediato el sistema financiero europeo. Esto ocurrió, según un reporte elaborado por la correduría Merrill Lynch y comentado en la revista *Euromoney*, y las empresas financieras de Europa fijaron sus estrategias en los incrementos de las tasas de interés de los eurobonos y de las acciones de las empresas europeas. Sólo estas últimas presentaron un pequeño incremento. Éste se explica por el hecho de que no sucedió la excesiva emisión de títulos que se esperaba y de que los títulos emitidos en Estados Unidos y Reino Unido otorgaban mejores rendimientos. Así, indica el informe, el principal factor que determina el volumen de emisión de bonos no es el tamaño de la economía, sino el número de compañías y la diversidad de títulos que se ofrecen en el sistema financiero.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> "La crisis del euro", en *Diario ABC*, Madrid, 12 de junio de 1999.

<sup>91</sup> Michel Peterson y Peter Lee, "Boom", en *Euromoney*, núm. 373, Londres, mayo de 2000.

## Conclusión

Hemos visto cómo, en su corta historia, el euro ha sido importante para la estructura económica y financiera mundial. En su creación y diseño combinaron fuerzas económicas y de política internacional, mismas que definieron las características del capitalismo globalizado de fin de siglo. Como moneda única de una de las regiones dominantes del mundo, el euro es un mecanismo importante para alcanzar los objetivos de integración y lograr la estabilidad del sistema financiero internacional. Asimismo, es ya una experiencia para ser considerada en otros proyectos de integración monetaria, por ejemplo el ANZUC entre Australia y Nueva Zelanda.

Los estudios para la unión monetaria de Europa adquirieron relevancia a partir de la década de los años sesenta. La primera propuesta fue elaborada por el famoso economista belga Robert Triffin, quien diseñó un esquema para la integración monetaria de Europa. Al Esquema Triffin siguió el Plan Werner, de 1970. Este plan proponía que para evitar las crecientes tensiones en el mercado común se instaurara la “total e irreversible integración monetaria de Europa”. El segundo plan fue el Informe Delors el que se convirtió en pilar del modelo de unión monetaria establecido en Maastricht.

Fue precisamente el Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea (TUE), el que estableció el modelo de integración monetaria, las reglas y los criterios para la conformación y funcionamiento, así como las instituciones que se encargarían de su vigilancia y aplicación.

El euro ha sido el instrumento monetario de la nueva fase de la integración económica y política de Europa y sustituyó al ecu no sólo como unidad de cuentas, sino que además es un instrumento de pago regional (zona del euro) con pretensiones de convertirse en una divisa fuerte en el sistema financiero mundial.

El SMU desapareció los niveles de inflación entre las monedas europeas, que fue uno de los objetivos secundarios del euro, sin embargo, no redujo la hegemonía de los bancos centrales de los países económicamente más estables y consolidados, por ejemplo el Bundesbank. Lo anterior quedó de manifiesto en las políticas monetarias adoptadas por el BCE, que son las mismas que Alemania ha exigido sean observadas al pie de la letra. De la misma manera las disposiciones disciplinarias incorporadas al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento fueron diseñadas por funcionarios del Banco Central de Alemania.

El hecho anterior tiene un doble significado; por un lado, que la estabilidad económica y monetaria es uno de los temas fundamentales del SME; por el otro, que la estabilidad económica y financiera de Europa depende de las decisiones que pueda tomar el gobierno alemán. Lo anterior explica, en parte,

la debilidad en el tipo de cambio que experimentó el euro en su aparición en el mercado. De esta manera, dicha debilidad se debe buscar en las debilidades estructurales del Sistema Monetario Europeo y en la disparidad de las economías que integran la Unión Monetaria de Europa, no se diga ahora con los diez nuevos países miembros.

---

RETOS DE LA POLÍTICA MONETARIA  
Y DEL BANCO CENTRAL  
POR LA AMPLIACIÓN



El euro es un reto constante en el periodo actual con la incorporación a la moneda única de los nuevos Estados miembros de la UE desde 2004. Estos Estados todavía tienen estructuras económicas distintas a las de la eurozona y tendrán distintos procesos de adaptación para la entrada en la moneda única. Sin embargo, el incremento del número de miembros en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, que es el comité que toma decisiones con independencia absoluta de los gobiernos, hubiera podido introducir algunas tensiones a causa de las distintas preferencias de los banqueros centrales de distintos países con derecho a voto en el comité. El Tratado de Niza, el cual básicamente resolvió los aspectos institucionales y de toma de decisiones con la ampliación, también consideró la necesidad de modificar el sistema de toma de decisiones del BCE.

A los siete años de funcionamiento del euro, desde el primero de enero de 1999, como moneda única y desde el primero de enero de 2002 con la circulación de la moneda fraccionaria y los billetes, la política monetaria de la eurozona se ha consolidado con un fuerte impacto internacional. El euro es una moneda que no se puede identificar con un Estado, ni hay un gobierno que maneje su política monetaria. De hecho la política monetaria de la eurozona manejada por el Banco Central Europeo (BCE), es independiente de los gobiernos. Esta independencia puede sorprender a pesar de los fundamentos teóricos que le asisten.<sup>92</sup> Sin embargo, en el proceso de toma de decisiones monetarias en la eurozona, la independencia va más allá de la simple autonomía de un banco central en un Estado. La pregunta clave es, ¿si el BCE fuese dependiente, de quién dependería o debería depender? Difícil de responder para un proceso básicamente intergubernamental de la construcción europea.

Tanto antes como después del lanzamiento del euro se han alzado destacadas críticas y advertencias sobre su fracaso, por ser precisamente el euro una moneda

---

<sup>92</sup> Para un resumen de la teoría económica de la independencia del Banco Central véase J. Bacaria, G.E. Chortareas y Andreas P. Kyriacou, "Enlargement and the European Central Bank"; Eijffinger, S.C.W. y Haan, J., "European Monetary and Fiscal Policy", en B. Steunenberg (ed.), *Widening the European Union: Politics of institutional change and reform*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 163-180.

sin un Estado de respaldo. El monetarista y premio Nobel Milton Friedman, mostró una vez más sus dudas sobre el porvenir del euro a largo plazo.<sup>93</sup>

Los retos que enfrenta el euro son constantes. El BCE maneja la política monetaria independientemente de los intereses inmediatos de los gobiernos. Desde su lanzamiento en 1999 hasta mediados de 2002 el euro se depreció respecto del dólar. Esta situación dio lugar a presiones sobre las autoridades del BCE para que se diera un giro a la política monetaria para apreciar el euro. Una presión fuerte sucedió a principios de 1999, cuando el ministro de finanzas alemán, Oskar Lafontaine, propuso impulsar un acuerdo cambiario que estableciera bandas de fluctuación bilaterales entre el euro, el dólar y el yen. El rechazo de la propuesta por parte del presidente del BCE, Win Duisenberg, y el desinterés por parte de Estados Unidos acabaron con la pretensión.<sup>94</sup>

En el momento de mayor tensión en el año 2000, debido a la depreciación del euro respecto del dólar, el 22 de septiembre, el BCE anunció su primera intervención concertada entre Estados Unidos y Japón en apoyo del euro,<sup>95</sup> con escasos resultados pues el euro llegó a alcanzar el 26 de octubre un mínimo de 0.823 dólares, con una depreciación de 29.5% desde el día de su lanzamiento. Hubo otra intervención del BCE el 3 de noviembre,<sup>96</sup> que en un marco económico favorable de la economía de la eurozona situó al euro en la cuota de los 0.96 dólares a principios de 2001; a partir de este momento siguió otra vez la senda de depreciación,<sup>97</sup> pero hoy en cambio se ha revaluado con respecto del dólar.

La función internacional del euro y del BCE se destacan con la rapidez de la coordinación especial entre el BCE y la Reserva Federal de Estados Unidos ante la crisis producida con los atentados del 11 de septiembre de 2001. El acuerdo no fue por el tipo de cambio, sino con el fin de garantizar el funcionamiento de la economía y los mercados financieros, evitando una crisis de liquidez.<sup>98</sup> El primer paso del acuerdo consistió en un *swap* (intercambio) para inyectar

<sup>93</sup> "Me he equivocado tantas veces que ya no tengo confianza en mi propio juicio. Dicho esto, pienso que en los próximos 10 a 15 años, la zona euro estallará", entrevista a Milton Friedman en el *Financial Times* citada por Paul Fabra en *La Vanguardia*, 15 de junio de 2003.

<sup>94</sup> Isidro Antuñano y Jordi Bacaria, "El Euro y el Sistema Financiero Europeo", en J.M Jordán Galduf (ed.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Cívitas, 2002, p. 593.

<sup>95</sup> Nota de prensa del BCE del 22 de septiembre de 2000, (<http://www.ecb.int/press/00/pro00922.htm>).

<sup>96</sup> El BCE confirma su punto de vista de que la cotización del euro no refleja las condiciones económicas favorables de la zona euro, (<http://www.ecb.int/press/00/pr001103.htm>).

<sup>97</sup> Isidro Antuñano y Jordi Bacaria, *op. cit.*, p. 593.

<sup>98</sup> Nota de prensa del BCE del 13 de septiembre de 2001: El Eurosistema está realizando sus actividades en coordinación con la Reserva Federal de Estados Unidos y con los principales bancos centrales del mundo, (<http://www.ecb.int/press/01pr010913es.htm>).

liquidez al sistema financiero por un importe de 50 mil millones de dólares,<sup>99</sup> con el objetivo de amortiguar el impacto económico causado por los atentados terroristas en Estados Unidos. Lo importante de este acuerdo, además de su efectividad, es que fue el primero entre el BCE y la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) ante una potencial crisis del sistema financiero internacional. El segundo paso fue concertar temporalmente una disminución de los tipos de interés en Europa y Estados Unidos para hacer frente coordinadamente a la crisis económica que se anticipaba.

En mayo de 2002, cuando el dólar se depreció situando al euro próximo a 0.91 dólares en un contexto de reactivación económica en Europa, las voces fueron de signo contrario a las del año 2000; se trataba de que el euro no alcanzara la paridad con el dólar, con el fin de no abortar la reactivación económica. Superada la paridad del euro con el dólar y cuando la cotización se situó en los niveles del inicio del euro en 1999, se siguió presionando para flexibilizar la política monetaria, con el objetivo de que el tipo de cambio del euro no fuera perjudicial para las exportaciones de la eurozona y evitar la situación de estancamiento que la economía alcanzó en la segunda mitad de 2003. Las críticas a la política monetaria restrictiva del BCE no han llegado sólo de los gobiernos, sino del propio Fondo Monetario Internacional (FMI),<sup>100</sup> extendiéndose la crítica a la rigidez excesiva de la política fiscal atenazada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.<sup>101</sup>

Ciertamente, las presiones de los gobiernos han existido, ya que el mismo presidente del BCE, Win Duisenberg, antes de ceder el mandato en octubre de 2003 a su sucesor Jean-Claude Trichet, le aconsejaba no rendirse ante las presiones que Alemania, y sobre todo Francia, ejercían para encontrar vías de escape frente a los efectos de su falta de disciplina presupuestaria.<sup>102</sup>

El resultado del referéndum sobre la incorporación de Suecia a la moneda única resolvió algunas incógnitas sobre la inmediata incorporación de nuevos miembros a la eurozona. Este resultado se añadió a la negativa de Dinamarca en el referéndum de 1992 y a la siempre ambigua posición británica sobre el mo-

<sup>99</sup> Véase nota de prensa del BCE del 13 de septiembre de 2001 acerca del acuerdo *swap* entre el BCE y la Reserva Federal, ([http://www.ecb.int/press/01/pr010913\\_1.htm](http://www.ecb.int/press/01/pr010913_1.htm)).

<sup>100</sup> "Para que la recuperación de la demanda interna sea firme, concluye el FMI, lo mejor es que el BCE sea más 'generoso' en su política de tipos de interés, en una crítica ya frecuente por parte de los organismos multilaterales con base en Washington". Véase *La Vanguardia*, 17 de septiembre de 2003.

<sup>101</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento obliga a los gobiernos de la eurozona a mantener un déficit público por debajo de 3% del PIB.

<sup>102</sup> *La Vanguardia*, 11 de septiembre de 2003.

mento de la realización del referéndum en Reino Unido. Sin embargo, el punto diferencial entre Suecia y los casos del Reino Unido y Dinamarca, es que Suecia no tiene ninguna cláusula *opting out* en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE). Así como el Reino Unido y Dinamarca en razón de esta cláusula del Tratado de Maastricht pueden acceder al euro en el momento en que lo decidan, Suecia, según el mismo Tratado, debe hacerlo en el momento de cumplir las condiciones o criterios de convergencia para acceder a la moneda única.<sup>103</sup> Así pues, los gobiernos de Suecia, con el fin de cumplir a la vez con el TCCE y con el mandato de sus ciudadanos, deberán llevar a cabo políticas de incumplimiento de los criterios de convergencia,<sup>104</sup> ya sea la estabilidad de precios, el tipo de cambio, el déficit público o el tipo de interés.

### Características del Banco Central Europeo

El manejo de la política monetaria en el BCE se lleva a cabo bajo determinadas condiciones institucionales en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno. Las características institucionales más importantes son la independencia del BCE y la estructura federal del sistema de toma de decisiones.

La independencia del BCE tiene su base en la independencia de los miembros de los órganos rectores<sup>105</sup> y la independencia de los bancos centrales nacionales,<sup>106</sup> además del mandato establecido por el artículo 105 del TCCE,<sup>107</sup> el cual señala como objetivo principal la estabilidad de precios. En este caso, las preferencias de los banqueros centrales europeos sobre la estabilidad de precios se supone que vienen determinadas por las normas constitutivas del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE, más que por preferencias personales. La solución que ofrece la teoría económica al problema de la inconsistencia temporal de los políticos, mediante la delegación de la política monetaria a un banco central independiente, es garantizada desde el punto de vista normativo por el mandato de estabilidad de precios establecido por el TCCE.

<sup>103</sup> Artículos 98 a 124 del Título VII del TCCE.

<sup>104</sup> Artículo 121 del TCCE.

<sup>105</sup> Artículo 108 del TCCE.

<sup>106</sup> Artículos 108 y 116 del TCCE.

<sup>107</sup> Artículo 105.1: El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2.

La posición del BCE es que los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales (BCN) presentes en el Consejo de Gobierno del BCE que toma decisiones, no representan a sus respectivos BCN y toman las decisiones de política monetaria considerando la zona del euro en su conjunto: "La situación económica de los países concretos no debería tenerse en cuenta a la hora de votar sobre cuestiones de política monetaria que afecten a la zona del euro".<sup>108</sup>

La independencia es garantizada a través del Tratado y los estatutos. Los gobernadores de los BCN según esta interpretación, cuando toman decisiones en el Consejo de Gobierno del BCE, no están sometidos al mandato del Banco Central al que representan. En consecuencia, desde esta perspectiva, los banqueros centrales no transmitirán las preferencias de sus gobiernos que los han nombrado o propuesto, o de los Consejos de sus bancos centrales.

Esta interpretación deja el supuesto arbitraje entre estabilidad de precios y empleo al que hace referencia la teoría macroeconómica, en términos de las obligaciones de los banqueros centrales requeridas por el Tratado en su objetivo principal de estabilidad de precios. Las preferencias de los banqueros estarían, así, aisladas de cualquier influencia y blindadas por la definición cuantitativa de estabilidad de precios, que el propio Consejo de Gobierno establece<sup>109</sup> para un periodo determinado de acuerdo con el artículo 105 del Tratado.

Sin embargo, esta interpretación sobre la representación que ostentan, o el carácter personal de las decisiones que toman los banqueros centrales, es muy discutible desde el punto de vista normativo. El artículo 108 del TCCE (reproducido en el artículo 7 de los Estatutos del BCE, referido a la independencia) establece la independencia de los miembros del gobierno del BCE y no indica que los banqueros centrales nacionales no puedan representar a sus BCN.

En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios ni de los gobiernos de los miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en

<sup>108</sup> Véase "La estrategia de la política monetaria del Eurosistema orientada a la estabilidad", en *Boletín Mensual del Banco Central Europeo*, enero de 1999, pp. 45-57.

<sup>109</sup> El compromiso del Consejo de Gobierno del BCE establecido en 1998 es el de situar la estabilidad de precios por debajo de 2% (índice armonizado de precios al consumo) como media del área de la UEM a mediano plazo.

los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Tampoco el artículo 7 de los estatutos del SEBC y del BCE (Protocolo del Tratado) se refiere a la carencia de representatividad de los banqueros centrales de su BCN. Más bien los estatutos establecen que el gobernador representa al banco.

Sin embargo, los estatutos de los bancos centrales nacionales difieren en su articulado y contenido, aunque en lo esencial —formas y redacción aparte— se refieren al cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios en el marco del SEBC y de las determinaciones del BCE.

El Código de Conducta de los miembros del Consejo de Gobierno,<sup>110</sup> en su artículo 3.2, primera parte, determina que “los miembros actuarán en interés general de la zona del euro”.<sup>111</sup> Es decir, los banqueros centrales no deben actuar en defensa de los intereses de la zona de su banco central de donde proceden. Este criterio significa que si los miembros actúan en interés de la zona del euro, cuando votan deben tener en mente las preferencias adecuadas a la zona del euro. Cualquiera que sea el significado, un banquero central es libre de interpretar el interés de la zona del euro de manera amplia y considerar por ejemplo que el nivel de precios o de desempleo de su país forma parte del interés de la zona euro.

Así se revela el carácter dual de la presencia de los gobernadores de los bancos centrales nacionales en el BCE.<sup>112</sup> La primera parte del artículo destaca el carácter personal de las decisiones que se toman en el Consejo de Gobierno; la segunda, el carácter representativo de los intereses de su banco. El Código de Conducta se trataría de un instrumento apoyado más sobre la voluntad política que sobre normas imperativas, un ejemplo de *soft law* o derecho suave que se contrapone al derecho imperativo, que aunque carece de fuerza obligatoria tienen efectos prácticos.<sup>113</sup>

El Código de Conducta sería el único documento legal que establece claramente el carácter personal de las decisiones que toman los miembros del Consejo

<sup>110</sup> Banco Central Europeo, Código de Conducta de los miembros del Consejo de Gobierno (2002/C/123/06), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (24.5.2002).

<sup>111</sup> Se refiere a las decisiones tomadas de acuerdo al artículo 10.3 de los estatutos. En este caso por referirse a los aspectos financieros y patrimoniales de su banco central nacional, “los gobernadores podrán tener también en cuenta el interés como accionista de su banco central correspondiente”.

<sup>112</sup> Véase María Ángeles Orriols Sallés, “El Código de Conducta de los Miembros del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo”, en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 89, enero-marzo de 2003, pp. 219-232.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 229.

de Gobierno. A pesar de que se trate de *soft law*, el Código podría limitar el comportamiento extremo de los BCN en sus decisiones, puesto que la jurisprudencia comunitaria ha reconocido que, siempre que se establezcan normas de conducta, las instituciones no pueden apartarse de ellas sin precisar los motivos, bajo pena de vulnerar el principio de igualdad de trato.<sup>114</sup> Sin embargo, el Código de Conducta puede ser práctico u operativo cuando se actúa de manera manifiesta contra lo que establece el Código en materia de interés personal y conflictos de intereses,<sup>115</sup> o en materia de secreto profesional;<sup>116</sup> difícilmente se podría probar que las preferencias de un banquero central nacional, sobre las tasas de interés que afectan determinado nivel de inflación, son preferencias personales en términos de la zona euro o en términos del territorio en que opera su banco central.

Cualquiera que sea la interpretación sobre a quién representan o pueden representar los banqueros centrales es evidente que en el proceso de toma de decisiones los banqueros deberán actuar independientemente de cualquier presión de los gobiernos, aunque por supuesto de acuerdo con sus preferencias y criterios personales, siempre sometidos a los requerimientos establecidos en el Tratado.

Desde esta perspectiva, con el requisito de independencia que establece el TCCE, que evita las presiones de los gobiernos, y el objetivo de estabilidad de precios como candado para los banqueros centrales, éstos tomarán las decisiones de política monetaria que garanticen la estabilidad de precios. Sin embargo, desde una perspectiva de preferencias, la posible dispersión del voto en el comité que toma decisiones de política monetaria debería variar en función del número de banqueros centrales en el comité. Así se explica la modificación de los estatutos del BCE en su artículo 10.6 el cual establece el número máximo de gobernadores que deberán tener derecho a voto, con la nueva incorporación de Estados a la eurozona, debido a la ampliación de la UE a partir de 2004.

Aunque la modificación de los estatutos se refiere a que “el Consejo de Gobierno siga siendo capaz de adoptar decisiones con eficacia y rapidez en una zona del euro ampliada, independientemente del número de Estados miembros que adopten el euro”,<sup>117</sup> la eficacia y rapidez, se supone, dependería de las pre-

<sup>114</sup> *Idem*.

<sup>115</sup> Por ejemplo artículos 2, 3 y 4 del Código de Conducta.

<sup>116</sup> Art. 5 del Código de Conducta.

<sup>117</sup> Considerando primero la Recomendación del Banco Central Europeo de Decisión del Consejo sobre la modificación del artículo 10.2 de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, *Diario Oficial de la Unión Europea* (7.2.2003), C29/9.

ferencias de los banqueros centrales sobre el objetivo de estabilidad de precios, ya que si son parecidas, la toma de decisiones sería rápida y eficaz a pesar del aumento del número de miembros.

De este modo, si se analiza la situación desde el punto de vista de las preferencias de los banqueros, su comportamiento, dado el mecanismo de toma de decisiones por mayoría simple, puede producir resultados distintos a los esperados o deseados en el objetivo principal de estabilidad de precios e, incluso, respecto del objetivo de estabilidad de precios cuantificado en determinado momento por el Consejo de Gobierno del BCE para la zona del euro como objetivo a mediano plazo.

Desde el punto normativo del TCCE debería suponerse que en el BCE la prioridad de los objetivos no está antiguamente definida, como ocurre en general en los bancos centrales en opinión de Blinder<sup>118</sup> o como en el caso de la FED en que el Congreso orienta a los decisores a perseguir tanto el objetivo de “máximo empleo” como los “precios estables”, situación que se pudo comprobar con el manejo de la política monetaria de Greenspan durante 2002 y 2003. También, a diferencia de la FED, los BCN del BCE no deberían estar influidos por la situación económica de sus jurisdicciones, como sucede en ella, en donde los presidentes de los distritos que forman parte del Federal Open Market Committee, están influidos por la salud económica de sus regiones y particularmente por el nivel de desempleo regional relativo al nacional y por el *trade-off* de corto plazo entre inflación y desempleo.<sup>119</sup>

El BCE combina el enfoque de preferencias conservadoras de los banqueros centrales el cual les permite una cierta discrecionalidad en la toma de decisiones de política monetaria, con la restricción que establece el artículo 105 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el cual establece la estabilidad de precios como el objetivo principal a alcanzar. Esta combinación hace que el BCE sea un modelo distinto a otros bancos centrales, dada la composición de su comité con banqueros centrales procedentes de economías con estructuras distintas y que toman decisiones por mayoría simple.

Respecto del problema de la toma de decisiones en el BCE y al tamaño de su comité, en especial ante la ampliación de la UE y la nueva entrada de diez Estados miembros en la eurozona y en el CE, algunos autores lo han analizado

<sup>118</sup> A. Jan Blinder, “What Central Bankers Could Learn from Academics-and Viceversa?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 2, 1997, pp. 3-19.

<sup>119</sup> Véase para EU a J. Gildea, “The Regional Representation of Federal Reserve Bank Presidents”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 24, núm. 2, 1992, pp. 215-225.

en términos del resultado del votante mediano en un comité que toma decisiones por mayoría simple. De Grauwe<sup>120</sup> analiza los problemas que se pueden derivar de la ampliación cuando el votante mediano se aleja de la posición del Comité Ejecutivo y éste tiene dificultades para obtener los votos necesarios para establecer su estrategia, cuantificando las preferencias de los banqueros sobre el tipo de interés mediante la fórmula de Taylor. Otros análisis<sup>121</sup> han llegado a la misma conclusión al partir de un modelo teórico basado en el de Barro-Gordon<sup>122</sup> en el que los banqueros centrales difieren o en el grado de conservadurismo<sup>123</sup> o en el objetivo de desempleo en la eurozona, cuando los países tienen estructuras económicas distintas.

Los problemas de la ampliación y el tamaño del comité que toma decisiones por mayoría simple sobre la base de cada miembro un voto, puede resolverse en el futuro con la reforma del sistema de votación que ha introducido el Consejo de Gobierno del BCE con vistas a la ampliación, el cual se analizará a continuación.

#### *Toma de decisiones en el sistema europeo de bancos centrales y el banco europeo*

Por efecto de distintas disposiciones, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) hace referencia a dos realidades, reconocidas por el propio BCE.<sup>124</sup> Por un lado, el SEBC es el BCE y los BCN de todos los Estados miembros de la UE; por otro, el SEBC está compuesto por el BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros que participan en la UEM y han adoptado el euro. Para evitar esta confusión el BCE utiliza en sus comunicaciones con el público, desde 1998, la expresión “eurosistema” para referirse a la segunda realidad.<sup>125</sup>

El BCE se compone del Consejo de Gobierno (que determina la política monetaria) y un Comité Ejecutivo (que aplica dicha política). El Comité Ejecutivo se compone del presidente y vicepresidente del BCE y otros cuatro miembros. El

<sup>120</sup> Paul De Grauwe, “Challenges for Monetary Policy in Euroland”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, 2002, pp. 693-718.

<sup>121</sup> Véase Jordi Bacaria *et al.*, *op. cit.*

<sup>122</sup> G. Barro y D. Gordon, “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, 1983, pp. 101-121.

<sup>123</sup> Se entiende por conservadurismo en política monetaria, a las preferencias por la estabilidad de precios de los banqueros centrales.

<sup>124</sup> Véase punto 14 del “Dictamen del Banco Central Europeo” del 19 de septiembre de 2003, solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del “proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” (CON/2003/20).

<sup>125</sup> Por esta razón el BCE propuso que la Constitución Europea incorporara esta definición de “eurosistema”. Véase punto 14 del “Dictamen del Banco Central Europeo” del 19 de septiembre de 2003.

Consejo de Gobierno está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los BCN. Los miembros del Comité Ejecutivo son nombrados por ocho años no renovables, por acuerdo común de los Gobiernos de los Estados miembros en el nivel de jefes de Estado o de Gobierno, *sobre* la base de una recomendación del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE.<sup>126</sup> Los miembros de los BCN son designados por sus respectivos gobiernos nacionales por un periodo mínimo de cinco años. Las decisiones en el Consejo y el Comité Ejecutivo se toman por mayoría simple y, en caso de empate, el voto decisivo corresponde al presidente. Esto significa que el Comité Ejecutivo no compone una mayoría en el Consejo de Gobierno.

En la toma de decisiones por mayoría simple en el Consejo de Gobierno del BCE, se hubiera podido producir una situación compleja en la medida de que se aumentara el número de miembros del Consejo en su integración al euro-sistema. Con la ampliación de la Unión Europea y la posterior incorporación a la moneda única, sin cambios en el sistema de votación, se hubiera podido alcanzar una composición de treinta y tres miembros con derecho a voto en el Consejo de Gobierno, lo que habría provocado disminución de la eficacia en la toma de decisiones.<sup>127</sup> Es por esta razón que el artículo 5 del Tratado de Niza no modificó la composición del Consejo de Gobierno del BCE, pero introdujo la posibilidad de modificar las normas relativas a la toma de decisiones por mayoría simple referidas en el artículo 10 de los estatutos del SEBC y del BCE, añadiendo el apartado 10.6 al protocolo de dichos estatutos, lo que permite la modificación de lo dispuesto en el artículo 10.2 relativo al sistema de votación del Consejo de Gobierno del BCE.

Para desarrollar el artículo 10.6, el BCE presentó una recomendación<sup>128</sup> al Consejo, el cual, reunido en su formación de jefes de Estado y de Gobierno, adoptó la decisión de modificación del apartado 2 del artículo 10 de los estatutos del BCE.<sup>129</sup> La decisión del Consejo de acuerdo con el artículo 5 del Tratado de

<sup>126</sup> Artículo 112 del TCCE.

<sup>127</sup> Véase, Jordi Bacaria *et al.*, *op. cit.*

<sup>128</sup> Recomendación del Banco Central Europeo de Decisión del Consejo sobre la modificación del artículo 10.2 de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, *Diario Oficial de la Unión Europea* (7.2.2003), C29/9.

<sup>129</sup> Decisión del Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, de 21 de marzo de 2003, sobre la modificación del apartado 2 del artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (2003/223/CE). *Diario Oficial de la Unión Europea* (1.4.2003) L 83/66.

Niza requiere el dictamen previo de la Comisión Europea<sup>130</sup> y del Parlamento Europeo.<sup>131</sup>

La esencia de la modificación se crea con el fin de evitar una disminución de la eficacia en la toma de decisiones en el BCE, ante la ampliación de la UE. Cuando el número de miembros de la eurozona aumente sustancialmente,<sup>132</sup> el número de gobernadores con derecho a voto será inferior al número total de gobernadores en el Consejo de Gobierno; para ello, el número de gobernadores de los BCN con derecho a voto no excederá de quince, siendo 21 el número total de votos en el Consejo de Gobierno.<sup>133</sup>

El número total de 21 votos en el Consejo de Gobierno, con la reforma propuesta, significa introducir un sistema de rotación en el ejercicio del voto. Los gobernadores se distribuirán en grupos en los que tendrán el derecho a voto con distintas frecuencias, de manera que se garantice que las decisiones del Consejo de Gobierno sean representativas de la economía de la zona euro en su conjunto.

Con esta reforma, aparece el discutido o discutible factor de “representación” de los gobernadores de los BCN tratado con anterioridad. En la recomendación del BCE al Consejo, se insiste en que el resultado de las decisiones sea representativo de la economía de la euro zona; sin embargo, también se afirma en la exposición de motivos que para lograr la representatividad el sistema de rotación debe distinguir entre los gobernadores por la frecuencia con la que tengan el derecho de voto, de manera que los gobernadores de los Estados miembros con economías de mayor tamaño tengan derecho a voto con más frecuencia que los gobernadores de los Estados miembros con economías de menor tamaño.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> Dictamen de la Comisión. Recomendación del Banco Central Europeo (EcBI2003/1d) de 3 de febrero de 2003, con vistas a una Decisión del Consejo relativa a una modificación del artículo 10.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (de conformidad con el artículo 10.6 de los estatutos).

<sup>131</sup> Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre la modificación del artículo 10.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, Documento de Sesión Final A5.0063/2003.

<sup>132</sup> Es preciso que el Consejo de Gobierno continúe con la capacidad de adoptar decisiones con eficacia y rapidez en una zona del euro ampliada, independientemente del número de Estados miembros que adopten el euro. Decisión del Consejo, 21 de marzo de 2003.

<sup>133</sup> Decisión del Consejo, 21 de marzo de 2003. Artículo 1: El apartado 2 de su artículo 10 se sustituye por el siguiente: “Cada miembro del Consejo de Gobierno dispondrá de un voto. Desde el momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno exceda de 21, cada miembro del Comité Ejecutivo dispondrá de un voto, y el número de gobernadores con derecho a voto será de 15”.

<sup>134</sup> Recomendación del Banco Central Europeo. *Diario Oficial de la Unión Europea* (7.2.2003), C 29/9.

En la exposición de motivos tal parece que se quisiera aclarar el factor de representatividad a favor de la eurozona, sin que se reconozca tal representatividad por parte de las jurisdicciones de los BCN. Aunque la introducción del concepto de representatividad supone una desviación de las normas de votación vigentes en el Consejo de Gobierno, responde exclusivamente a la necesidad de moderar los efectos de la ampliación en la adopción de decisiones por el Consejo de Gobierno.<sup>135</sup>

¿Qué efectos se deben moderar en la adopción de decisiones debidas a la ampliación? Aunque no se diga, los únicos efectos a moderar como consecuencia de la ampliación y el aumento del número de gobernadores con preferencias y grados de conservadurismo distintos, y de acuerdo con las teorías citadas, son los efectos del posible desplazamiento del votante mediano desde la posición que ocupa el Consejo Ejecutivo relativo a la política monetaria acorde con el objetivo de estabilidad de precios del TCCE.

La reforma del sistema de voto establece que los gobernadores se distribuirán en grupos en función de la clasificación de los Estados miembros correspondientes a sus respectivos BCN. Esta clasificación se basa en un índice de dos componentes: 1) en el Producto Interno Bruto total a precio de mercado de los Estados miembros no acogidos a una excepción; 2) en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias de los Estados miembros no acogidos a una excepción. Al PIB a precio de mercado se le asigna un peso de 5/6, y al balance agregado total de las instituciones financieras monetarias se asigna un peso de 1/6.<sup>136</sup>

Puesto que el primer grupo tendrá cinco gobernadores de los BCN cuyos Estados miembros tengan las mayores participaciones de la zona euro, debe entenderse que este grupo, el cual tendrá cuatro votos, debería representar el ancla nominal del sistema, o por lo menos a un grupo de gobernadores que tengan una preferencia por la estabilidad de precios muy cercana a la del Consejo Ejecutivo. En la primera fase (con más de quince gobernadores y hasta 22), en el segundo grupo estarán los demás gobernadores, quienes compartirán 11 votos.<sup>137</sup> Es decir, cuando haya 22 gobernadores, el segundo grupo tendrá 17 gobernadores con once votos. En la segunda fase (cuando el número de gobernadores llegue a 22), los gobernadores se distribuirán en tres grupos. El primer

<sup>135</sup> *Ibidem*, C 29/7.

<sup>136</sup> Decisión del Consejo, 21 de marzo de 2003, artículo 1.

<sup>137</sup> Con la precaución que para evitar que los gobernadores de un grupo tengan una frecuencia de derecho a voto de 100% el Consejo de Gobierno puede decidir también que se aplase la introducción del sistema de rotación hasta que el número de gobernadores exceda de 18.

grupo tendrá cinco gobernadores con cuatro votos; el segundo grupo tendrá un número de gobernadores igual a la mitad del número total, con ocho votos (por ejemplo, cuando haya 25 gobernadores en total el segundo grupo tendrá 13 gobernadores); el tercer grupo tendrá los restantes gobernadores con tres votos (según el ejemplo anterior, el tercer grupo tendrá siete gobernadores).

### **Conclusión**

La reforma del sistema de voto del Consejo de Gobierno del BCE derivada de las obligaciones del Tratado de Niza, ha introducido una mayor estabilidad en el sistema, al permitir un acercamiento del votante medio hacia el punto representado por las preferencias del Comité Ejecutivo del BCE, quien a su vez debe velar por el cumplimiento del objetivo principal de estabilidad de precios del TCCE, así como del objetivo cuantitativo que establece el BCE para un periodo determinado.

Puede parecer extraño que la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991, que estableció el procedimiento para llegar a la moneda única, no hiciera una previsión de las dificultades que habría en el sistema de voto por mayoría simple, con el aumento del número de miembros en el eurosistema. En cualquier caso, hay que recordar las prioridades políticas de cada momento. El Informe Delors preparatorio para el proceso, se presentó en abril de 1989, meses antes del “inesperado” derribo del Muro de Berlín en noviembre del mismo año. A partir de este momento y con el proceso de ampliación abierto en la Cumbre de Copenhague de junio de 1993, la ampliación ha seguido un proceso continuo y paralelo al lanzamiento del euro en enero de 1999. Una de las virtudes del proceso de construcción europea y de la moneda única está en su capacidad de adaptación y construcción institucional. La reforma del sistema de voto de los estatutos del SEBC y del BCE, para adaptarse a la ampliación, es un buen ejemplo.



---

HACIA LA CONSTRUCCIÓN  
DE UNA PERSPECTIVA COMPARADA,  
UNIÓN EUROPEA-TLCAN



## Acercamiento a la teoría liberal intergubernamentalista

Actualmente existen distintas expectativas acerca del TLCAN que claramente prevén algo más que una simple zona de libre comercio. Más aún, existen ejercicios analíticos en una perspectiva comparativa con la Unión Europea (UE) que otorgan el beneficio de la duda a la idea de una Comunidad Norteamericana.<sup>138</sup> Si se reconoce que el TLCAN es una región en proceso de formación y si sus objetivos tienden a ser superados por las dinámicas de la región, se puede sostener una perspectiva ambiciosa que rete a la imaginación.

América del Norte se ha convertido en una región con mayor nivel de cohesión por razones de seguridad, por ventajas económicas y por intereses políticos. El punto es si el TLCAN tiene su propio modelo o su evolución revela aspectos comunes a la experiencia europea, aunque no vemos la necesidad de que Norteamérica llegue a ser una copia real del modelo de integración regional europeo.

En suma, lo que el TLCAN necesita es una revolución teórica y un nuevo marco conceptual que construya una perspectiva integral para debatir sus progresos, así como sus obstáculos, para estudiar su naturaleza más allá de la simple integración negativa (económica) y asumir que el Acuerdo de Integración Regional concluido entre Canadá, Estados Unidos y México, puede perfectamente evolucionar hacia una comunidad con un sistema institucional fortalecido.

A mediados de los noventa el proceso de formalización del TLCAN trajo una nueva interacción de experiencias y negociaciones entre Canadá, Estados Unidos y México. Esta situación podría ser explicada por el intergubernamentalismo liberal y realismo estructural de Andrew Moravcsik. Aunque este modelo fue originalmente dirigido a la Unión Europea (UE), puede ser aplicado a lo acontecido dentro del proceso del TLCAN.

---

<sup>138</sup> Véase Robert A. Pastor, *Toward a North American Community*, Institute for International Economics, Washington, 2001; Helen Milner, "Regional Economic Cooperation, Global Markets and Domestic Politics: a Comparison of the NAFTA and the Maastricht treaty", en William Coleman y Geofre y Hunderhill (eds.), *Regionalism & Global Economic Integration*, Reino Unido, Routledge, 1998; John McCormick, *Understanding the European Union*, Reino Unido, Palgrave, 1999; Andrew Hurrell, "Comparación entre Europea y América: ¿qué clase de problemas?, ¿qué clase de teorías?", en Arturo Borja, et al., *Regionalismo y poder en América: los límites del neo-realismo*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Cuando las intensas negociaciones para la firma del TLCAN, celebradas en agosto de 1992 en el Hotel Watergate de Washington, llegaron a su conclusión, los procesos de negociaciones internas en Canadá, Estados Unidos y México ya habían finalizado. El consenso entre los sectores privados y los grupos de interés en los tres países se había logrado. El caso mexicano merece un análisis particular. El gobierno mexicano había logrado desplegar una estrategia abierta para convencer a los diferentes grupos sociales acerca de la necesidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá entre 1989 y 1991. Las relaciones entre el gobierno mexicano y el sector privado necesitaron fortalecerse durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), y la decisión gubernamental para iniciar las negociaciones del TLCAN no hubiera sido posible sin la participación y apoyo de este actor clave. Si bien otros grupos de interés se expresaron y trataron de ejercer influencia, no figuraron como actores cruciales.

Se ha señalado que entre 1988 y 1992 los tres jefes de gobierno de América del Norte no sólo favorecieron una estrecha integración, sino que tuvieron una buena oportunidad para consolidar las coaliciones domésticas necesarias para lograr un acuerdo como el TLCAN.<sup>139</sup>

El proceso de desarrollo de las preferencias nacionales<sup>140</sup> hacia el TLCAN fue el catalizador de un importante cambio en el diseño de la política exterior mexicana desde que una nueva dimensión económica fue desarrollada para llevar a cabo un proyecto de política exterior económica, el cual contribuyó a acelerar la transición de la integración informal a una formal entre México, Estados Unidos y Canadá.

<sup>139</sup> Maxwell Cameron y Brian Tomlin, *The Making of NAFTA*, Cornell University Press, Nueva York, 2000, p. 5.

<sup>140</sup> Las preferencias no son únicamente un conjunto particular de objetivos políticos ni tampoco objetivos delineados nacionalmente para cualquier negociación internacional encaminados a expandir las exportaciones, reforzar la seguridad respecto de una amenaza particular o cumplir un objetivo ideal... [en resumen]... Las preferencias nacionales se definen como un conjunto de valores ordenados y equilibrados situados en futuros resultados sustantivos a menudo llamados "estados mundiales" que podrían resultar de la interacción de políticas internacionales. Las preferencias reflejan los objetivos de esos grupos internos que influyen en los aparatos del Estado. Se suponen estar dentro de cada posición lograda en cada tema, por cada país y en cada negociación, pero no necesariamente abarcando más de una negociación, tema o país. Véase Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Nueva York, 1998, pp. 20-24.

## El TLCAN y las teorías de la integración regional

Al igual que otros estudiosos de la integración, cuando se comenzó a analizar el surgimiento de la Región Norteamericana salió a la luz el hecho de que dicha integración económica regional entre socios asimétricos no tenía precedente. La fuerte interdependencia entre Canadá y Estados Unidos era muy conocida, consecuentemente, la creación de una zona de libre comercio a mediados de los ochenta era un paso natural para ambos países; no obstante, era poco claro si Estados Unidos, promotor del libre comercio y del multilateralismo, podría realmente considerar la posibilidad de formalizar un bloque regional con su vecino del sur. En efecto, las asimetrías entre México y Estados Unidos no permitieron a los analistas prever su éxito potencial en términos de la profundización de la interdependencia México-americana. La noción de la interdependencia subordinó todas las posibilidades para que el concepto de integración fuera considerado como una noción clave para caracterizar las nuevas dinámicas en la relación México-Estados Unidos.

A mediados de la década de los noventa el proceso de formalización del TLCAN produjo nuevas experiencias de negociación e interacción entre Canadá, Estados Unidos y México. Como ya se planteó, esta situación podría ser abordada a través de las propuestas teóricas de Andrew Moravcsik: el institucionalismo intergubernamental y el realismo estructural modificado. Este enfoque hace énfasis en la importancia central del poder y del interés, y está basado en tres principios: intergubernamentalismo, negociación del mínimo común denominador y límites estrictos sobre futuras transferencias de soberanía.<sup>141</sup> Aunque este enfoque fue dedicado originalmente a la UE, en nuestra opinión es adecuado para explicar lo que ha estado sucediendo en Norteamérica.

El TLCAN se basa en una red interestatal de negociaciones entre sus tres miembros, y por encima de todo, incluso cuando los intereses societales son transnacionales, la forma principal de su expresión política continúa siendo nacional. La hegemonía de Estados Unidos ejerce presión en los otros dos Estados, así las negociaciones tienden a converger hacia el mínimo común denominador del Estado más poderoso, es decir, Estados Unidos. De hecho, siempre existe una amenaza de exclusión de los Estados pequeños respecto de los beneficios del Acuerdo de Integración Regional. Finalmente, la defensa de la soberanía es el tema más controversial en Norteamérica, ya que en el caso de la UE se refiere a la decisión de participar en un régimen que implica ciertos

<sup>141</sup> Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act", en Robert Keohane and Stanley Hoffman, *The New European Community*, Estados Unidos, Westview Press, 1991, pp. 46-48.

sacrificios de soberanía nacional a cambio de ciertas ventajas.<sup>142</sup> Ahora, ¿cómo podemos construir una perspectiva comparada entre la teoría de la integración europea y el TLCAN?

Incluso hoy, no está del todo claro cómo pudieron converger los tres países de Norteamérica, tan diferentes y asimétricos entre sí, considerando que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1989 ya estaba en vigor. Por lo tanto, podemos argumentar que no era necesario mejorar la relación regional con su vecino del sur. De hecho, México estaba más identificado con Latinoamérica y no tenía identidad “norteamericana”; aún más, durante los años de la Guerra Fría, México fue visto más como parte de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos que como un socio económico regional. Entonces, ni la teoría internacional ni las teorías de la integración regional fueron utilizadas para analizar la historia de las relaciones entre los tres países (Canadá, Estados Unidos y México) como una región. Sin embargo, en los años noventa la región norteamericana emergió con la negociación y la entrada en vigor del TLCAN en 1994, mismo que no tenía precedente alguno. No había ejemplos similares que pudieran compararse con ese proceso de integración regional que involucraba socios tan asimétricos.

En vista de la experiencia inédita del TLCAN y a pesar del hecho de que en la actualidad ha proliferado la bibliografía<sup>143</sup> para analizar este novedoso proceso de integración en Norteamérica, poniendo particular atención en la integración México-Estados Unidos, su entendimiento continúa subteorizado. En otras palabras, pese a que los intentos se han encaminado a reconstruir su historia y su impacto sobre los tres socios del TLCAN, los análisis específicos de cuán relevante es el caso para las actuales teorías de las Relaciones Internacionales (RI), las teorías de la Integración Regional (IR) y las teorías del regionalismo, continúan en el inicio de su desarrollo. Incluso, el TLCAN aún es caracterizado

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>143</sup> Véase Jorge Castañeda, *The Mexican Shock*, Estados Unidos, The New Press, 1995, pp. 47-61; II foro Mercosur/TLCAN, *Cuadernos del Parl latino*, núm. 6, octubre de 1994; Robert Pastor, *Integration with Mexico*, Estados Unidos, A Twentieth Century Fund Paper, 1993; Charles Bonser (ed.), *Toward a North America Common Market*, Westview Press, 1991; Michael G. Wilson and Wesley R. Smith, *The North American Free Trade Agreement: Spurring Prosperity and Stability in the Americas*, Estados Unidos, The Heritage Foundation; Eduardo Huchin, *T.L.C. hacia un país distinto*, México, Nueva Imagen, 1992; Fernando Calzada et al, *Un tratado en marcha*, México, El Nacional, 1992; Sidney Weintraub, *El TLCAN cumple tres años*, México, FCEI (TAM, 1997; Víctor Bernal et al., *La integración comercial de México con Estados Unidos y Canadá*, México, Siglo XXI, 1990; Gustavo Vega (ed), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, 1991; Nora Lusting et al., *Assessing the impact: North American Free Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1992; Consuelo

como la continuación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos o el comienzo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que abarca Latinoamérica, el Caribe, México, Estados Unidos y Canadá, en correspondencia con el anuncio del presidente Bush padre, sobre la Iniciativa Comercial para las Américas de 1990.<sup>144</sup>

La integración México-americana puede tener significados no sólo para el continente americano, sino también para la comprensión de lo que ha sido caracterizado como una importante condición para el “nuevo regionalismo”<sup>145</sup> en el TLCAN.<sup>146</sup> Siguiendo a Andrew Hurrell, a la vista del nuevo regionalismo México-Estados Unidos, lo que el TLCAN contiene es el reto de “si el manejo de las interdependencias, cada vez más complejas y densas, del ambiente económico y societal que habían emergido durante los cuarenta años anteriores deberían ser formalizadas e institucionalizadas, o dejadas para una negociación política *ad hoc*”.<sup>147</sup>

La respuesta es clara: Canadá, Estados Unidos y México decidieron acelerar el proceso de la integración informal a la formal. La idea central es analizar cómo los niveles de cohesión funcionan para permitir que este proceso de regionalismo ocurra. La pregunta es, ¿de qué forma la cohesión social, la económica, la política (si es que hay potencial para ésta) y la organizacional interactúan para permitir que este proceso se desarrolle? Se presentan a continuación diferentes argumentos para tratar de comprender si éste es un nuevo tipo de regionalismo y si, entonces, las teorías de relaciones internacionales y de la integración regional

---

Dávila y Eliezer Morales, *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994; Robert A. Pastor, *Toward a North American Community*, Estados Unidos, Institute for International Economics, 2001; y Clint E. Smith, *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

<sup>144</sup> Andrew Hurrell, “Latin America in the New World Order: a Regional Block of the Americas”, en *International Affairs*, 68, núm. 1, 1992, pp. 121-139.

<sup>145</sup> De acuerdo con Andrew Hurrell y Louise Fawcett, el “nuevo regionalismo” tiene importantes características: a) el número; la extensión y diversidad del proyecto regionalista ha crecido significativamente; b) está emergiendo un regionalismo Norte/Sur; c) existe una variación diferente en el nivel de institucionalización; d) otra característica del nuevo regionalismo es el carácter multidimensional; e) formar parte de la ola mundial muestra un marcado incremento del conocimiento o del sentido regional; f) el interés revivido en el regionalismo y en los proyectos regionalistas necesitan ser vistos desde una perspectiva global respecto del énfasis de una región en particular; g) el incremento de las negociaciones regionales evoca preguntas complejas y difíciles acerca del carácter y conservación del orden mundial. Véase Andrew Hurrell, *op cit.*, p. 332, y Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics, United Kingdom*, Oxford University Press, 1995, pp. 1-6.

<sup>146</sup> Andrew Hurrell, “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, en *Review of International Studies*, 21, núm. 4, 1995, p. 332.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 351.

pueden proporcionar claves para construir una perspectiva teórica comparada relevante para analizar este regionalismo.

### Importancia de la teoría

Ya que la “segunda ola” del proceso de integración regional a principios de siglo continúa esparciéndose a lo largo del mundo, el pensamiento económico y las consideraciones neofuncionalistas,<sup>148</sup> así como el neorrealismo y el neoliberalismo, aparecen como enfoques parciales para explicar la naturaleza de estos acontecimientos regionales. En efecto, ambas escuelas fracasaron en su intento de abordar la política doméstica como la fuente principal de interés nacional. La política y la economía política del regionalismo contemporáneo emergen como una de las rutas teóricas más convenientes para analizar este rasgo complejo del orden internacional en el comienzo de este milenio.

La teoría internacional tiene que involucrarse con los estudios de la integración regional de manera más profunda e intensa en la coyuntura actual, a pesar del hecho de que se reconoce que hay temas particulares acerca de la especificidad de los estudios de la UE.<sup>149</sup> Como tal, la Integración Regional (IR) es una de las manifestaciones clave de los regionalismos contemporáneos. La IR proporciona un gran laboratorio para realizar investigaciones en una perspectiva comparada. Asimismo, en diferentes partes del mundo la IR muestra al mismo tiempo varios niveles de integración regional “formal” e “informal”, de allí que se puedan apreciar diferentes niveles de cohesión económica, política, social y cultural. Por todo esto, lo que el presente estudio propone es que se indague en el nivel epistemológico de la tradición teórica desarrollada alrededor de los estudios de la UE.

Aunque el TLCAN ya tiene doce años en vigor, en América del Norte los debates teóricos continúan en una situación rezagada comparada a las dinámicas de la región norteamericana. Actualmente, el mercado de América del Norte es el mayor contribuyente al Producto Interno Bruto mundial. La interdependencia económica en la región ha crecido durante la última década sustancialmente. Como lo sostiene Robert Pastor, el regionalismo ha crecido a un paso mucho más rápido en las últimas dos décadas de globalización y, el hecho de que las

<sup>148</sup> Véase Alejandro Chanona, “Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur”, ponencia presentada en el seminario internacional *Los Estudios de Relaciones Internacionales en las Américas. Reflexiones de fin de siglo*, CEVERIGU, Universidad Central de Venezuela, 12-14 de septiembre de 1997.

<sup>149</sup> Ben Rosamod, *Theories of European Integration*, Reino Unido, Palgrave, 2000, p. 3.

tres regiones (UE, TLCAN y el este de Asia) son responsables de cerca de 80% del comercio mundial, confirma la nueva forma del sistema tripartita en la economía mundial.

La teoría internacional y la teoría de la integración regional atraen el inminente análisis del TLCAN. Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿qué es exactamente lo que deberíamos aprender acerca de la Unión Europea, si es que existe algo que aprender?

Existe la conciencia del peligro que implica tratar de extrapolar el modelo de la UE; no obstante, es importante identificar por lo menos cuatro puntos a través de los cuales se pueden derivar percepciones teóricas relevantes.

1. A pesar de que Europa Occidental es la cuna, el nacimiento del Estado capitalista moderno, territorial y soberano, es también el lugar donde actualmente es cuestionado. Paradójicamente, es en Europa donde la noción de soberanía absoluta e indivisible se ve desafiada. En términos contradictorios, es también en Europa donde una nueva unidad territorial se constituye a expensas del Estado-nación. En pocas palabras, la nueva dialéctica europea es ese proceso por el cual los objetivos supranacionales son logrados a través de negociaciones intergubernamentales. Consecuentemente, la red de negociaciones del TLCAN tiene el potencial de redefinir las metas de los procesos de integración en América del Norte.
2. No puede ocurrir una integración regional económica sin administración, sin supervisión. Los europeos no hubieran podido proseguir la integración económica sin una integración política. La unión es el cumplimiento de esto. Sin embargo, no defendemos el supuesto de que el Estado tiene que combinar ambos elementos, en lugar de eso, asumimos la percepción de que debemos aprender específicamente del proceso de integración europeo sobre la construcción de un sistema institucional en el nivel regional. La experiencia muestra que el mercado como tal no es suficiente para organizar una región, algo más se necesita: un sistema institucional.
3. Los estudios de la Unión Europea instruyen sobre los actores clave del proceso, el ambiente en el que éstos se mueven, el lugar, la relación entre la estructura y la acción. El Acta Única Europea (AUE) ilustra este punto clave. El Acta y el debate que ha producido "indica la importancia de separar la diversidad de los puntos teóricos iniciales".<sup>150</sup>

<sup>150</sup> Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 5.

El TLCAN se está convirtiendo en una red intergubernamental compleja. Más aún, los actores nacionales no gubernamentales están transnacionalizando de manera creciente sus intereses para alcanzarlos en el ámbito regional.

4. No existe una sola teoría de la integración regional; por el contrario, se ha vuelto legítimo establecer “ejercicios eclécticos” para dotarnos de amplios panoramas y análisis de objetos de estudio comunes. Las nociones trasparadigmáticas compartidas y los “conceptos esencialmente impugnados” pueden “establecer diálogos constructivos y lograr síntesis teóricas”.<sup>151</sup>

En esta perspectiva no se trata de valorar cuál teoría se ajusta mejor al caso del TLCAN; por el contrario, lo que se propone es entender el reto teórico que este proceso supone de una manera flexible. Es necesario estar abiertos a los argumentos científicos, normativos y políticos para observar la región norteamericana a la luz del contexto regional en términos de las relaciones entre la necesidad de contar con un conjunto de herramientas teóricas para discutir sobre el TLCAN y la práctica intensiva de la integración formal e informal que tiene lugar en Norteamérica. Las actuales administraciones de Canadá, México y Estados Unidos están gradualmente poniendo sobre la mesa diferentes temas que son de incumbencia común para la región como un todo. En este contexto, la relación entre México y Estados Unidos merece especial atención.

El actual gobierno de México, electo en el año 2000 para, finalmente, reemplazar y desplazar al Partido Revolucionario Institucional después de 71 años en el poder, puede verse también como una señal para una actividad intensa a favor del regionalismo en Norteamérica. El presidente Vicente Fox ha impulsado la idea de revalorar las relaciones entre México y Estados Unidos y, consecuentemente, la doctrina de política exterior mexicana.

Esta apertura supone, entre otras cosas, revisar la noción de soberanía y los principios que históricamente han guiado esta política. Además, Fox ha hecho una propuesta a sus contrapartes en el TLCAN: la creación de un Fondo de Desarrollo (parecido a la UE) para México. Teóricamente hablando, ésta es la idea correcta para atacar externa y regionalmente los serios problemas del subdesarrollo en México.

Fox demuestra las tendencias que visualizó, ha ido más allá al proponer la profundización del TLCAN, o “TLCAN plus”, como lo llama, y que supone una nueva agenda que puede ser definida como sigue:

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 7.

- a) La integración de los asuntos laboral y ambiental al acuerdo. Hasta el momento se trata de acuerdos suplementarios menores.
- b) El reforzamiento de estrategias para el desarrollo en áreas atrasadas en la región (fondos de desarrollo).
- c) La expansión de la cobertura y competencias del débil sistema institucional del TLCAN.
- d) Valorar la inclusión de nuevos sectores y asuntos.

En síntesis, se debe evitar cualquier definición frívola de la integración en Norteamérica. Se necesita entender las diferentes aproximaciones teóricas sobre la integración regional para desarrollar un entendimiento respecto del proceso de la región norteamericana. De esta manera, una de las principales tareas es, en la integración formal o informal, en la integración dentro o fuera del TLCAN, prestar atención a la relación entre los procesos políticos y económicos por los cambios moldeados en Norteamérica.

#### La Teoría Internacional, Teoría de Integración Regional y Modelo Liberal Intergubernamental para el TLCAN

No se puede construir una simple teoría de la integración regional desde una perspectiva comparada o desde el punto de vista de la teoría internacional. Por lo tanto, se debe formular la pregunta: ¿es justo confinar la teoría de la integración regional de la Unión Europea a sólo esta región? Parece ser que no.

La perspectiva comparativa UE-TLCAN continuará siendo extremadamente útil para la indagación empírica sobre la experiencia del TLCAN, a pesar de que esta comparación siga siendo controvertida.

Aquellas teorías que proclaman que la UE es única, no comparten la opinión de que los estudios sobre su integración son relevantes dentro del debate más amplio de la Teoría Internacional. Más aún, algunos consideran el caso de la UE como el estudio de un sistema o comunidad política (*polity*), contrario al análisis de la teoría internacional, aunque de hecho son complementarios.

Es primordial no cometer el error de desvincular los estudios de la UE de las teorías de las relaciones internacionales y las teorías de la economía política internacional. Sin embargo, se tiene que evaluar si la teoría internacional ha subteorizado la integración regional como un campo, o si de hecho los estudios de la UE caen mejor dentro del campo de los estudios comparados, o si ambos necesitan cooperar para el análisis de la UE. Porque “se ha argumentado que las preguntas sobre la *Europolity* han suplantado ‘el caso de la integración’ como el más importante para la investigación en los estudios sobre la Unión Europea

...[consecuentemente] la Teoría Internacional, como un punto de partida disciplinario es incapaz por sí sola de plantear el tipo de preguntas más relevantes y necesarias para desenmarañar la complejidad de la *Europolity*, ya que su discurso disciplinario gira en torno a la interacción entre los Estados y un poco más”.<sup>152</sup> En breve, no se suscribe el debate respecto de qué explica mejor la UE: la política comparada o las relaciones internacionales.

Teóricamente, es menester reflexionar a lo largo de las líneas de la política doméstica y de la teoría de negociación de dos niveles desarrollada por Andrew Moravcsik, quien construye su teoría observando las negociaciones entre los Estados en las instituciones internacionales como resultado de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la política doméstica.

El intergubernamentalismo liberal de Moravcsik proporciona un puente entre las instituciones regionales (integración regional) y los actores internos y sus preferencias. Su propuesta teórica centra su atención en la conexión entre los vínculos intergubernamentales y los actores internos. Existe un punto clave que distingue su teoría de las teorías realista, intergubernamental e institucional. Mientras que éstas ven la fuente del interés nacional en el contexto de una percepción particular de Estado, de su posición relativa dentro del sistema, Moravcsik lo conceptualiza como resultado de la interacción Estado-sociedad proporcionada a través de los dinámicos procesos políticos internos del Estado miembro (la UE para él, el TLCAN para nosotros). En suma,

...las preferencias nacionales [...] emergen a través del conflicto político interno entre grupos sociales que compiten por influir en la política nacional, se forman alianzas nacionales y transnacionales y las nuevas alternativas políticas son reconocidas por los gobiernos. El entendimiento de las políticas domésticas es una condición previa, no un complemento, para el análisis de la interacción estratégica entre Estados.<sup>153</sup>

Al teorizar en términos de la negociación en dos niveles, Moravcsik clasifica el vínculo entre las preferencias nacionales y el comportamiento colectivo de los Estados en tres etapas analíticas para la toma de decisiones. Con el propósito de centrarnos en nuestro estudio —México en el TLCAN, y el papel realizado por los empresarios en la construcción de las preferencias nacionales respecto del proceso de negociación— se hará énfasis en la primera etapa. Ésta toma los

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>153</sup> Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, en Peter Evans, Harold K. Jacobson y Robert Putnam, *Doble Edge Diplomacy*, Estados Unidos, University of California Press, 1993, p. 481.

supuestos de las teorías liberales sobre la formación de las preferencias nacionales y parte de considerar la política doméstica como fuente de los intereses del Estado, además intenta explicar la variación de los intereses de los Estados que actúan en la arena internacional como resultado de las distintas demandas de individuos o grupos sociales dentro del Estado.<sup>154</sup> El interés primario para los gobiernos es mantenerse en el cargo, y en las sociedades democráticas esto requiere del respaldo de una coalición de electores, partidos, grupos de interés, etc., cuyos puntos de vista son canalizados a través de las instituciones nacionales y las prácticas de la representación política. A través de este proceso se establecen objetivos o intereses nacionales que, en su momento, formulan la política exterior del Estado y la posición del mismo en las negociaciones internacionales. Moravcsik llama a estas preferencias nacionales “el lado de la demanda de la integración europea”.<sup>155</sup>

Resumiendo, el intergubernamentalismo liberal apunta hacia dos líneas clave en cualquier estado de negociación: la formación específica de las preferencias nacionales (*national preference formation*) y la interdependencia asimétrica; es decir, que los acuerdos en las negociaciones son el resultado de cada preferencia nacional específica, y que reflejan las presiones de los actores domésticos en respuesta a las externalidades de la política internacional.

El fundamento de Moravcsik es, en efecto, una “teoría liberal para la formación de las preferencias nacionales y una explicación intergubernamental de la negociación estratégica entre los Estados”. En el fondo de su método, existe un supuesto para la racionalidad del Estado. La diferencia que establece es que “el comportamiento del Estado racional no surge de intereses permanentes, sino del dinámico proceso de la política doméstica”.<sup>156</sup>

Para evitar cualquier tentación o confusión neorrealista, hay que aclarar que esta teoría pone atención en los determinantes sistémicos de los intereses del Estado y así deja de lado el tratamiento de los factores internos. Las preferencias domésticas tampoco están consideradas. Al igual que el neorrealismo, la escuela neoliberal no pone mucha atención en los determinantes domésticos de las preferencias nacionales, de allí que también descuiden la interacción entre

<sup>154</sup> Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A liberal Theory of International Politics*, *International Organization*, Estados Unidos, 1997, pp. 544-545; y Andrew Moravcsik, *The Choice of Europe*, Estados Unidos, Cornell University Press, 1998, pp. 24-50.

<sup>155</sup> Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International...”, *op. cit.*, p. 483.

<sup>156</sup> Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, USA, Cornell University Press, 1998. p. 20; y Ben Rosamond, *op. cit.*, pp. 136-137.

los determinantes domésticos e internacionales/regionales y los factores en las preferencias estatales.

Este modelo es el que se adopta para la hipótesis manejada en este trabajo. Para el caso del TLCAN es crucial demostrar el papel clave que desempeñaron los grupos de interés en la decisión histórica (preferencia) tomada por México de sumarse al TLCAN, en lugar de otra cosa. Esto también está vinculado con el debate tradicional de las relaciones internacionales. Si se observa el debate actual de la Teoría Internacional entre el neorrealismo y el neoliberalismo y más allá, coincidimos con Steven Smith cuando sostiene que la teoría racionalista es de uso restringido para explicar la integración europea, en especial dada la agenda actual que enfrenta la UE, porque tiene una noción muy restringida de la política.<sup>157</sup> En consecuencia, Smith se acerca a las teorías reflectivistas y constructivistas para apreciar a la UE y la teoría de la integración.

Reducir el debate de este rasgo del nuevo regionalismo hacia las teorías sistémicas de las relaciones internacionales puede ser un gran error. Esto porque, a pesar de la importancia de las teorías neoliberales y neorrealistas, sería conveniente observar las dinámicas del regionalismo norteamericano vinculadas con una nueva etapa de la hegemonía de Estados Unidos y en relación con las diversas dinámicas internas que en la actualidad interactúan dentro del espacio regional de Norteamérica, sin dejar de mencionar la política internacional después del 11 de septiembre de 2001.

La interdependencia mexicana ha conducido a un proceso sin precedentes de cohesión regional, como fue explicado por Hurrell.<sup>158</sup> La emergencia de una unidad regional cohesionada entre Canadá, México y Estados Unidos tiene significados y objetivos muy diferentes para los tres socios involucrados; por consiguiente, oscila entre dos formas de entender este regionalismo: a) como un medio para competir con otros regionalismos; y b) como un principio organizador para las políticas dentro de las regiones a través de una variedad de cuestiones. En otras palabras, se puede desarrollar un análisis para observar no sólo la trascendencia de la región respecto de otras regiones, sino también como una guía de organización para la construcción de estrategias nacionales.

Si se centra esta discusión en la segunda acepción, el estudio de caso debería invitar rápidamente a analizar al regionalismo no como algo externo, sino

<sup>157</sup> Steven Smith, *International Relations. Theory and the Politics of European Integration*, Reino Unido, Routledge, 2000, p. 33.

<sup>158</sup> Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, Reino Unido, Oxford University Press, 1995.

también como una arena definitiva de estrategias de competencia estatal; como sugiere la aproximación de Andrew Gamble y Anthony Payne, el regionalismo es un proyecto conducido por los Estados, diseñado para reorganizar un espacio regional en particular a través de líneas económicas y políticas definidas<sup>159</sup> dentro de un contexto globalizador. En suma, se asume como una estrategia teórica clave, atender las causas profundas de la integración México-Estados Unidos en el TLCAN, considerando lo que puede ser caracterizado como la formalización emergente de varios niveles de cohesión regional en el espacio del proceso de integración. En consecuencia, el vínculo entre regionalismo e interdependencia y las teorías de nivel interno son sumamente relevantes para teorizar acerca de la naturaleza de este nuevo regionalismo y la formación de las preferencias particulares en México.

Sería conveniente retroceder para considerar las teorías tradicionales de la integración o aquellas relativas a la cooperación internacional. Así, el neofuncionalismo y el neoliberalismo institucional podrían ayudar a comprender que el TLCAN es una vía intermedia entre las relaciones Norte-Sur y un socio "regional", tal y como lo plantea la teoría de la integración regional. En otras palabras, el proceso de integración México-Estados Unidos puede ser visto más allá de una relación Norte-Sur, pero menos que la de un "socio" regional en el sentido tradicional.

Al poner atención con lo que el neoliberalismo institucional señala, se coincide con el argumento de que los crecientes niveles de interdependencia generan demandas crecientes de cooperación internacional. Normas, reglas e instituciones surgen porque ayudan a los Estados a resolver problemas comunes y porque contribuyen a incrementar el estado de bienestar de la región.<sup>160</sup>

En pocas palabras, a pesar del hecho de que la institucionalización no conduce a la supranacionalidad, surge un "conjunto de reglas" para mantenerse como la referencia integradora para que los miembros de la región converjan, situación que aplica en el TLCAN. Si se sabe combinar las variables regionales con las variables internas, dentro de un contexto internacional globalizado, se puede tener confianza de que la estructura teórica reunirá fuerzas para explicar por qué un proceso de integración regional se desplaza hacia una dirección y no hacia otra.

Por ejemplo, la teoría de convergencia sólo señala que, para México, el TLCAN no descansa en la liberalización del comercio (mucho de lo cual ha tenido

<sup>159</sup> Andrew Gamble y Anthony Payne, *Regionalism and World Order*, Reino Unido, MacMillan, 1996, pp. 6-10.

<sup>160</sup> Andrew Hurrell, *Explaining...*, *op. cit.*, p. 350.

lugar ya), sino sobre la expectativa de que el Tratado colocaría a México en un esquema particular de políticas económicas domésticas de libre mercado, aislando las reformas económicas de las variaciones del sistema político mexicano y cimentando el poder político de aquellos grupos que se habían beneficiado por las reformas.<sup>161</sup> Si esto es llevado adelante sin una estrategia de Estado clara y apegada a los intereses nacionales fundamentales, por cierto no muy bien consensados por los poderes de la Unión, implicará riesgos muy altos. En vista de la actual situación internacional y dadas las bases del conjunto de las reglas establecidas desde 1990 para el TLCAN, la tarea de impulsar un regionalismo norteamericano más sólido para atacar problemas comunes, aparece como un proceso inacabado dada la fuerte vulnerabilidad de México en la coyuntura histórica de la región.

Interdependencia, integración, relación México-Estados Unidos y política exterior económica mexicana. Importancia de la Teoría para el caso del TLCAN

No fue sino hasta finales de los años setenta que una visión alterna a la “dependencia”, como interpretación dominante en Estados Unidos sobre México, fue introducida en el análisis y el debate de la “naturaleza” de su relación: la “interdependencia”. Esta visión alternativa de la relación mexicano-estadounidense fue más optimista sobre el papel desempeñado por México, toda vez que Estados Unidos también es visto como “dependiente” (aunque en menor grado) de México. Este enfoque de “dependencia mutua” intentó dar una visión diferente sobre el manejo y sobre los resultados potenciales de la relación entre ambos países.

De manera simultánea, en medio de este debate algunos observadores y estudiosos de las relaciones entre ambos países comenzaron a interesarse en señalar la creciente integración *de facto*, “silenciosa” o “salvaje” que ocurría entre las economías de ambos países a principios de los años ochenta. Esta “integración económica informal” en la frontera norte de México propició una relación binacional más estrecha y compleja, misma que cada vez fue más difícil de manejar con base en el tradicional estilo del “caso por caso” de los años de la posguerra mundial. Consecuentemente, los dos países empezaron a buscar nuevas formas para permitirse regular el proceso de “integración” (interdependencia) y garantizar los medios para resolver el creciente número de disputas bilaterales.

---

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 356-357.

En este apartado, se plantea cómo se podría examinar la novedosa experiencia de la integración en el caso México, Estados Unidos, Canadá. Ésta ha sido caracterizada por autores como Andrew Hurrel<sup>162</sup> como una integración Norte-Sur. Por encima de todo, ésta es una nueva experiencia de un país en desarrollo que enfrenta un desafiante proceso acompañado de dos países industrializados, pero particularmente con la economía más grande del mundo: la estadounidense.

En principio, vale la pena observar que la etapa actual del proceso de integración norteamericana presenta un tránsito acelerado de la “integración regional informal” a la “integración regional formal” entre Canadá, México y Estados Unidos.

Dado el entendimiento acerca de dicha integración, es importante examinar el concepto de “política exterior económica”. México ha estado reformando su “política exterior” desde la crisis de 1982. Las instituciones y los medios para administrar la política exterior del país han sido reorganizados como resultado de: 1) la adopción de nuevos objetivos, los cuales se mostrarán más adelante; 2) la aparición de nuevos actores en el manejo de la política exterior (por ejemplo los ministerios del área económica y comercial); y 3) la importancia de los cambios en el entorno internacional (tales como el entorno financiero internacional poco favorable, el proteccionismo comercial, el surgimiento de bloques comerciales, etc.). Éste no ha sido un proceso fácil en vista del papel tradicional de la política exterior de México (esencialmente política y diplomática). En el ámbito teórico, los problemas identificados han sido expuestos por los círculos académicos mexicanos. Esto incluye la forma en que México ha tenido que “rearticular” y conducir la agenda económica de la diplomacia mexicana en los años ochenta, noventa y en el primer lustro del nuevo siglo.

Como propuesta puede plantearse una forma diferente para conceptualizar esta rearticulación de la política exterior de México. Se suscribe la visión de que México ha estado reorganizando su política exterior “influenciado(*sic.*) por la expansión en el contenido de la política exterior, la pérdida del control central y el incremento de naturaleza técnica de muchas de sus acciones externas”.<sup>163</sup> México ha tenido que aprender cómo manejar “dos políticas exteriores”. La política exterior “tradicional” ha sido “complementada” por el establecimiento de una “política exterior económica” activa y dinámica. La adopción de una

<sup>162</sup> Andrew Hurrel, “Latin America in the New World Order: a Regional Block of the Americas”, en *International Affairs*, 68, I, 1992, pp. 121-139.

<sup>163</sup> R.P. Barston, *Modern Diplomacy*, Reino Unido, Longman, 1988, p. 11.

política exterior económica más clara dirige el fenómeno del proceso de “integración” en curso entre México y Estados Unidos.

Así, está claro que los intereses de los grupos empresariales mexicanos fueron fuertemente promovidos para asegurar su preferencia de abrir la economía mexicana, en vista de las crisis económicas sufridas por los mismos durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Esto fue traducido a la necesidad de transformar el modelo económico cerrado a un modelo competitivo hacia el mercado externo; fue sujeto de un proceso complejo de formación de preferencia nacional que apoyara la decisión gubernamental para llevar a cabo este cambio crucial en las relaciones económicas exteriores en México. Por supuesto, esto llevó a México hacia una relación más fuerte con Estados Unidos y Canadá. Una vez más, nuestra hipótesis sobre la formación de preferencias según Moravcsik, entre el gobierno mexicano y los grupos empresariales, demuestra ser acertada.

En este apartado se trata de aclarar por qué no fue fácil para los analistas abordar el proceso de integración entre México y Estados Unidos en curso desde los años setenta en adelante sin una tradición teórica. Por el contrario, todos los esfuerzos para permitir que prosperaran los enfoques de la integración fueron evitados por el escepticismo hacia la mínima idea de la integración de Norteamérica.

El “segundo debate” acerca de la utilidad del concepto de “interdependencia” para el análisis de las relaciones de México-Estados Unidos, desarrollado desde 1986 en adelante, ha tenido un núcleo diferente. La atención se ha desplazado desde la matriz teórica “dependencia-interdependencia” hacia la matriz de la “integración-interdependencia”. Este segundo debate no se refiere a una “confrontación” conceptual; por el contrario, es un nuevo intento por caracterizar la creciente integración de la economía mexicana a la estadounidense, aunque algunas visiones observaron este proceso de integración como un “fenómeno inconveniente e improbable que no se aceleraría antes de fin de siglo”.<sup>164</sup>

El debate de la interdependencia fue introducido por primera vez en Estados Unidos a finales de los sesenta. No obstante, éste se convirtió en un enfoque prominente en la economía política internacional con la publicación, en 1977, del trabajo de Keohane y Nye: *Power and Interdependence*, que influiría en muchos

<sup>164</sup> Véase por ejemplo Alicia Puyana, “La idea del Mercado Común de América del Norte y las implicaciones para México”, en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos 1982*, México, El Colegio de México, 1982; Stephen D. Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres (ed.), *Interdependencia, un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1990; y Víctor Urquidí, “¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana”, en Gerardo Bueno (ed.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1987.

trabajos subsecuentes en el terreno de la economía política internacional y en muchos estudios de caso, incluyendo los de la relación México-Estados Unidos. Los autores sostenían que debemos ser sumamente cuidadosos en no definir interdependencia totalmente en una situación de dependencia mutua, términos de una situación de mutua dependencia regularmente equilibrada. Existen asimetrías en la dependencia que son más indicadas para suministrar las fuentes de influencia para los actores en su trato con otros.<sup>165</sup>

En consecuencia, la interdependencia no es necesariamente simétrica; por el contrario, porque es asimétrica es que puede constituir una causa del poder para uno de los actores en su trato con otro. Los actores menos dependientes pueden con frecuencia usar la relación de interdependencia como una causa de poder en la negociación sobre un asunto y quizá afectar otros.<sup>166</sup> La siguiente caracterización de la “interdependencia asimétrica” señalada por Keohane y Nye en 1975 es relevante:

Aun dentro de las relaciones que son benéficas para todas las partes involucradas, la interdependencia puede ser altamente asimétrica: un actor puede depender de otro a un grado mayor que a la inversa. Tales relaciones asimétricas son cada vez más comunes en la política mundial contemporánea, particularmente entre países desarrollados y menos desarrollados, o entre los Estados Unidos y la mayoría de los otros Estados. La asimetría es políticamente importante. Ser menos dependiente que otros actores en el sistema interdependiente, puede ser una fuente importante de poder.<sup>167</sup>

Desde esta perspectiva, el componente “asimetría-vulnerabilidad-poder” se presenta constantemente en el nivel de las negociaciones intergubernamentales. Para explicar detalladamente cómo funciona, puede ser útil desmitificar los prejuicios de la interdependencia en el ámbito retórico, además también podría ayudar a clarificar nuestra propia metodología en la evaluación de la naturaleza de esta relación bilateral.

Por su propia naturaleza teórica, la interdependencia (noción neoliberal) está fuertemente relacionada con la escuela neofuncionalista de la teoría de la integración.

<sup>165</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Little Brown and Co., 1977, pp. 10-11.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>167</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, “International Interdependence and Integration”, en Fred L. Greentain y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Estados Unidos, Addison-Wesley, pp. 365-366; reproducido en P. Viotti y M. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Estados Unidos, McMillan Publishing Co., 1987.

Como resultado, su importancia en el vínculo entre las realidades socio-económicas y políticas es su mayor característica. Además, su relación con el neorrealismo en la economía política internacional también crea una gran inquietud en relación con el poder de negociación gubernamental. Esas trayectorias teóricas permiten al análisis de la interdependencia observar las bases de la “vulnerabilidad” y del “control” (en las relaciones de poder) de una relación dada. En este caso la interdependencia de la relación México-Estados Unidos.

Aunque Carlos Rico reconocía la posibilidad de que la “interdependencia asimétrica” fuera operativa para el análisis de las relaciones intergubernamentales de México y Estados Unidos en términos de la negociación política, todavía trazaba conclusiones de lo que veía como una seria limitación explicativa del poder en esta concepción:

i) La frontera comparte actividades de producción, en particular de plantas de producción (maquiladoras), que son manifestaciones más de la integración *de facto* de la economía mexicana que de la estadounidense; ii) el concepto de interdependencia es todavía más cercano a la dependencia mexicana de la economía americana; iii) las dinámicas de la interdependencia no muestran una “dependencia mutua”, más bien muestran la dominación de Estados Unidos sobre México; y iv) el poder potencial del gobierno de los Estados Unidos no existe sin sus obstáculos y los costos políticos a nivel nacional para imponer una política particular no sólo sobre el número de actores involucrados en el gobierno sino también sobre una variedad de intereses privados que pueden o no estar de acuerdo.<sup>168</sup>

Desde esta perspectiva, lo atractivo es que la visión de la relación no sólo es definida por la constante dependencia de México hacia Estados Unidos, pero aún de forma más importante, se define por la intensificación de la integración *de facto* entre ambos países. “Tal conflicto (la integración *de facto*) servirá para recordarnos la extraordinaria complejidad de la relación a nivel no gubernamental”.<sup>169</sup>

Para 1990, Rico estaba convencido de que el principal problema de la interdependencia era el estudio de la integración entre México y Estados Unidos. Después de doce años de reflexión acerca de los usos de la interdependencia en el contexto de esta relación, y el resurgimiento del enfoque de la interdependencia en un “segundo debate”, Rico sostiene que la retórica de la interdependencia podía,

<sup>168</sup> Carlos Rico, “The future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Estados Unidos, UCLA, 1983, p. 165.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 168.

en efecto, servir para describir esta integración.<sup>170</sup> La visión dominante en la reflexión de Rico fue que la integración significaba “malas noticias”, visión que chocó con una teoría más “complaciente” de la integración descrita por un análisis como el de Reynolds.<sup>171</sup>

¿Qué es diferente en el “segundo debate” de la interdependencia en el análisis de las relaciones de México y Estados Unidos?

En 1989, Keohane fue invitado a México a un foro acerca de la aplicabilidad de la interdependencia para las relaciones México-Estados Unidos, para presentar sus ideas sobre la utilidad de la interdependencia aplicada a las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo (relaciones asimétricas). Durante 1988-1989 otros trabajos importantes fueron desarrollados en el replanteamiento de la noción de interdependencia y su aplicación en este terreno.<sup>172</sup>

Durante el evento mencionado, las principales observaciones de Keohane fueron en torno del concepto de interdependencia desde la perspectiva de las “relaciones asimétricas”. Reiteró su noción de la “interdependencia asimétrica” como una causa del poder e hizo énfasis en que también este concepto era más cercano a la visión de “dependencia” aunque la “escuela de la dependencia” lo negara.

El poder es central para entender las “asimetrías” de la interdependencia. Nos enfrentamos con el problema clásico de la estrategia política: cómo podemos tomar ventaja de los recursos de los que disponemos en situaciones de negociación. De hecho, la asimetría no puede disociarse de la interdependencia. Dada su flexibilidad y carencia de un significado fijo, su habilidad para producir un análisis más profundo e innovador de las “relaciones asimétricas” depende de cada caso en particular.

Con el fin de ilustrar los diferentes “enfoques” de las “relaciones asimétricas”, Keohane propuso tres metáforas para la interdependencia internacional contemporánea: 1) “canales y bandas de transmisión” entre los países grandes y pequeños a través de los cuales diferentes productos son transportados. Estos canales y bandas tienen costosos “efectos” sociales, políticos y económicos para los dos miembros de la relación cuando ellos obtienen o detienen el acceso a los productos procedentes del otro lado; 2) esta metáfora se refiere a cómo la

<sup>170</sup> Véase: Carlos Rico, “Cooperación, conflicto e interdependencia: Algunos elementos para el debate”, en Blanca Torres, *op. cit.*, p. 254.

<sup>171</sup> Respecto de la crítica de Rico al trabajo de Reynolds véase Carlos Rico, “La frontera mexicano-norteamericana, la retórica de la interdependencia y el problema de las asimetrías”, en Roque González (ed.), *La Frontera Norte: integración y desarrollo*, México, El Colegio de México, 1981.

<sup>172</sup> Véase Blanca Torres, *op. cit.*

competencia entre grandes países o bloques puede afectar a los países pequeños (aunque sea indirectamente); y 3) “el juego de dos niveles”, cuando pequeños y grandes países se sientan a negociar, el país grande tiene más cartas con que jugar. Una característica particular de este escenario es que los dos lados tienen que negociar con sus propias delegaciones y con otros grupos fuera de la mesa de negociación.

Keohane quiere ver si los resultados de este sistema asimétrico también generan resultados asimétricos.<sup>173</sup> Cada una de sus metáforas puede ser útil para caracterizar las “relaciones asimétricas” entre grandes y pequeños países. Sin embargo, la tercera metáfora sugiere un enfoque diferente. En esta situación el país pequeño tiene ciertas ventajas que pueden ser utilizadas en su propio beneficio. Keohane considera esa idea influido por lo que Harrison Wagner también sugirió en el sentido de que estar en una relación asimétrica menos dependiente de uno de los socios, no es condición suficiente ni necesaria para ejercer influencia en una relación bilateral. No es necesaria porque el actor más frágil con intereses acentuados sobre determinados temas puede hacer importantes concesiones en otros temas para alcanzar sus objetivos.<sup>174</sup>

En 1991, Reynolds hizo un primer intento para proporcionar un concepto más concreto y sustancioso de la “integración silenciosa” con un contenido más serio (en ese tiempo él hablaba acerca de la interdependencia como un sinónimo de la “integración formal”), y adelantó lo que él llamó un nuevo paradigma para México en los noventa: “la interdependencia norteamericana”. Los dos componentes eran a) la noción geográfica para Norteamérica que reconoció plenamente que la economía mexicana pertenecía a una gran economía regional, el “espacio económico de Norteamérica”; y b) la noción de interdependencia fue redefinida, según lo señalado antes, en términos del desarrollo de la “integración económica informal” de la economía mexicana hacia la economía estadounidense.

Para 1991, México había aplicado más o menos un inmenso programa de liberalización comercial, tal como Reynolds lo había previsto, y esto fue el instrumento con el que México facilitaría la nueva “interdependencia”. En las propias palabras de Reynolds: “Para todos los propósitos prácticos, la continuación de

<sup>173</sup> Véase: Robert Keohane y Joseph Nye, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres, *op. cit.*, pp. 65-67.

<sup>174</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, “Power and Interdependence Revisited”, en *International Organization*, 41, 4, agosto de 1987, p. 734.

la liberalización de México en los años noventa significó la interdependencia norteamericana".<sup>175</sup>

Reynolds trató de evaluar el papel de la economía mexicana en el sistema de Norteamérica y atraer nuestra atención a la necesidad de México de buscar los medios de converger con el desarrollo económico de sus otros dos socios en el sistema norteamericano: Canadá y Estados Unidos. México tiene que alcanzar a los otros dos, no seguir detrás. Un ejercicio sobre el costo de una no Norteamérica fue el modo en que Reynolds introdujo su defensa sobre una mayor integración, proponiendo las siguientes preguntas: ¿Cuál sería el costo de una no Norteamérica? ¿Cuáles serían los beneficios de una integración económica más formal? Sin proporcionar respuestas claras, adelantó algunas ideas importantes concernientes a estas preguntas:

Hay muchos en nuestros tres países (Canadá, México y Estados Unidos) que creen que los costos de la no norteamericanización, a través del fracaso de incorporar a México dentro de un sistema regional más amplio, nos excluiría masivamente de los beneficios de éste. Se comparte con Reynolds la visión de que se puede ganar mucho más por incrementar la integración norteamericana que lo que podría perderse, en la medida que una parte razonable de la productividad y el crecimiento sean usados, en parte para compensar a los perdedores y en otra para asegurar un balance en la participación entre los tres países. Ese escenario requeriría obviamente de una cooperación trilateral en el proceso de integración, con perspicacia y extremo cuidado, para hacerlo consistente con los intereses políticos y económicos de cada socio.<sup>176</sup>

De esta manera, la idea principal es que la integración también va más allá de la mera esfera económica y vincula aspectos sociales y políticos, al mismo tiempo que sus mercados llegarán a integrarse crecientemente.

Otro importante ejercicio de interdependencia, con un punto de vista orientado a lo económico, puede ser observado en el llevado a cabo por García-Alba y Serra Puche en 1985. Ellos trataron de observar qué tan profundamente estaba vinculada la economía mexicana con el círculo de negocios de Estados Unidos y, más importante, incorporaron en su análisis de la interdependencia de México-Estados Unidos en la década de los ochenta, la noción de integración con Estados Unidos. Ellos interpretaron las fluctuaciones de la economía mexicana como

<sup>175</sup> Clark Reynolds, "North American Interdependence: México's New Paradigm to the 1990's", en Riordan Roett (ed), *México's External Relations in the 1990's*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 40.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 46.

resultado de las fluctuaciones en la economía estadounidense, que conducirían, e incluso resolverían, una gran parte de la futura transformación exitosa de la economía mexicana. De esta manera, argumentaron que

En el futuro próximo, la transformación de la economía mexicana dependerá crucialmente en si una integración sana con el resto del mundo se logra, Esto significa, deseable o no, una mayor integración con Estados Unidos. Sin embargo, algunos obstáculos no económicos para una integración completamente saludable están presentes... La teoría de la unión aduanera sugeriría que la asociación con Estados Unidos podría ser más favorable que la asociación con países en desarrollo, eso último implicaría una desviación del comercio de bajos costos de abastecimiento a costos altos del mismo. Además, los Estados Unidos pueden ser más una fuente de tecnología avanzada que el resto de América Latina. Sin embargo, la política comercial de México no puede ser analizada únicamente con argumentos económicos puros.<sup>177</sup>

La integración como tal no ha sido una noción central en el análisis; hasta muy recientemente está ganando un rango “epistemológico” en las visiones más influyentes.

### **Integración y relaciones México-Estados Unidos**

Es de vital interés el hacer una reflexión de cómo se puede empezar a conceptualizar el proceso de integración en curso entre Estados Unidos y México. Para esto, es necesario aclarar cómo puede operar el concepto de la integración como una noción descriptiva-analítica en el contexto de este particular estudio de caso.

Los enfoques dominantes en el análisis de las relaciones México-Estados Unidos durante los setenta, y mucho más en los ochenta, habían sido la dependencia y la interdependencia. Consecuentemente, la “variable” integración había sido considerada como “acompañamiento” de estos enfoques predominantes, de aquí que la noción de la “integración” no había ocupado ningún lugar teórico relevante en la caracterización de la intensificación en curso de la relación bilateral.

Debido a la oferta política del Mercado Común de Norteamérica (MCN), el debate sobre el efectivo proceso de “integración silenciosa” en curso entre las

<sup>177</sup> García-Alba y Serra Puche, *Análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1985.

economías de México y Estados Unidos se abrió en ambos lados de la frontera. Se evaluó la necesidad de su regulación, si bien esta idea fue impulsada con la idea de administrar la “interdependencia”.

La sola idea de la “integración económica formal” explícita en la propuesta del MCN puede considerarse la característica innovadora de la propuesta; sin embargo, en México el debate fue casi enteramente contrario a la idea, dados los riesgos implícitos para la soberanía de México.<sup>178</sup> Además, detrás de esta idea, en el nivel teórico, hubo una incorrecta reevaluación de la teoría de las ventajas comparativas, y el atractivo del carácter complementario de las economías de México y Estados Unidos fue defendido por la retórica de la interdependencia.<sup>179</sup> Esta iniciativa fue el subproducto de lo que se llamaría la “retórica de la integración”.<sup>180</sup> Durante la primera mitad de los años ochenta, académicos de los dos países empezaron a señalar este aspecto más “visible” de la relación bilateral bajo el calificativo de “integración silenciosa”.<sup>181</sup> Desde 1978, Rico se ha referido a este proceso como la “integración *de facto*”.<sup>182</sup> Para el inicio de la década de los noventa, las dinámicas de la frontera norte eran vistas como un fenómeno bilateral que proveía contenido a la noción de “integración silenciosa”.<sup>183</sup>

Sin embargo, esta “integración silenciosa” o “integración *de facto*” fue usada como un “sinónimo” para “interdependencia” o “dependencia”. Como resultado, el concepto de integración nunca evolucionó como un concepto central (descriptivo-analítico) en el análisis de las relaciones de México y Estados

<sup>178</sup> Véase Modesto Seara Vázquez, “Política exterior de México hacia Estados Unidos: la lucha por la igualdad”, en Alfonso Gómez-Robledo, *Relaciones México-Estados Unidos: una visión interdisciplinaria*, México, UNAM, 1981, pp. 279-281.

<sup>179</sup> Carlos Rico, “La frontera mexicano-norteamericana...”, *op. cit.*, p. 190.

<sup>180</sup> Para una revisión de la propuesta sobre el MCN véase Alicia Puyana, *op. cit.*, pp.135-137.

<sup>181</sup> Véase Clark Reynolds, “The Structure of the Economic Relationship”, en Susan Kaufman Purcell (ed.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Praeger, Estados Unidos, 1988, p. 133; Clark Reynolds, “Las perspectivas económicas y sociales de México y sus implicaciones para las relaciones con los Estados Unidos”, en Carlos Tello (ed.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, FCE, México, 1981, p. 11; Olga Pellicer, “La Nueva Vecindad”, en *Nexos*, febrero de 1982, p. 22; Rosario Green, “El callejón de las decisiones”, en *Nexos*, febrero de 1982, p. 42; y Carlos Rico, “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio”, en Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, p. 63.

<sup>182</sup> Véase: Carlos Rico, “Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la interdependencia”, en *Foro Internacional*, vol. XIX-2, octubre-diciembre de 1978, p. 258; y Carlos Rico, “La frontera mexicano-norteamericana, la retórica de la interdependencia y el problema de las asimetrías”, en Roque González (ed.), *La frontera norte: Integración y desarrollo*, El Colegio de México, México, 1981, pp. 149-150.

<sup>183</sup> Véase: Adolfo Aguilar, “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos”, en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos 1988-1989*, El Colegio de México, México, 1990.

Unidos, tampoco se le dio ningún estatus teórico importante, lo que ha sucedido recientemente.

A finales de la década de los setenta, Rico consideraba que varios aspectos de la integración económica México-Estados Unidos no habían sido suficientemente analizados.<sup>184</sup> Paradójicamente, a pesar del hecho de que su visión era exacta, ello no motivó ni a Rico ni a otros estudiosos para emprender el análisis de las relaciones entre ambos países desde una perspectiva integral hasta muy entrados los años ochenta. Después de más de una década, Rico continuaba afirmando que la retórica de la interdependencia podría servir para abordar otro proceso: el incremento de la integración de la economía mexicana a la norteamericana [Estados Unidos].<sup>185</sup>

Wayne Cornelius pone este problema teórico en el contexto del incremento de la fricción bilateral entre México y Estados Unidos a mediados de los años ochenta. En 1988, sostiene que el paradigma de “interdependencia/integración silenciosa/armonía de intereses vitales” de la relación entre ambos países (de Reynolds) había pasado de moda (esto aplicaba al nivel de retórica de la interdependencia e integración, dada la amarga atmósfera de las relaciones bilaterales a través de los años ochenta). En aquella época, la integración era considerada como un incremento en el riesgo para Estados Unidos. La atención giró mayormente en torno de los potenciales costos de una mayor integración con México que en las ventajas y las oportunidades que podrían obtenerse de ella.<sup>186</sup>

Lo que Cornelius describió en el contexto de la retórica de la integración con Estados Unidos, también se convirtió en motivación de otros académicos, quienes emprendieron la tarea de tratar de entender los mecanismos del proceso.

En vista del “déficit” teórico sobre la conceptualización aplicada al proceso en curso de la integración entre Estados Unidos y México, se da la propuesta de mirarlo como un proceso de tránsito de una “integración informal” a la “integración formal”, según lo definido por William Wallace:

La integración informal consiste en patrones intensos de interacción, que se desarrollan sin la intervención deliberada de las decisiones de los gobiernos; ésta sigue la dinámica

<sup>184</sup> Véase Carlos Rico, “Las relaciones mexicano-norteamericanas...”, *op. cit.*, p. 263.

<sup>185</sup> Véase Carlos Rico, “Cooperación, conflicto e interdependencia...”, *op. cit.*, p. 254.

<sup>186</sup> Véase: Wayne Cornelius, *Mexico's New Paradigm of the 1990's*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991, pp. 227-228; Bruce Bagley, “Interdependence and U.S Policy Toward Mexico in the 1980's”, en Riordan Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Westview Press, Estados Unidos; y Bruce Bagley, “La Interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México en la década de los ochentas”, en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (eds.), *México-Estados Unidos 1987*, El Colegio de México, México, 1990.

de los mercados, la tecnología, las comunicaciones, las redes de intercambio social, o la influencia de movimientos religiosos, sociales o políticos. La integración formal, consiste en acciones deliberadas de las autoridades para crear y ajustar reglas, establecer instituciones comunes y trabajar con y a través de dichas instituciones para regular, cambiar, redirigir, reforzar o inhibir flujos sociales y económicos; así como políticas comunes.<sup>187</sup>

Así, la integración informal se relaciona con el intercambio, interconexiones y canales por medio de los mercados, uniendo dos o más países como es el caso de México y Estados Unidos en la frontera norte. Por definición, la integración informal es un proceso continuo que puede ser revertido a través de la declinación de los flujos económicos y de los intercambios, pero ésta es una situación poco común. La integración formal se define básicamente por la intervención y negociación de los gobiernos con el objetivo de regular y promover el proceso informal y, si es necesario, mejorar otras áreas. Este proceso formal procede paso por paso, acuerdo por acuerdo y decisión por decisión.

Wallace nos ofrece una distinción clave entre la integración formal proactiva y reactiva:

La integración formal proactiva tiene objetivos políticos explícitos e intencionados, para redireccionar flujos informales y convertirlos en patrones, diferentes a los que las fuerzas del mercado o las tendencias sociales hayan creado independientemente. El proceso de construcción nacional [*national building*] es un ejemplo clásico de integración formal proactiva: removiendo algunas barreras y levantando otras, estableciendo claras fronteras, promoviendo patrones particulares de interacción y desestimulando, e incluso prohibiendo, otros. La integración formal reactiva es más característica de gobiernos orientados hacia el *laissez faire* y la cooperación intergubernamental: reaccionando a cambios sociales y económicos, a través del ajuste de reglas y regulaciones en la medida que esto parece necesario y prueba ser aceptable.<sup>188</sup>

México siguió, y sigue, una estrategia de integración formal proactiva frente al proceso de negociación del TLCAN. La dinámica de la integración informal había preocupado al gobierno mexicano en la medida en que la evolución de la economía fronteriza del lado mexicano se dirigía hacia una completa "dependencia" de la economía estadounidense, sin una real contribución a la economía mexicana en su conjunto. Este solo hecho es una vía para ilustrar las motivaciones detrás del enfoque.

<sup>187</sup> William Wallace, *op. cit.*, p. 54.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 54-55.

El contacto económico es el vínculo esencial del movimiento de la “integración informal” con la “integración formal” en América del Norte. Canadá estaba también involucrada en ese mercado. Los parámetros de la integración formal en esta región del mundo siguen en vías de consolidación, no obstante la integración informal es una de las principales fuerzas conductoras detrás de los esfuerzos de alcanzar una integración más formal. Ciertamente, el acuerdo del área de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos proveyó uno de los antecedentes fundamentales para el inicio de las negociaciones entre Estados Unidos y México para el TLCAN.

Por otra parte, se considera que la definición de integración informal estaría incompleta, a menos que también definamos el proceso de integración formal no sólo como resultado del nivel de la asociación económica, sino también como resultado de la compleja interacción entre las políticas económicas exteriores de México, Canadá y Estados Unidos (noción que se abordará más adelante). Esto es, como un proceso a través del cual dos o más Estados articulan sus estrategias con el objetivo de lograr fines comunes de integración. Esta “articulación de estrategias” ocurre a través de un difícil proceso de negociaciones inter e intragubernamentales.<sup>189</sup>

Sidney Weintraub fue uno de los primeros académicos en iniciar el desarrollo de su análisis acerca de la especificidad la integración de las relaciones México-Estados Unidos durante la década de los ochenta. Reconoce que la integración se desarrolla a lo largo de las líneas de dependencia e interdependencia entre ambos países. No obstante, también aborda la integración de una manera más sistemática con eufemismos (tal como “silenciosa”), intentando captar la profundidad de la integración como un proceso, como se indicó anteriormente, enfocándolo como una noción analítica descriptiva que marcaba varios “acontecimientos” y “acciones” que conducen a la integración de la relación México-Estados Unidos. Por lo tanto, su análisis se diferencia de los otros en la manera en que observa la naturaleza entretejida de las dinámicas de integración/dependencia/interdependencia entre México y Estados Unidos.

En 1990, Weintraub publicó un libro importante, cuyo argumento central fue que, cada vez más, los dos países se hacían mutuamente cautivos (integrados). Pero el proceso es asimétrico dado que México es más vulnerable a las políticas

<sup>189</sup> Además, en una área de integración económica es difícil distinguir entre política económica “pura” y política exterior económica como tal, la diferencia clara es que la primera está orientada a proporcionar y aplicar estrategias que hagan (o no) más eficiente y exitosa la economía nacional; mientras que la última, en cambio, está dirigida a desplegar al exterior las estrategias que reforzarán y apoyarán las estrategias de la primera.

adoptadas en Estados Unidos (comercial, fiscal, monetaria, etc.) que viceversa; situación que no puede ser ignorada por México. Estados Unidos también ha experimentado dependencia de México, si bien desigual, es también significativa. Lo que puede observarse en ciertos momentos en el tiempo, relacionados con ciertos asuntos es el auge petrolero, la crisis económica de 1982, y el delicado tema de los trabajadores ilegales mexicanos que emigran a Estados Unidos. En vista de esas realidades, aún entrelazados con los niveles de dependencia/interdependencia, Weintraub sigue adelante al hablar de la "integración *de facto*" y procura probar su existencia.

Este autor afirma que tomando los mismos indicadores económicos, por ejemplo comercio y el papel de las maquiladoras y la inversión extranjera directa (de Estados Unidos), podemos hablar de integración e incluso desafía la idea de la "dependencia". Asimismo, Weintraub discrepa con el "marco de la dependencia" de Ojeda, ya que, independientemente del enfoque, los mercados de México y Estados Unidos siempre han estado íntimamente entrelazados, una conexión que no disminuyó aun durante los años de la industrialización sustitutiva de importaciones.<sup>190</sup>

Un punto relevante acerca de la naturaleza de la integración de México y Estados Unidos aparece cuando precisa que la "integración va más allá de lo económico". Otro punto muy discutible de la integración surge cuando sostiene que "la proximidad ha atado la economía de la frontera mexicana íntimamente al desarrollo en Estados Unidos y ha conducido (en los estados del norte) a un contagio de normas democráticas en el norte de la frontera". En general, concibe la frontera como "una avenida de integración", y argumenta que el conjunto de transacciones demuestran la creciente integración: los cruces legales, turismo, comercio, asuntos culturales, medios de comunicación (se estima que cerca de 20 millones de hispanohablantes en Estados Unidos son audiencia de la cadena mexicana Univisión) y tráfico de drogas, son también un conjunto integrado a través de ambos países. En vista de todas las realidades de la integración informal, Weintraub propone la transición a una etapa de "integración administrada".<sup>191</sup> En efecto, este autor propone el tránsito de la integración informal a la formal.

<sup>190</sup> Sydney Weintraub, "The North American FreeTrade Debate", ponencia presentada en el foro internacional *Las opciones comerciales de México en una economía internacional cambiante*, Sydney Weintraub, "The North American FreeTrade Debate", ponencia presentada en el foro internacional *Las opciones comerciales de México en una economía internacional cambiante*, México, Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio de 1990.

<sup>191</sup> Sydney Weintraub, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, A Twentieth Century Fund Report, Oxford University Press, Estados Unidos, 1990, pp. 12-15.

Teóricamente, Weintraub elaboró su idea de la “integración administrada”. Esta integración implicaba que los dos gobiernos establecieran una política (de integración) y un marco para optimizar la integración que de todas formas se estaba llevando a cabo. Esto sería un modelo de integración administrada, opuesto a la integración anárquica que estaba ocurriendo. Suponiendo que los dos países dejaran de contener la integración entre sus economías, la “integración administrada” implicaría medidas concretas:

- El aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país.
- Buscar, en vez de descartar, complementariedades económicas.
- Reconocer que cada país tiene un mercado natural en el otro.
- Promover la “producción compartida” (intra industrial) donde ésta fuera posible.<sup>192</sup>

Weintraub está consciente de la sensibilidad del tema para los académicos mexicanos (Ojeda, Rico, etc.) cuando se habla acerca de la “integración” en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos a la vista del enfoque dominante desarrollado por la escuela de El Colegio de México. Intenta, tanto como sea posible, poner su noción de “integración administrada” en oposición de los argumentos de esta escuela acerca de la “dependencia/ interdependencia asimétrica” de México. Para respaldar sus afirmaciones, Weintraub también argumenta que la asimetría de poder no determina el equilibrio del poder de negociación. Al contrario, afirma que “la negociación que toma lugar entre los dos gobiernos o las partes privadas en los dos países es más compleja de lo que un modelo de asimetría simple implica.”<sup>193</sup>

Como concepto, indica que la integración está clara, pero sería compleja en la administración real (dadas las grandes diferencias de desarrollo económico entre Estados Unidos y México). Aún más, su significado no se refiere a un mercado común México-Estados Unidos o a un acuerdo de libre comercio; la integración administrada es más bien el reconocimiento de la existencia de una estructura industrial combinada de los dos países que podría ser más eficiente si sus complementariedades fueran fomentadas en vez de ser resistidas. Resumiendo las conclusiones de Weintraub, la integración administrada debería reforzar el desarrollo económico en ambos países, como actualmente está en práctica;

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 17.

los arreglos de “producción compartida” ante las industrias, eventualmente podrían evolucionar en la integración industrial.<sup>194</sup>

En general, Weintraub opone, a través su discusión sobre la integración administrada, las conclusiones delineadas por el “marco de la dependencia”. Uno de los elementos clave que hacen dinámica su propuesta, es el papel de la negociación en el proceso de integración administrada. Buscar ésta requiere sobre todo negociaciones. Si bien las limitaciones estructurales persistirán, los resultados siempre pueden ser potencialmente modificados recurriendo al “arma” de las negociaciones. Como Weintraub señala:

La integración administrada pone un énfasis en la negociación. El buscar complementariedades, explotación de ventajas comparativas, maximización de la especialización intraindustrial, y la entrada en el mercado interior de cada uno requieren de negociación. La negociación de este tipo no es nueva; sin embargo, su incorporación bajo la integración administrada sería significativa.<sup>195</sup>

Esto también puede ser traducido en lo que he llamado de negociaciones “pragmáticas” a negociaciones “organizadas”. Con el TLCAN en operación, los actores implicados necesitarán refinar sus técnicas de negociación y, aún más interesante, la idea del poder omnipotente de Estados Unidos puede ser reconsiderada. Afirmar Weintraub:

La clave de la ventaja de la negociación es que son menos los respectivos niveles de poder absoluto (esto es, la superioridad de Estados Unidos en cuanto a su mayor economía y fuerza militar) que aquellos de poder efectivo... Respecto al comercio de México-Estados Unidos; el mercado de Estados Unidos es mayor y la dependencia mexicana de este mercado es sustancial, por lo que el poder absoluto de Estados Unidos en materia comercial es superior. Sin embargo, la mayoría de las negociaciones comerciales tratan con productos específicos, y no es posible determinar por adelantado qué lado tendrá mayor poder efectivo en una negociación concreta.<sup>196</sup>

Aunque el concepto de la “integración administrada” de Weintraub todavía está altamente entretejido con las nociones de la dependencia e interdependencia asimétrica, representa una de las primeras tentativas de proporcionar mayor “autonomía” teórica a la noción de integración en el análisis de la actual

<sup>194</sup> Sydney Weintraub, “The North American ...”, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>195</sup> Sydney Weintraub, *A Marriage of Convenience...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>196</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

relación Estados Unidos-México. La disputa de la integración administrada recuerda muchos argumentos de la bien conocida teoría del comercio.

Aunque Weintraub negó inicialmente cualquier acoplamiento entre su noción propuesta de "integración administrada" y un área de libre comercio, él la propuso en un subsecuente documento en junio de 1990. Sus preferencias teóricas son absolutamente explícitas en esa presentación de una defensa de las "áreas de libre comercio". Apenas como símbolo, argumentó, en términos del potencial de libre comercio entre los dos países, que

México y Estados Unidos son complementarios, la producción intensiva en mano de obra puede ser más barata en México y más compleja que la investigación y producción intensiva en Estados Unidos. Un acuerdo de libre comercio permitiría mover las inversiones a la localización considerada como la más eficiente para la venta en un mercado combinado.<sup>197</sup>

No es ninguna coincidencia que la publicación de éste y otros documentos similares fueran acompañados por un cambio de opinión entre los académicos como Weintraub y el lanzamiento, el 11 de junio de 1990, de la iniciativa para el acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Weintraub coincidió, a su debido tiempo, con el fundamento económico que la retórica oficial del gobierno de México desplegó para promover el TLCAN:

Este análisis es demasiado estático [haciendo referencia al párrafo anterior], sin embargo, lo que cada país desearía es un incremento de la productividad, es decir, mayor producción por persona. México no debiera desear por siempre competir sobre la base de los salarios bajos, más bien por el incremento de la productividad. Solamente ello permitiría el crecimiento de los salarios en una vía no inflacionaria. Lo que los Estados Unidos deberían buscar es bajar el costo de los factores basando la producción en la mejor localización.<sup>198</sup>

La integración formal (no sólo en comercio, sino también en la inversión) es básicamente el proyecto de administrar la "producción compartida", pero ahora en un área de libre comercio.

Inicialmente, Weintraub no favoreció por algunos años la opción de un área de libre comercio; identificó el proceso de transición de la integración "informal"

<sup>197</sup> Sydney Weintraub, "The North American ...", *op. cit.*, p. 7; y Sydney Weintraub, *A Marriage of... op. cit.*, p. 149.

<sup>198</sup> *Idem.*

a la “formal” como una cuestión que tenía que ser resuelta a través de negociaciones bilaterales (o trilaterales, incluyendo a Canadá) entre Estados Unidos y México. Su visión es representativa de uno de los análisis dominantes entre los académicos durante el final de los ochenta y los inicios de la década de los noventa. Este enfoque pareció ser correcto cuando algunos académicos predijeron que un área de libre comercio podría ser negociada entre Estados Unidos y México, y el TLCAN emergería finalmente en Norteamérica. Otros previeron un área de libre comercio entre ambos países como una amenaza para la soberanía de México.<sup>199</sup>

### Noción de política económica exterior

Para explorar el valor de esta noción son necesarias consideraciones teóricas de la Política Económica Exterior Mexicana (PEEM) en el contexto interno de la integración de América del Norte y la necesidad de competitividad internacional de la economía mexicana. Esto nos ayudará a comprender la relación entre la adopción de la política económica exterior y la formación de preferencias entre los grupos empresariales y el gobierno mexicano. Es decir, cómo los productores y los grupos empresariales ejercieron e instrumentaron presiones directas sobre los políticos, como cuando el deseo de alentar las inversiones de negocios y el crecimiento requiere de la satisfacción de las amplias demandas de los negocios. Sin embargo, las presiones de los productores y los grupos empresariales no explican, por sí solos, la política gubernamental. En cambio, los gobiernos promueven los intereses de los productores a través de estrechos límites puestos por demandas generales de protección reguladora, eficiencia económica y responsabilidad social.<sup>200</sup> En esta visión, Moravcsik señala lo siguiente:

Un objetivo de la política económica exterior es mantener y mejorar la competitividad de los productores nacionales; otra es alcanzar objetivos reguladores y limitar el gasto del gobierno. Esta visión sugiere una simple explicación de la elaboración de la política económica exterior en la cual los gobiernos promueven los intereses comerciales hasta entonces confrontados con una carga fiscal intolerable o un conflicto con fuertes preferencias regulatorias.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Para un punto de vista alternativo —una crítica— de la “integración inevitable” y la necesidad de negociar véase Adolfo Aguilar, *op. cit.*, pp. 27-44.

<sup>200</sup> Véase Becker, 1983; y Peltzman, 1989, citado por Moravcsik, en “Introduction: Integrating International and domestic...”, *op. cit.*

<sup>201</sup> Moravcsik, *Ibidem*, pp. 364-379.

Es absolutamente evidente que los intereses de los grupos empresariales influyen en el proceso de elaboración de la política económica, pero también calculado en términos de la adaptación del país a las circunstancias económicas regionales e internacionales. Por consiguiente, es a través de la política económica exterior que el Estado<sup>202</sup> se engancha en el proceso de la integración formal. La política exterior pertenece al conjunto de políticas públicas desplegadas por el Estado, su naturaleza puede ser distinguida de la política interna en los términos de las condiciones y del ambiente donde ésta se desarrolla (visualmente la arena internacional enfrenta esta política con un conjunto diverso de problemas).

El primer vínculo que existe entre la integración y la política económica exterior deriva de la definición de integración pro activa que se aplica al proceso de integración en Norteamérica. La integración formal debe también ser entendida como un proceso dirigido por la articulación de estrategias de diferentes políticas económicas exteriores. Bajo el término "articulación", se entiende el proceso de hacer compatibles y adaptables las estrategias de las políticas económicas exteriores, en adición a la preexistencia de la interdependencia económica asimétrica. La sola existencia de la "integración económica informal" no implica la convergencia de las diversas políticas económicas exteriores. Por "estrategia", se entienden los objetivos de corto, mediano y largo plazo de incrementar la competitividad económica internacional.<sup>203</sup> Se debe girar la atención hacia los elementos del proceso de elaboración de la política económica exterior. La naturaleza de todas las políticas exteriores puede ser entendida como una acción bidimensional: económica y política. En la práctica, una dimensión puede difícilmente separarse de la otra; sin embargo, para propósitos analíticos se puede caracterizar por separado. En términos de la construcción de estrategias, la conformación de la agenda de política exterior ha tendido notoriamente hacia un proceso de hiperespecialización,<sup>204</sup> por lo tanto, se pueden confundir las estrategias diseñadas para tratar asuntos económicos con aquellas de carácter político.

<sup>202</sup> Esta comprensión del Estado se relaciona con la forma en que Putnam lo ve, como el centro de la toma de decisiones. Véase Putnam, Robert, *The government and Politics of the European Union*, Durham, Duke University Press, 1999, p. 431.

<sup>203</sup> Para una discusión acerca de la noción de la competitividad véase John Stopford y Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge Studies in International Relations, 18, Reino Unido, 1991, pp. 7-13.

<sup>204</sup> R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, Longman, Reino Unido, p. 7.

Frankel sostiene que los motivos económicos de la política (económica) exterior se refieren principalmente al “establecimiento y mantenimiento de las estructuras necesarias para las actividades económicas internacionales”.<sup>205</sup> De esta manera, la política económica exterior tiene esencialmente un valor analítico: sirve para señalar el sistema de estrategias económicas desplegadas internacionalmente por el gobierno nacional y las cuales no son consideradas en el análisis tradicional de la “política exterior”. (Es importante distinguir entre estos puntos en el caso de México, dada la tendencia de reducir la “política económica exterior mexicana” al campo “político” y “diplomático”, o de otra manera, como algún economista hace, se considera una política implícita de la política económica como tal.)

A menudo es difícil distinguir entre lo que es “únicamente” política exterior “política” y lo que es la política “económica” exterior “pura”. Una segunda distinción analítica es también necesaria. En el área de la integración económica es difícil diferenciar entre política económica “pura” y política económica exterior como tal, dado que ambas están entrelazadas en la “política de la integración” global. De cualquier forma, lo que es claramente diferente es que la primera está dirigida hacia el suministro y aplicación de estrategias que hacen la economía nacional más eficiente y exitosa. En cambio, la última, está directamente encaminada al desarrollo de aquellas estrategias que reforzarán y apoyarán las estrategias de la primera al exterior.

Aunque podría sonar como una contradicción en términos, la política económica exterior es un proceso altamente político. Ya está ampliamente acordado que la intervención estratégica del Estado en la vida económica del país, nacional e internacionalmente, no es únicamente un suplemento para el funcionamiento del sistema económico, sino también una precondition para su supervivencia.

Entre las dificultades teóricas de la política (económica) exterior que continúan siendo problemáticas, se pueden identificar aquellas relacionadas con dos ejes de construcción de esta política: 1) la relación entre las políticas internas y externas; y 2) la interacción y el impacto de la política doméstica y de los factores internacionales en la elaboración de la política exterior. Una tercera cuestión se relaciona con la definición de “actor” en política exterior. Aquí, el Estado es el actor cuya complejidad hace imposible encapsularlo en una sola definición. Más bien, es conveniente destacar el punto de que la consideración del Estado

<sup>205</sup> J. Frankel, *British Foreign Policy 1945-1973*, Royal Institute of International Affairs/Oxford University Press, Reino Unido, p. 4.

se refiere a la necesidad de identificar al agente primario y privilegiado en la política económica exterior. Además, cuando se habla de Estado en realidad se hace referencia a esos tomadores de decisiones centrales que trabajan en el conjunto institucional del gobierno nacional. No obstante, cuando actúan en nombre del Estado, su única voz y su estatus como receptores privilegiados de esa política y de los “intereses nacionales” han sido cuestionados en el contexto de las críticas a las posiciones realista y neorrealista acerca de la acción del Estado, en el sentido de que la acción estatal es vista como una mera consecuencia de la dinámica de la estructura internacional.<sup>206</sup> La percepción Estado-unitario de este enfoque tiende a subestimar la importancia de las coacciones internas en la construcción de las estrategias de la política exterior. Cuando el análisis neorrealista pasa por alto la relevancia de las coacciones y fuerzas internas (“atributos internos del Estado”) en la construcción de determinada estrategia, el análisis puede dibujar generalizaciones. Es decir, podemos reducir la acción del Estado a los meros determinantes internacionales, subestimando la influencia de los procesos nacionales, como por ejemplo las elecciones, crisis políticas, malestar social etc., respecto al comportamiento del Estado. Por ello se debe estar de acuerdo con Moravcsik, cuando sostiene que él no asume que los Estados son actores unitarios en su política interna. Las preferencias nacionales subyacen para los “Estados en el mundo”; dicho de otra manera, lo que los Estados buscan realizar a través de la política mundial, está construido a través del consenso entre los grupos políticos domésticos.<sup>207</sup> Una vez que hay consenso en los objetivos, el Estado puede tener una estrategia como actor unitario *vis-a-vis* otros Estados, en un esfuerzo para alcanzar sus objetivos.

Así, el eje relacionado con el impacto e influencia de los grupos empresariales en la política doméstica y la asimilación de los factores internacionales en el comportamiento del Estado. Se asume que la interacción intensa entre la política interna y el sistema internacional, que produce la acción del Estado en la esfera de la política exterior, es aceptada sin ser cuestionada. El desafío teórico real viene de la necesidad de “construir o caracterizar” teóricamente cómo ocurre este proceso. Se percibe que los “elementos” de la política exterior aplican esa política cuando los factores internos y externos interactúan en vez de pensar que uno de ellos determina al otro. El proceso se puede caracterizar como uno de “codeterminación”<sup>208</sup> y “causalidad recíproca” entre factores domésticos e internacionales.

<sup>206</sup> Robert Keohane, *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Estados Unidos, 1986, pp. 22 y 24.

<sup>207</sup> Moravcsik, *Introduction: Integrating International and domestic...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>208</sup> A. Wendt, “The Agent-structure Problem on International Relations Theory”, en *International Organization*, 41, 3, verano de 1987, p. 360.

Gourevitch sugiere que “las relaciones internacionales y la política interior están [tan] interrelacionadas que deben ser analizadas simultáneamente como unidad”.<sup>209</sup> El Estado “codifica” el impacto de los factores internos y externos (por ejemplo, ambiente financiero internacional desfavorable, proteccionismo internacional del comercio, pérdida de competitividad interna, baja inversión extranjera, etc.) antes de aplicar una estrategia determinada de política exterior. Por consiguiente, el Estado no es un actor unitario y racional, pero sí una unidad de toma de decisiones en la arena internacional, en la cual (el Estado) es responsable de sus actos.<sup>210</sup> Esto asegura que los determinantes y las características internas del Estado no sean pasadas por alto, y que cuando un Estado actúa en la arena internacional sea posible que hable con una sola voz en nombre de la nación en su conjunto. La naturaleza de la estrategia de política exterior del Estado tiene que ser entendida como resultado del esfuerzo de resolver problemas internos a través de codeterminantes internacionales.<sup>211</sup> Entonces, la presencia de una sola voz del Estado en la arena internacional tiene que ser entendida como el resultado complejo de la correlación de diferentes intereses y fuerzas a tres niveles: dentro de la sociedad, en la esfera gubernamental y en el sistema internacional. En este artículo, estos niveles son entendidos como fuerzas entrelazadas y crean diversos ejes empíricos de análisis, estos ejes particulares toman forma cuando “asumimos que los funcionarios estatales tienen metas internacionales y domésticas, y nosotros estamos interesados en la manera en que persiguen las metas internas dentro del sistema internacional y metas internacionales dentro del sistema doméstico”.<sup>212</sup>

La especificidad del Estado produce una estrategia dada para actuar en las relaciones internacionales. Esto es por lo que los procesos de integración no son procesos evolutivos graduales y progresan más lento o más rápidamente dependiendo del nivel de coordinación y administración de la integración. Así, los procesos de la integración involucran direcciones multilíneas y se desarrollan a ritmos variables, dependiendo del caso, sector o política bajo análisis.

En otras palabras, durante las décadas de los setenta y ochenta, este debate creó la falsa percepción de que había una clase de dilema en elegir cuáles determinantes (internos o externos) eran más relevantes cuando se explicaba el

<sup>209</sup> Peter Gourevitch, “The Second Image Reserved: the International source of Domestic Politics”, en *International Organization*, 32, otoño de 1978, p. 911.

<sup>210</sup> A. Wendt, *op. cit.*, n. 6, p. 339.

<sup>211</sup> M. Mastanduno, D. Lake y J. Ikenberry, “Toward a Realist Theory of State Action”, en *International Studies Quarterly*, 33, 1989, p. 467.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 459.

comportamiento del Estado o su actuación en el sistema internacional, incluyendo los procesos de la integración.

El dilema aparente sobre la manera, sobre la vía en que el sistema internacional se desarrolla es parcial en la medida en que, según la citada “codeterminación”, cada explicación teórica nos invita a ir más profundamente a una investigación empírica mediante la cual la influencia de ambos sistemas de determinantes pueda ser determinada. Como afirma Katzenstein,

la visión selectiva en ambas, la primacía de la política exterior y la ‘internalización’ de los efectos internacionales sobre la política interior y la ‘externalización’ de las condiciones domésticas, está equivocada. Un énfasis tan selectivo pasa por alto el hecho que el propósito principal de todas las estrategias de política económica exterior es hacer compatible la política doméstica con la política internacional.<sup>213</sup>

La oferta analítica de Katzenstein señala hacia la preocupación principal del presente trabajo: No se puede perder este esfuerzo de investigación tratando de proclamar la primacía de la política doméstica, o del Estado nacional, o del contexto internacional que fueron ubicadas anteriormente en el proceso de analizar la naturaleza de la política económica exterior.

Si bien es necesario equilibrar el análisis sobre cómo los determinantes internos y el sistema internacional trabajan juntos en un punto determinado en orden de producir un cierto resultado, experiencias analíticas han demostrado esto como difícil de alcanzar. Generalmente, depende de la forma en que la relación se desarrolla y trabaja en este punto particular. Entonces, el duro camino teórico hacia una explicación exitosa de un estudio de caso se relaciona con la viabilidad de interpretación.

Por otra parte, los autores han terminado dando mayor importancia a alguna esfera, ya sea a la política doméstica o al sistema internacional. Por ejemplo, aunque Peter Katzenstein desea equilibrar la importancia de ambas “fuerzas”, su análisis se centra más en su influencia teórica en las estructuras domésticas que facilitan una explicación de las diferentes estrategias, por ejemplo: “Énfasis en los acontecimientos internacionales... a menudo dejan sin especificar las consecuencias políticas de acontecimientos internacionales específicos para diversos Estados industriales avanzados”.<sup>214</sup> Esto también pudiera aplicarse a ciertos países en desarrollo.

<sup>213</sup> Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Estados Unidos, University of Wisconsin Press, 1978, p. 4.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 14.

En la realización de una investigación similar, Peter Gourevitch sostiene que la formación de la política interna es en parte explicada por las demandas del sistema internacional. En contraste con Katzenstein, Gourevitch hace su análisis al observar primeramente las estructuras internas como variables en la explicación de la política exterior [y] en la medida que dicha estructura deriva de las demandas del sistema internacional.<sup>215</sup> Él reconoció que los efectos de las influencias políticas y económicas internacionales en la política interna ayudan a formar el carácter del régimen nacional, pues Gourevitch afirma que [el] “impacto en las estructuras domésticas podían incluir una variedad de efectos: Acontecimientos específicos, decisiones específicas, una política, el tipo de régimen, y patrón de coaliciones”.<sup>216</sup>

Para Gourevitch, la política exterior tiene que ocuparse de la inserción del Estado en dos niveles de la economía política internacional: el sistema económico internacional y el sistema estatal internacional. Esta dinámica bidimensional de la economía política internacional contribuye en la formación del tipo de estructuras políticas internas, en particular, la política exterior influye en cualquier Estado. Esto es caracterizado por Gourevitch como sigue: “se entiende que las relaciones exteriores plantean problemas específicos e implicaciones especiales para la organización del Estado”.<sup>217</sup>

Si se está de acuerdo con el significado de la afirmación anterior, es totalmente irrelevante la confrontación de qué es más importante en la formulación de las estrategias de política económica exterior (las fuerzas internas o externas). Lo que realmente importa es la indagación de aquellos problemas especiales que el sistema internacional plantea a cualquier política económica exterior para poder establecer su configuración y estrategias. Esta oferta analítica es complementaria con la necesidad de estudiar el tipo del régimen que produce determinada política económica exterior. Esto es muy específico para el gobierno mexicano y su decisión para negociar el TLCAN. Por lo tanto, bajo este planteamiento teórico se deberá analizar la naturaleza corporativa de la decisión, poniendo atención en los principales actores implicados.

Como se puede observar, la definición de la política económica exterior de México deriva esencialmente de su experiencia de ser vecino de Estados Unidos, mientras que la vía en que opera su sistema político para construir consensos alrededor de las políticas públicas requiere un cambio mayor.

<sup>215</sup> Peter Gourevitch, *op. cit.*, p. 882.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 883.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 899.

## Política económica exterior mexicana (PEEM)

Siguiendo el debate entre Katzenstein y Gourevitch acerca de la acción del Estado y la política económica exterior, no puede sostenerse que México tiene un gobierno "unitario" que articula "todos" los intereses colectivos, pero tampoco se puede argumentar que la PEEM es el resultado de un vínculo público-privado complejo, como es presentado por Gourevitch.<sup>218</sup> De esta manera, el Estado mexicano, si se ve como marco de la PEEM, es un Estado centralizado capaz de aplicar y ejecutar sus estrategias y luchar por ellas en el sistema político. Lo que es cuestionable es si el establecimiento de las estrategias de PEEM considera todas las implicaciones domésticas en términos de la distribución de las ganancias potenciales. El diseño de la PEEM aparece como un proceso de elite, bajo un estilo de gestión muy interna que, tras ningún esfuerzo de incorporar la mayor cantidad de intereses posibles (foros nacionales, etc.), se convierte en un "privilegio" de la competencia estatal.

Esta forma de abordar el análisis de la codeterminación entre las estructuras domésticas y el sistema internacional apoya la construcción de las estrategias de la política económica exterior. La política económica externa de cualquier Estado que la sustenta y opera, es una clara respuesta a los factores externos. Cabe reconciliar esta visión con un modelo de política exterior que presupone que, en determinadas coyunturas, los patrones de coalición y los tipos de regímenes permiten periodos relativamente largos de estabilidad (como ha sido el caso del sistema político mexicano) lo que a su vez abre la posibilidad al Estado para diseñar estrategias más exitosas de política económica exterior. Siguiendo a Katzenstein y Gourevitch, se debe reconocer la necesidad de explicar empíricamente por qué un Estado va en una dirección en lugar de otra, por qué articula una concepción de interés nacional sobre otra, por qué se apoya sobre grupos particulares en ciertos momentos y no en otros, etcétera.

Cuando se decide entablar una indagación sobre las estrategias de política económica exterior de cualquier Estado, es inevitable identificar "simultáneamente" cómo las presiones domésticas e internacionales trabajan en la formulación de dichas estrategias. Sin embargo, no es suficiente presumir esta

<sup>218</sup> "Las instituciones públicas son fragmentarias; el poder está distribuido formalmente entre un amplio número de agencias y ministerios. Estas partes del Estado se vinculan con diferentes intereses privados, que a través de estas instituciones públicas, son capaces de ejercer un poder de veto sobre determinadas instituciones públicas, o de lo contrario ejercer un control sobre alguna de ellas que le sea conveniente." Por lo que Gourevitch asume que "cualquier política pública es el resultado de conflictos entre vínculos público-privados concretos". Véase Peter Gourevitch, *op. cit.*, p. 902.

interacción como puramente mecánica, como si la mera codeterminación impulsara la acción internacional del Estado. Por el contrario, se concuerda con Putnam en cuanto al reconocimiento de que se tiene que analizar “cómo las políticas domésticas de varios países se entrelazan por medio de la negociación internacional”.<sup>219</sup> El Estado despliega su política económica exterior calculando qué es lo que se “quiere” y qué es lo que se “puede lograr”; tal como lo explican Ikenberry, Lake y Mastanduno:

La creciente interacción entre políticas internas y externas complica, cada día más, la tarea de los tomadores de decisiones para analizar objetivos en los dos ámbitos. Por ello, el éxito de las políticas internas descansa de manera creciente en la actuación global del Estado y la habilidad de la elite gobernante para asegurar un acomodo internacional ventajoso para su Estado.<sup>220</sup>

La “diplomacia económica” tiene objetivos específicos: contribuir a mantener la fortaleza de la economía nacional, la promoción de las inversiones extranjeras, la promoción del comercio exterior, la negociación de la deuda externa (que aplica en particular a México), la negociación de ventajas comparativas, etc., a través de estrategias particulares; es importante hacer énfasis que una de las estrategias más recurridas por los Estados es la integración económica.

Las perspectivas sugeridas por Katzenstein, Gourevitch, Mastanduno, Ikenberry, Lake y Moravcsik, toman cada lado de la moneda al hacer sus propuestas o identificar los riesgos que implica este tipo de análisis.

Así pues, si superamos este dilema (política doméstica contra sistema internacional), por principio es explícito que las políticas económicas exteriores que producen determinado proceso de integración puedan ser analizadas como herramientas teóricas y empíricas complementarias, dado su papel crucial en la constitución de la “integración económica informal”.

Los diversos ministerios gubernamentales son los que tienen que supervisar la “codeterminación” y “coevolución” de ambas esferas y establecen los “deseos del Estado nación en su conjunto”. Esto sucede a través de un complejo proceso interno de negociaciones y conflictos. Sobre todo los conflictos que la puesta en práctica de una determinada estrategia de política dada produce, como la política económica exterior, no demeritan el hecho de que algo se ha convenido

<sup>219</sup> Véase Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game”, en *International Organization*, 42, 3, verano de 1988, p. 430.

<sup>220</sup> Mastanduno, Lake e Ikenberry, *op.cit.*, p. 457.

en principio, de otra manera los objetivos básicos de la “competitividad” y de la “supervivencia” serían descuidados.

El análisis debe concentrarse en el establecimiento de esta política en el nivel de Secretarías de Estado clave, involucrando los principales grupos de interés (grupos empresariales) en la formulación de las estrategias de la PEEM dentro del periodo de análisis, y cómo se traduce en una estrategia como resultado de las presiones ejercidas en ellas por los codeterminantes internacionales, pero en particular en lo referente a la presión ejercida por los grupos empresariales mexicanos al gobierno del país.

La dinámica de la redefinición o cambio de dirección<sup>221</sup> de la PEEM, que en particular ha afectado la organización del aparato diplomático del gobierno mexicano, todavía llama para un análisis de mayor profundidad. Entre las prioridades superiores, si no es que las más altas, se encuentran los procesos de integración que están ganando más y más terreno. La nueva organización<sup>222</sup> de la diplomacia económica dentro del gobierno mexicano refleja ambas presiones, tanto de la sociedad en su conjunto como del sistema internacional. En particular, las relaciones intersecretariales implicadas en el procedimiento de toma de decisiones de la PEEM pueden ayudarnos a comprender las estrategias mexicanas hacia el TLCAN y cómo afectan la configuración de las respuestas del gobierno nacional a los cambios domésticos e internacionales.

Este proceso de “sectorialización” inició para redistribuir y para descentralizar las obligaciones de la PEEM. La “pirámide política” significó que todas las decisiones importantes fueran todavía sancionadas por la presidencia y su organismo consultivo, pero las estrategias y su puesta en práctica fue realizada a través de las secretarías dominantes:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (deuda externa, política monetaria, relaciones financieras internacionales —incluyendo TLCAN—, etc.); y Secretaría de Economía (negociaciones del GATT negociaciones del TLCAN, etc.). Mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha mantenido sus funciones tradicionales (apoyo diplomático en comunicaciones, prenegociaciones, información, y administración político-diplomático en general, etc.). La “sectorialización” también ha sido caracterizada como el proceso de “atomización” del procedimiento de toma de decisiones de la política exterior mexicana, debido a los nuevos asuntos económicos, que llegaron a ser dominantes en las agendas de la política exterior de México a través de los años ochenta. Además, se ha observado que

<sup>221</sup> S. Hermann, *op. cit.*

<sup>222</sup> Véase Peter Hall, *Governing the Economy*, Polity Press, Reino Unido, 1983, p. 24.

el peso del presidente ha disminuido en la administración de la política exterior. Como contraparte, ha habido también un incremento de las rivalidades entre las secretarías implicadas en la política exterior.<sup>223</sup>

Para tener un mejor acercamiento a este proceso de “sectorialización” debe tomarse como referencia el caso alemán. Simon Bulmer se sitúa en el caso de la participación de Alemania en el proceso de integración europeo. La “política alemana de integración” ha sido descentralizada como respuesta a las ramificaciones de la “interdependencia” en la Comunidad Europea. Así, una de las características dominantes de esta sectorialización de las responsabilidades políticas es que los ministerios nacionalmente orientados han encontrado su trabajo crecientemente involucrado con las relaciones exteriores.<sup>224</sup> Esta descentralización, apunta Bulmer, ha ocurrido a lo largo de las líneas federales del gobierno alemán.

Aunque México es también un Estado federal, diferente al modelo federal alemán, el principio de la “autonomía ministerial” asume un diverso dinamismo en vista de la fuerza del Ejecutivo en el caso mexicano. Esto prácticamente coloca al presidente como árbitro de las rivalidades y de los conflictos potenciales entre las agencias. En el caso del canciller alemán, quien también tiene la responsabilidad de fijar las pautas de la política del gobierno, el principio de la “autonomía ministerial” adquiere mayores significados. “Bajo este principio cada ministerio conserva considerable independencia para dirigir la política (de la Comunidad Europea) como cuestiones de su propia preocupación.”<sup>225</sup>

Así, el presidente mexicano todavía tiene un papel más decisivo que desempeñar en la eventual puesta en práctica de una “política de integración”. Constitucionalmente, de acuerdo con la fracción x del artículo 89, es un mandato presidencial conducir la política exterior de México (incluyendo todas sus agendas) y concluir los tratados internacionales sometidos a aprobación del Senado.

En el gobierno federal alemán la descentralización y la coordinación de la política económica exterior se han establecido a través de negociaciones en diversas épocas. Así, la Oficina Exterior únicamente llegó a implicarse en la

<sup>223</sup> Véase Jorge Chabat, “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter H. Smith, *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, FCE/Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, 1989, pp. 97, 102 y 105-106.

<sup>224</sup> Véase Simon Bulmer, *The Federal Republic of Germany and the European Community*, Allen & Unwin, Reino Unido, 1987, pp. 26-27.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 27.

“integración política” en 1957 cuando hubo un acuerdo entre dicha oficina y el Ministerio de Economía y la división del trabajo fue también establecida. Por ejemplo, resulta sintomático de la descentralización de responsabilidades en el gobierno [alemán] que las dos funciones de la Oficina Exterior están conducidas por divisiones del Ministerio separadas. La política de la integración se incorpora en la división cuatro, que se ocupa de la política económica exterior, mientras que la cooperación política europea, vista como política exterior “pura”, está a cargo de la división dos.<sup>226</sup> Así, la estructura federal del gobierno alemán reconoce el reparto de la administración de “dos políticas exteriores”, con diferentes aspectos de la “política de integración”. México ha estado aprendiendo cómo administrar “dos políticas exteriores” a partir del momento en que la “sectorialización” de la política exterior se puso en marcha. Este proceso de aprendizaje corresponde con lo que Allison ha nombrado el modelo de la política gubernamental (o burocrática).

Allison no ve a ningún actor unitario sino a muchos actores, como jugadores-jugadores que se enfocan no en una sola cuestión estratégica sino en muchos problemas intranacionales; jugadores que actúan no en términos de objetivos estratégicos consistentes, sino conforme a diversas condiciones, metas nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman las decisiones gubernamentales no por medio de una elección simple y racional, sino por las influencias y presiones de los actores políticos.<sup>227</sup> Ciertamente, la “sectorialización” realza la interacción de agentes en el procedimiento de toma de decisiones de cualquier “política de integración” en el contexto de la Política Económica Extranjera Mexicana (aunque ha experimentado un periodo de carencia de coordinación, “desarticulación”, “atomización”, etcétera).

¿A qué fenómenos internacionales está respondiendo la sectorización de la política exterior mexicana? Ni la dependencia/interdependencia ni la integración reemplaza la necesidad de una noción que nos permita mirar el “proceso de toma de decisiones” que presidió la decisión mexicana a tomar parte de las negociaciones del TLCAN. Técnicamente, las secretarías económicas de México (SECOFI y SHCP) están a cargo de la administración diaria del TLCAN y la coordinación de la presidencia está a cargo de la “política de integración” mexicana.

Es interesante notar que la caracterización de la política exterior de un país como México no es tarea fácil. Tradicionalmente, se ha conceptualizado como una política unidimensional en vez de concebirla como una actividad

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>227</sup> Véase Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Little Brown and Company, Estados Unidos, 1971, p. 144.

bidimensional, por ejemplo, política y económica. Así, esta política ha estado básicamente caracterizada por su dimensión política, y por lo tanto los autores han tendido a observarla parcialmente como sistema de principios constitucionales que, aunque inseparables de su historia, no explican la totalidad de su naturaleza, los diversos escenarios en los cuales actúa y, en particular, su esfera económica. Esta esfera había sido más “convenientemente” entendida como el “sector externo de la economía.” En su mayoría, se ha entendido que la política exterior tiene fundamentos políticos y económicos o que ésta ha sido influida por las decisiones tomadas en la política económica.<sup>228</sup>

La PEEM como mero “sector externo” de la economía mexicana ha ayudado a algunos analistas a descuidar la interpretación integral de la política exterior, o sencillamente a caer en el entendimiento de esta política como tal. Esto también ha permitido divorciar la experiencia del ejercicio interpretativo emprendido en los países industrializados sobre la especificidad de la política económica exterior, desarrollada desde los años setenta. Así, la políticas de México hacia las relaciones exteriores se han transformado a sí mismas en un sistema de las estrategias que pueden ser perfectamente caracterizadas como Política Económica Exterior de México. Siguiendo la misma orientación que aquella practicada en los países industrializados.

Desde la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), México ha estado reformando su política exterior y, consecuentemente, se ha abierto un nuevo debate sobre el papel tradicional y la conformación de la política exterior de México. Los desafíos enfrentados por la política extranjera de México, debido a la crisis económica, crearon la necesidad de determinar las prioridades y las agendas de esta política.

Como se precisó con anterioridad, había un vacío en la dimensión “económica” de la política exterior de México. No había una clara “palanca de desarrollo” alrededor de la cual la nueva política exterior mexicana pudiera ser organizada y apoyada. Por lo tanto, la reorganización de las estrategias y de la maquinaria de toma de decisiones se convirtió en una prioridad. En el nivel de la reorganización, algunas agencias aparecieron y otras fueron desplazadas. En el nivel de las estrategias, el problema principal era cómo rearticular la “agenda económica” y la “agenda política” de la política exterior a la vista de la crisis económica.

Dadas las complejidades de la agenda “económica” en el tiempo, la administración de “dos políticas extranjeras” vino como respuesta a las prioridades nacionales.

<sup>228</sup> Véase Guadalupe González, “Tradiciones y premisas de la política exterior de México”, en Rosario Green y Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 51 y 55.

En el contexto de la crisis económica, la política extranjera mexicana fue desarticulada y, consecuentemente, un esfuerzo de “rearticulación” de dicha política fue realizado y tiene como una de sus características principales el proceso del “sectorialización”, el cual exige una redistribución extensa de las responsabilidades de la política exterior. Las estrategias y su puesta en práctica comenzaron a realizarse en secretarías dentro de la carga de la agenda económica.

En suma, desde la presidencia de De la Madrid, México ha estado aprendiendo cómo desplegar “dos” políticas exteriores que han servido a un doble propósito: 1) para mantener la tradicional política independiente y no intervencionista, lo que está ligado con la situación geopolítica de México y con los requerimientos ideológicos del nacionalismo revolucionario mexicano, como fuente de la estabilidad y de la legitimidad internas; y 2) para aplicar una nueva estrategia de negociaciones económicas y competitividad.

Durante los años ochenta, México enfrentó la necesidad de organizar un sistema de estrategias económicas externas que resultaran en una política exterior que contribuyera a la nueva estrategia global de desarrollo económico. Por lo tanto, la política exterior, en particular la PEEM, se convirtió en un instrumento privilegiado en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De ser una subsidiaria, bajo las estrategias anteriores de desarrollo, se transformó en una política clave durante la década. Este cambio no es sólo una respuesta a la crisis económica interna, sino también a los cambios que ocurrían en el sistema de negociaciones internacionales.

Al comparar los PND de las últimas cuatro administraciones se puede notar el cambio de concepto, y el corolario de ello fue que el PND 1988-1994 articuló las agendas “económica” y “política”. Éste es el nuevo acercamiento: temático y geográfico. Así, según lo señalado, la deuda externa y el comercio exterior (el GATT y las negociaciones económicas bilaterales) son colocados por vez primera en el capítulo de la política exterior; las bases de un acercamiento político más coordinado se colocan en el PND. Las “dos” políticas exteriores “se reconocen con la misma prioridad y se perciben como un proyecto”.<sup>229</sup> Previamente, los “sectores económicos” de la PEEM eran tratados en secciones separadas del PND, como por ejemplo en el PND de la administración de De la Madrid.

La importancia de diseñar una política económica exterior más consistente se encuentra en la actualidad íntimamente correlacionada con la “política de integración”, la cual aún está en desarrollo en México pero fuertemente influida por un más asertivo proceso nacional de la formación de preferencias.

<sup>229</sup> Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1988.

---

LA INTEGRACIÓN DE NORTEAMÉRICA  
FRENTE A LA EXPERIENCIA  
DE EUROPA



La forma en que la integración supranacional avanza en el planeta no obedece a esquemas prefigurados o conocidos de organización política. Tampoco responde a un modelo general previo que permita imaginar cómo podrían delinearse las instituciones que gestionan los asuntos supranacionales y garantizan la representación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisión. El futuro en esta materia está construyéndose sobre la marcha, un poco influido por las necesidades de la economía, de la revolución tecnológica y de la información, pero de manera muy especial por la forma en que los principales jugadores del sistema mundial se organizan para enfrentar estos desafíos.

En otras etapas de la historia, la edificación de las instituciones políticas se hacía siguiendo modelos más o menos acabados que permitían prever desenlaces o imaginar, con variantes, contornos institucionales. Valga como ejemplo la forja de nuevos Estados nacionales en los siglos XIX y XX. Las sociedades contaban con “hojas de ruta” de lo que se debía hacer, de las experiencias constitucionales de otros países que servían a la vez de orientación y experimentación. En la circunstancia actual no existe nada que pueda servir de referente. En las nuevas condiciones internacionales parecería a simple vista como imposible decir que la Unión Europea (UE) sea el paradigma a seguir, como tampoco puede asumirse que la EFTA (European Free Trade Association) u otros espacios basados exclusivamente en el libre comercio estuvieran mejor adaptados para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo. Hoy no existe nada que pueda servir de referente. Vivimos en un espacio sin puntos cardinales.

El presente capítulo se ocupa de comparar la forma en que se ha dado el proceso de integración en la UE y en Norteamérica, centrando el análisis en las relaciones México-Estados Unidos. Se debe señalar, de entrada, que los dos procesos son de distinta naturaleza, los alientan ideales diversos, tienen apoyos sociales contrastantes y niveles de institucionalidad diferentes, sin embargo puede inferirse que el modelo europeo es deseable para la región de Norteamérica, pues no podemos ignorar el hecho apuntado por Duverger que, aunque sea larvaria, Europa sirve de modelo fuera de sus fronteras.

Desde la caída de la URSS, la Rusia de Yeltsin ha llevado a cabo la edificación de una Comunidad de Estados Independientes que hoy es tan sólo un vago esbozo pero que está llamado a convertirse en un conjunto eurasiático... La ALENA (el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte -TLCAN) formada por Estados Unidos es el embrión de una comunidad americana... Que un modelo creado a principios de 1952... sea un modelo transportado a otras partes, sugiere un acercamiento a otros modelos elaborados por Europa... El viejo continente –concluye Duverger– se define por la civilización que ha engendrado a través de las épocas, cuya originalidad proviene de la edificación de estructuras políticas superiores a la mayoría de las que se han desarrollado en otros lugares.<sup>230</sup>

La UE, a pesar de sus evidentes éxitos para conciliar intereses de diversos países y construir un denso tejido institucional supranacional, es todavía un modelo en construcción. Los desafíos de la unión monetaria, de la ampliación hacia el este y la forja de una política exterior y de seguridad común siguen siendo procesos inacabados. A pesar de ello Europa, escribió Romano Prodi, significa una pluralidad de cosas. “Significa primero un gran mercado y un estimulante medio competitivo... significa un modelo de sociedad fundado en los derechos individuales que ha dado origen a un grado de cohesión social, aún no igualado en el mundo; significa también una gran potencia que puede desempeñar un papel de importancia en el mundo”.<sup>231</sup>

Mientras Europa se traza objetivos a largo plazo, el espacio norteamericano, en contraste, no pasa de ser desde el punto de vista institucional una zona de libre comercio y el espacio de algunos temas de seguridad compartida como el combate al narcotráfico y la seguridad de fronteras para el combate al terrorismo. Dejemos a Canadá de lado y centremos nuestra atención en una relación bilateral México-Estados Unidos marcada por una larga historia de desconfianzas, incomprensiones y conflictos que, sin embargo, no ha derivado ni a la confrontación insuperable ni a la polarización ideológica. Los dos países han encontrado un núcleo fundamental de temas compartidos que han permitido un nivel de cooperación con límites todavía lejanos de los que se registran en Europa.

Después de la gran crisis del modelo mexicano de desarrollo autocentrado (1982), el cual se explicará más adelante, y la transformación internacional que supuso el colapso del comunismo (1989), las relaciones bilaterales cambiaron de tono y se empezó a registrar una tendencia a la institucionalización a lo largo de los años noventa. El corolario del proceso, como es sabido, fue la suscripción del TLCAN.

Este cambio en la dinámica de las relaciones bilaterales no supuso una *tabula rasa* con el pasado. Tanto México como Estados Unidos vivían una nueva

<sup>230</sup> Maurice Duverger, *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 19-20.

<sup>231</sup> Romano Prodi, *Una idea de Europa*, Alianza, Madrid, 2000, p. 27.

etapa en el plano comercial, pero el peso del pasado seguía marcando el tipo de relación bilateral. Como apuntan dos estudiosos del tema, una característica sorprendente de las relaciones de México y Estados Unidos antes de 1990 fue

la debilidad de su institucionalización... existían muchas interacciones, pero... estaban desprovistas de acuerdos de importancia para atender controversias ordinarias por motivos de comercio, inversiones, migración o seguridad. Ello no fue resultado de una incapacidad cultural para la cooperación; por el contrario, ambos países habían creado algunos medios eficaces, institucionalizados, de cooperación, pero sólo sobre temas limitados... El vacío institucional... no se limitaba a la esfera económica... México nunca firmó con Estados Unidos un tratado de asistencia defensiva, participó en el nivel más bajo posible en las instituciones interamericanas de seguridad, como la Junta Interamericana de Defensa... en los años noventa se desarrolló una importante cooperación bilateral en asuntos de seguridad.<sup>232</sup>

En resumen, comercio y seguridad son hasta el momento las dos áreas relativamente institucionalizadas de la relación y, aunque existen órganos de deliberación y consulta en muchos otros temas, no existe nada parecido al clima de certeza y confianza mutua que se experimenta en las áreas apuntadas.

### Nueva realidad mexicana

Las últimas dos décadas del siglo xx y los primeros cinco años del siglo xxi han sido un periodo de grandes transformaciones para México en los ámbitos político y económico. En cinco lustros, el país ha sufrido una modificación radical de su modelo de desarrollo económico y, por ende, ha variado sensiblemente su inserción al mundo. Se trata de transformaciones que se han condicionando recíprocamente sin que exista nada parecido a un plan o proyecto general diseñado por un grupo de reformadores para encadenar los procesos de la manera en que lo han hecho. Se debe establecer, para comenzar, que la fuerza motriz de los cambios en la estructura económica fue exterior. México se ha transformando por choques externos y cambios en el escenario mundial más que por la clarividencia de una generación de modernizadores. Esta es la primera gran diferencia con el modelo de integración europea que parte de un proyecto progresivo que inicia con comunidades económicas especializadas y que poco a poco se ha convertido en la UE.

<sup>232</sup> Rafael Fernández de Castro y Jorge Domínguez, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, Océano, México, 2001, pp. 63-64.

La necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de la economía internacional y cumplir con los onerosos compromisos de la deuda externa fueron las motivaciones originales del cambio en México. Después de la crisis financiera de los primeros años de la década de los ochenta, se instrumentó una serie de reformas preconizadas por una instancia que con el correr de los años se iba a convertir en uno de los pilares ideológicos de la nueva organización de la economía mundial: el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las recetas aplicadas en México fueron las mismas que se instrumentaron en diferentes momentos en otros países latinoamericanos como Chile, y que posteriormente se cristalizarían en el llamado Consenso de Washington (desregulación, privatización de las empresas públicas y apertura comercial), que a su vez alienta la Iniciativa para las Américas, de la que nos ocuparemos más adelante.

Las recetas de la nueva economía se siguieron con fervor casi religioso en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). El problema es que los postulados aperturistas y desreguladores se situaban en las antípodas de lo que había sido, hasta 1980, la estrategia de desarrollo autocentrada que se aplicaba desde la década de los cuarenta por los gobiernos de la posrevolución. Es fácil adivinar que el colapso de una estrategia de desarrollo no supone exclusivamente la alteración de la racionalidad productiva y las relaciones económicas de un país con el exterior; supone, además, la ruptura de un arreglo político-institucional y social, fundado en una serie de valores y objetivos nacionales que permite a un país funcionar dentro de ciertos parámetros de estabilidad.

El México actual, producto de estas reformas, está en la ruta de la integración económica con Norteamérica. Una integración que no se inscribe en un proyecto de gran visión que permita imaginar cuál será el papel de nuestro país en la región en los próximos años y qué tipo de relación mantendremos con nuestros vecinos. La ausencia de horizontes puede significar que la voluntad de las partes es que todo permanezca como está o puede significar un alto nivel de incertidumbre sobre el paisaje estratégico que prevalecerá en los años por venir. En cualquier caso, la ausencia de horizontes limita las posibilidades de cooperación en algunas áreas y la inexistencia de metas conjuntas no permite unir esfuerzos que podrían ahorrarnos recursos.

La experiencia europea así lo demuestra. En el viejo continente el trazado de horizontes y plazos por etapas ha permitido identificar cinco grandes ejes que movilizan a las sociedades para cumplir los criterios de convergencia en diversos temas. El primero fue el eje de la democratización. Muchos países del sur de Europa aceleraron sus procesos de apertura política y democratización acicateados por la posibilidad de ingresar a las instituciones europeas. El segundo es el eje de las convergencias macroeconómicas que ha llevado a los países a

alinearse sus políticas económicas siguiendo parámetros continentales. El tercero es la tendencia a construir instituciones en las que los ciudadanos se ven cada vez más reflejados (desde el Parlamento hasta la ciudadanía europea pasando por el euro). El cuarto eje es el creciente apoyo político que la Unión recibe por parte de sus ciudadanos. El viejo nacionalismo excluyente se ha trocado en un cosmopolitismo cada vez más abierto que puede convertirse en un factor de equilibrio de la potencia hegemónica. El quinto y último eje es el horizonte de la ampliación. Muchos países del este de Europa y Turquía han promovido una amplia gama de reformas para hacerse compatibles con las instituciones y los valores europeos con el objetivo confeso de incrementar sus probabilidades de ingreso. Tienen horizontes y movilizan esfuerzos y recursos para conseguir esos objetivos comunes.

En América del Norte no necesariamente existe este universo de valores compartidos ni tampoco la voluntad de edificar algo más de lo que ya existe. Pero consideremos las cosas con una mayor perspectiva.

### Crisis del modelo mexicano

Los acontecimientos políticos y económicos del año 1982 dañaron de manera irreversible las estructuras económicas y políticas del régimen que gobernaba México desde finales de la segunda década del siglo XX. En efecto, en ese año la estabilidad económica (que era el elemento fundamental de relativa estabilidad política de las cinco décadas anteriores) desapareció del horizonte. Iniciaba entonces el declive de los autoproclamados regímenes de la revolución, los cuales profesaban como ideología el nacionalismo revolucionario.<sup>233</sup> Una nueva clase política, conocida como los tecnócratas, tomaba el relevo generacional para reorganizar la economía del país sin alterar las estructuras políticas del viejo régimen.

En el mes de agosto de 1982, el gobierno saliente de José López Portillo se vio obligado a decretar una moratoria de noventa días para cumplir sus com-

<sup>233</sup> El nacionalismo revolucionario es la ideología que alentó el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es una propuesta ideológica sin contornos claros, propia de un partido ideológicamente débil. Esta ideología fue invocada por todos los gobiernos del siglo con una excepción, el del Presidente Salinas de Gortari. Él reivindicó una tradición del liberalismo combinada con una visión social a la que llamó liberalismo social. Al caer en desgracia Salinas de Gortari, su propuesta ideológica fue reemplazada nuevamente por esa difusa propuesta ideológica llamada nacionalismo revolucionario. Una historia de los debates ideológicos y organizativos del PRI se encontrará en Miguel González Compean y Leonardo Lomelí, *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000.

promisos externos. Esta crisis económica provenía del efecto simultáneo de tres factores negativos, dos de carácter externo y uno interno. En primer lugar, la drástica caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales reducía de manera dramática la principal fuente de captación de divisas. En segundo término, influyó de manera determinante el incremento de las tasas de interés internacionales, que hacían todavía más pesada la carga de la deuda externa. Finalmente, hay que considerar la crisis de confianza entre los empresarios y los capitales extranjeros que provocaron los desplantes autoritarios del presidente López Portillo, quien entre otras medidas decretó la expropiación del sistema financiero. Esta decisión motivó un retiro masivo de capitales del país.

El hombre que asumiría la presidencia de la República cuatro meses después de que iniciara la crisis, Miguel de la Madrid Hurtado, describe mejor que ningún analista la situación que vivía el país:

En 1982, por primera vez en la historia moderna, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100%; se duplicó la tasa de desempleo, la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos... —la misión que se asignaba De la Madrid era— conjurar las causas que la produjeron y efectuar los cambios cualitativos en la economía en la conducción estatal del desarrollo, que habrán de transformar a la Nación.<sup>234</sup>

Vale la pena subrayar que la conclusión de este ciclo de reformas fue la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Este tratado forma parte, como es sabido, de la estrategia norteamericana que impulsa una zona única de libre comercio en toda América que debió completarse en 2005.<sup>235</sup> Esta aspiración fue planteada explícitamente en la Primera Cumbre de las Américas celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1994 en Miami, por Bush padre.

### *Abanico de opciones*

El programa de apertura comercial y la liberalización de la economía comenzó a instrumentarse en México a partir de 1982. Durante 12 años se fue configurando como el modelo de integración económica “exitosa” promovido desde Estados Unidos. De hecho, México llegaba a la Cumbre de Miami como el paradigma

<sup>234</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1982.

<sup>235</sup> Para seguir la agenda de integración hemisférica vale la pena consultar los documentos de la Primera Cumbre de las Américas (<http://www.summit-americas.org/miamidecspanish>).

de las decisiones correctas en materia económica. Un modelo que diez días después empezaba a tambalearse con la crisis de 1994. En pocos días, el buque insignia comenzaba a hacer agua. La moneda perdía valor a pasos acelerados, la inflación se disparaba nuevamente y sobre el país se cernía el fantasma de una crisis estructural del sistema nacional de pagos. A diferencia de 1982, cuando el país estuvo a punto de generar la primera gran crisis de la globalidad, en 1995 la desinflada economía mexicana provocaba el llamado “efecto tequila”, que tuvo repercusiones en diversas economías del planeta. Salvar al “exitoso” México se convirtió en la primera de las prioridades del gobierno de Clinton, pero volvamos a los primeros años de funcionamiento del proceso.

Con la perspectiva que dan los años, es fácil advertir que México no identificó a tiempo el momento idóneo para emprender reformas que le permitieran adaptarse a las nuevas condiciones de la economía internacional, mucho menos pudo detectar la emergencia del proceso de globalización económica que ya se perfilaba. América proclamaba en los años noventa lo que Europa había planteado cuatro décadas antes. Para muchos países europeos no había duda, las economías nacionales no estaban en condiciones de conservar una estructura proteccionista con vocación autárquica y la opción estratégica de la mayoría de los gobiernos europeos que no formaban parte de las entonces llamadas Comunidades Europeas era engancharse al proceso de integración de bloques económicos supranacionales. Había, además, una disposición social que facilitaba el proceso, ya que muchos de esos países consiguieron, con relativa fluidez, el apoyo mayoritario de sus poblaciones sobre la inexorabilidad (y conveniencia) de apostar por la integración económica. Había otros, sin embargo, que querían libre comercio, pero se resistían a ceder competencias nacionales. Las inercias soberanistas influían a países como el Reino Unido. Según Lester Thurow la caída de la dama de hierro, Margaret Thatcher, tuvo que ver con, el problema de la integración europea. Su propósito explícito era preservar las atribuciones del Banco de Inglaterra para controlar la oferta monetaria y la fijación de las tasas de interés británicas. A juicio de Thatcher, perder esos derechos implicaba la más grave abdicación de la soberanía nacional y parlamentaria. No entendió —concluye Thurow— que estos derechos ya no pertenecían al ámbito del poder nacional que ella ejercía.<sup>236</sup>

A diferencia de la británica, cuyos errores eran producto de una visión estrecha o miope de lo que sucedía en el mundo, a López Portillo lo cegó su propio poder diez años antes. De hecho, en los albores de la crisis de 1982, el

<sup>236</sup> Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Javier Vergara editores, Buenos Aires, 1992, p. 31.

gobierno mantenía un discurso triunfalista que se refleja en sus documentos estratégicos. Al leer los programas del gobierno nada permitía suponer que se aproximaba una tempestad. El discurso era propio de quien tenía la íntima certeza de inaugurar un largo periodo de prosperidad. Nuestro presidente proclamaba a todos los vientos que la estrategia mexicana de desarrollo tenía los siguientes componentes:

La estrategia... se ha orientado hacia la consecución de cuatro objetivos:

- 1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural.
- 2) Proveer a la población de empleos y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- 4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores de la producción y regiones geográficas.

El modelo al que se aspira —establecía el presidente— es contar con un sistema productivo capaz de ofrecer los bienes nacionales necesarios para la consolidación del desarrollo, autonomía del país y bienes sociales que permitan satisfacer las necesidades normales de alimentación, salud, educación, seguridad social y vivienda.<sup>237</sup>

Todos estos encomiables objetivos trazados en 1980 se garantizaban, en la interpretación presidencial, con el sempiterno recurso del nacionalismo como fuente de legitimidad.

El nacionalismo mexicano —argumentaba López Portillo— constituye una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas internos y externos. La voluntad de ser, de afirmar el carácter propio, de tener conciencia de lo que somos, de nuestros problemas, de nuestra capacidad indiscutida de mantener una unidad cultural y política para encontrar soluciones, preservar el dominio efectivo sobre nuestro desarrollo, son las características que conforman el nacionalismo mexicano.<sup>238</sup>

<sup>237</sup> José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, pp. 23 y 24.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 53.

A veinte años de distancia la pregunta es la misma que se formularan algunos observadores de la vida nacional en aquellos momentos: ¿Se trataba de voluntarismo en estado químicamente puro, de demagogia inclemente o de absoluta ceguera? Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que la solución de los problemas no se ubicaba en la inserción diferente del país en la economía internacional o en ensayar nuevas relaciones con nuestros vecinos a partir del reconocimiento de las insuficiencias vernáculas. El pivote de la argumentación es marcadamente “mercadointernista”, el gobierno de México no consideraba entre sus opciones, para enfrentar los desafíos nacionales, la posibilidad de una estrategia con mayores componentes del exterior. Habría que esperar el derrumbe para que la apertura comercial hiciera su entrada en escena.

La integración económica supranacional, como ya se decía, era desde finales de los años sesenta una opción para dar viabilidad a algunas economías europeas, pero parecía una alternativa impensable para un país como México que venía de décadas de un discurso político y económico marcado por un nacionalismo de contenido antiestadounidense y soberanista. Además, Estados Unidos, principal impulsor del proceso de apertura comercial en las Américas, como también se ha visto, todavía estaba dominado por el conflicto este-oeste y no le había asignado a la integración subcontinental la prioridad que iba a adquirir en las administraciones de George Bush padre y William J. Clinton. Se combinaron, pues, ceguera gubernamental con oscuridad en el contexto geoeconómico más próximo. ¿Se imaginaría José López Portillo la relación que hoy tienen Vicente Fox y George W. Bush?

Por ello es interesante, para completar nuestro cuadro, recuperar la descripción que Vicente Fox ha hecho de ese periodo con la perspectiva que dan veinte años después:

A la mitad de la década de los ochenta comienza la transición mexicana hacia un ‘nuevo’ modelo de desarrollo económico... Por muchas décadas la idea rectora de la política comercial de México había sido típicamente mercantilista, cuyo propósito era acrecentar el poderío de una entidad geográfico-política, además de concebir al comercio internacional como una competencia casi bélica (“un juego de suma cero”) en el que las exportaciones son “buenas” y las importaciones son “malas”... La apertura comercial, que arrancó hacia 1985, culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. La rápida reducción de los aranceles, la eliminación de los permisos previos de importación y la supresión de otros impedimentos al comercio externo se tradujeron en una realineación drástica de los precios relativos internos. La liberalización de las transacciones comerciales con el exterior vino acompañada de otras reformas importantes, como el saneamiento del fisco federal, la reducción del sector público y la desregulación de

las actividades productivas internas... La transición no ha sido fácil —concluye Fox— ha habido víctimas y marginados del progreso.<sup>239</sup>

Es sabido que los protagonistas de la reforma económica (los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo)<sup>240</sup> fueron economistas que compartían el mismo tipo de formación en universidades estadounidenses.<sup>241</sup> Los tres se identificaban ideológicamente con el modelo de privatizaciones, apertura comercial y desregulación. Lo que hicieron los dos primeros (De la Madrid y Salinas) fue adaptar al país, por la fuerza de las circunstancias, a lo que ocurría en el escenario internacional, sin proceder a reformas políticas democráticas que le hubieran dado tal vez otro ritmo e intensidad a las reformas económicas.

El Plan de Desarrollo 1983-1988 partía de una constatación que ya no iba a variar:

En un mundo de creciente interdependencia, en el que continuarán manifestándose tensiones agudas y dificultades generalizadas, la evolución del contexto internacional debe ser un elemento permanente de referencia en la definición de la estrategia interna de desarrollo, tanto para reducir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos desfavorables, como para influir positivamente en la configuración de un entorno internacional político y económico más propicio.<sup>242</sup>

Como se deduce de esta cita, la visión endógena del desarrollo, imperante hasta los primeros años de esa década, empezaba a difuminarse. México requería de un flujo enorme de divisas para enfrentar sus adeudos externos y además el financiamiento de su desarrollo dependía del ahorro externo. Esta necesidad y la propia lógica del modelo económico que iba tomando forma, exigía incrementar significativamente las exportaciones, pero no solamente las petroleras, que eran consumidas en gran medida para financiar el gasto del gobierno ante la inexis-

<sup>239</sup> Vicente Fox, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2000, pp. 29-31.

<sup>240</sup> Para profundizar en las administraciones de los presidentes de México véase Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial*, Tusquets, México, 1997. Es también interesante consultar una obra que está centrada en el proceso de sucesión presidencial pero que aporta muchos elementos para entender el contexto y cada coyuntura, Jorge Castañeda, *La Herencia*, Alfaguara, México, 2000.

<sup>241</sup> De la Madrid, aunque estudió su licenciatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, hizo estudios en Harvard. Salinas de Gortari obtuvo el grado de doctor por esta última universidad y Ernesto Zedillo es doctor en economía por la Universidad de Yale.

<sup>242</sup> De la Madrid, *op. cit.*, p. 103.

tencia de un esquema tributario digno de tal nombre.<sup>243</sup> El motor de la nueva dinámica mexicana iba a ser la integración comercial con Norteamérica.

Dicho de otra manera, los presidentes que gobernaron a México en el periodo 1982-1994 no idearon las reformas, pero sí compartían los presupuestos del modelo económico hegemónico. Esta sintonía ideológica permitió que las reformas se instrumentaran con mayor velocidad. Combinar apertura económica con autoritarismo (o Perestroika sin *glasnost*, como entonces se decía) permitió, es verdad, avanzar de manera acelerada en las reformas, pero el costo en el mediano plazo ha sido elevado porque la potencialidad original de las reformas se ha ido reduciendo. La apertura comercial es equiparada por muchos sectores de la sociedad mexicana con una claudicación o venta clandestina de los intereses del país a la potencia hegemónica, en vez de ser percibida como una ventana de oportunidad para modernizar el país.

Gran parte del prestigio que va ganando en la sociedad europea el modelo integrador es producto del propio proceso democrático que lo genera y lo explica. Muchas decisiones de adhesión a las instituciones europeas y profundización de las políticas continentales se han hecho a través de referenda o seguidas de una amplia y democrática deliberación que involucra a las mayorías. A pesar del llamado “déficit democrático” de las instituciones europeas, una parte apreciable del proceso se ha realizado de cara a la opinión pública.

En América del Norte, en cambio, la negociación del tratado comercial se hizo entre círculos de negociadores cuya representatividad es cuando menos cuestionable. De allí que comercialmente el tratado sea un éxito, pero políticamente el proceso de integración comercial y económica no tenga un nivel de respaldo muy elevado. Como explican Fernández y Domínguez:

En las relaciones entre México y Estados Unidos, los sentimientos de intereses conjuntos, esperanza y engaño han coexistido durante mucho tiempo y definido diversas conexiones entre ambos países. Estos temas persistían al terminar el siglo xx... muchas personas en cada uno de los dos países tienen muy poca confianza en las del otro. Muchos ciudadanos mexicanos y estadounidenses consideran, por ejemplo, que sus gobiernos los engañaron al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>244</sup>

<sup>243</sup> En 1985, por ejemplo, 45% de los ingresos del gobierno provenían del sector petrolero y 49% provenía de impuestos. La situación en 2001 no era mucho mejor. La recaudación era de aproximadamente 11% del PIB.

<sup>244</sup> Fernández y Domínguez, *op. cit.*, pp. 76-77.

De esta manera el momento fundacional de los dos procesos de integración ofrece una diferencia abismal que puede condicionar su futuro.<sup>245</sup> Otro aspecto que ha devaluado el prestigio del TLCAN en México como gran instrumento de cambio es la caída en desgracia de su principal promotor. Mientras que el nacimiento de las instituciones europeas se atribuyen a estadistas de gran relieve y con aceptación popular como Jean Monnet, Alcide de Gasperi o Konrad Adenauer, en América del Norte el liderazgo de los impulsores ha sido cuestionado. George Bush perdió las elecciones de 1992 ante William Clinton y por la parte mexicana Carlos Salinas aún figura en las encuestas como el político más desprestigiado del país. Los recién nacidos no son responsables de sus padrinos, es cierto, pero un padrino desprestigiado perjudica la reputación del ahijado.

El TLCAN nace, en definitiva, en un contexto antidemocrático y con una larga serie de sospechas sobre la transparencia de sus objetivos. Políticamente tuvo un arranque débil, además no se presentó como una primera etapa de un proceso de negociación posterior y más amplia que pudiera abrir el espacio para corregir sus distorsiones o relanzar otros asuntos que permitieran su refundación sobre nuevas bases. El TLCAN se presentó como un fin en sí mismo y como la conclusión de un proceso, por lo tanto no dejó en la práctica márgenes de maniobra para tratar de anclar la integración norteamericana con un respaldo político más amplio y abrir el abanico de opciones para profundizar en la relación; sin embargo, debemos pasar ahora a la formalización de la Unión Aduanera.

Para muchos estudiosos de la relación bilateral el cambio de régimen político y la alternancia del año 2000 en México abrían una ventana de oportunidades para cambiar el tipo de relación entre los dos países. La simpatía mutua que se profesaban los dos flamantes presidentes mejoraba cualitativamente los buenos augurios. Todas las esperanzas se desintegraron junto con las Torres Gemelas. Es evidente que los ataques terroristas de septiembre de 2001 cancelaron cualquier posibilidad de avance en este sentido y que hasta 2005 todos los intentos de la administración Fox de plantear sobre nuevas bases la relación y profundizar en la integración han sido en vano. Ni la llamada relación estratégica ni el TLC plus han tenido eco en Washington. Las relaciones entre los dos países se mantienen en los niveles de institucionalidad construidos en la década anterior sin que se vislumbre un cambio en el corto plazo.

---

<sup>245</sup> Un estudio correcto de los procesos políticos, económicos y sociales de Europa es el coordinado por Alejandro Chanona y Roberto Domínguez, *Europa en transformación*, UNAM-UQROO-Plaza y Valdés, México, 2000.

## Nacimiento del TLCAN

En abril de 1985, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo de subvenciones bilaterales y derechos compensatorios. México buscaba un acuerdo de libre comercio para conjurar el fantasma de la africanización (marginación del sistema internacional) y garantizar así que sus manufacturas pudieran exportarse a los pujantes mercados estadounidenses.

Como ha quedado establecido, el proceso de apertura de negociaciones no se hizo de manera abierta ni fue producto de una amplia deliberación entre la opinión pública. La información manejada desde junio del año 1990 en el sentido de que se negociaba un espacio de libre comercio entre México y Estados Unidos era reservada, casi un secreto de Estado. Finalmente, el 5 de febrero de 1991 se hacía pública la intención de romper las barreras arancelarias de los tres países (México, Estados Unidos y Canadá) para crear una zona norteamericana de libre comercio.

Los objetivos de lo que a la postre fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) se hacían públicos y definían cuáles serían los alcances de la integración norteamericana. El primero era fomentar el comercio de bienes y servicios entre los tres países y establecer reglas comerciales claras. El segundo, aumentar los niveles de inversión, y el tercero crear empleos bien remunerados, así como proteger los derechos de propiedad intelectual en los tres países. El tema migratorio, que por razones que a continuación detallaremos era el que más interesaba a México, quedaba fuera. Con esta omisión se vio claramente quién llevaba la batuta y hasta dónde podrían llevarse las negociaciones.

El proceso de integración de México a la economía estadounidense es hoy por hoy una realidad. La interdependencia entre las dos economías es por añadidura creciente. Consideremos algunos datos que ilustran estas dos afirmaciones. México se consolidó en la década de los noventa como una potencia exportadora en el ámbito mundial. En 1993, un año antes del TLCAN, por ejemplo, las exportaciones totales de México eran de cerca de 52 mil millones de dólares. Tres años después la cifra rozaba los 96 mil millones de dólares;<sup>246</sup> y en el año 2000 el total de sus exportaciones era ligeramente superior a los 166 mil millones de dólares y sus importaciones ascendían a poco más de 182 mil millones de dólares. Los números son elocuentes, pero algunas comparaciones pueden ayudar a poner en perspectiva los datos. El volumen total del comercio mexicano

<sup>246</sup> Véase <http://www.naftaworks.org>.

en el 2000 era 2.3 veces más grande que el de Rusia o, por compararlo con otra economía latinoamericana que tiene un PIB prácticamente igual al mexicano, el volumen comercial de México con el exterior es más de cinco veces mayor que el de Brasil.<sup>247</sup> En 2005, nuestras exportaciones a Estados Unidos rebasaron los 200 mil millones.

Este proceso de vinculación al exterior no se refleja en una apertura global a otros países de América Latina, Asia o Europa. Por el contrario, si alguna tendencia pudo observarse en la década de los noventa fue precisamente la mayor dependencia respecto de la economía estadounidense. Si en 1992, dos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, 81% de las exportaciones mexicanas tenía como destino el mercado norteamericano, al finalizar el siglo la cifra se incrementó en niveles ligeramente superiores a 88% que en la práctica equivale a una dependencia casi total de Estados Unidos. En el año 2002, de una cifra global de 160, 763 millones de dólares, 145, 854 se concentraban en Norteamérica y de ellas 143, 048 en Estados Unidos, el comercio con Canadá es anecdótico.

La otra cara de la moneda, las importaciones, presentaban una menor concentración, pero con cifras altas y con tendencia al incremento. En 1992, 71.2% de las importaciones que hacía México provenían de Estados Unidos, en 1999 el porcentaje ascendía a 74.2%. En 2002, de un total de 168, 679 millones las importaciones de Norteamérica ascendían a 111, 037.<sup>248</sup>

Es importante señalar que esta vinculación con el mercado estadounidense se refleja, como es natural, en el desempeño de la economía mexicana. Mientras Estados Unidos tuvo un inusitado periodo de crecimiento económico que concluyó con la administración del presidente Clinton en 2000, México registró cifras importantes de dinamismo económico. En el año 2000, por ejemplo, la economía azteca creció 6.9%. En contraste, en los últimos trimestres del año 2001, cuando la recesión golpeó a Estados Unidos, en México se han registrado cifras menores en el crecimiento del PIB.

Entre los éxitos indiscutibles del TLCAN se debe considerar también que México se ha convertido en un importante receptor de inversión extranjera directa por tres razones fundamentales que en orden de importancia son: 1) la posibilidad de acceder a los mercados de Norteamérica merced al Tratado de

<sup>247</sup> *El País*, Anuario 2002, Madrid, España, p. 59.

<sup>248</sup> Los datos correspondientes a 2002 provienen del Anexo estadístico del *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2003, pp. 328-329.

Libre Comercio; 2) la suscripción del Tratado Comercial con la Unión Europea;<sup>249</sup> y 3) el volumen de su mercado.

Los volúmenes de inversión extranjera se han mantenido en los últimos años en magnitudes superiores a los 20 mil millones de dólares, lo cual coloca a México entre los destinos preferidos por los grandes capitalistas. Es interesante comprobar que el origen de las inversiones presenta nuevamente un alto nivel de concentración en Estados Unidos, pero es igualmente interesante constatar que el porcentaje es menos concentrado que en el caso del comercio exterior mexicano. En 2005, la inversión extranjera directa fue del orden de los 19, 700 millones de dólares. Japón y España marcan la diferencia. El capital japonés se ha concentrado en la rama industrial de exportación, especialmente en automóviles y productos electrónicos de consumo. El capital ibérico, a su vez, se ha dirigido al sector financiero en donde tiene ya una cuota de mercado apreciable.

En resumen, los indicadores de crecimiento del comercio exterior y los flujos de inversión reflejan que el TLCAN ha sido eficiente en la promoción de algunos de sus objetivos. En este sentido es interesante observar la forma en la que Estados Unidos conserva a pesar del “efecto tequila” y la crisis del 1994-1995 una visión francamente positiva de las reformas económicas operadas en México en las últimas décadas. De hecho, el documento presentado por George W. Bush a la Cumbre de la ONU para la financiación del desarrollo celebrada en Monterrey en marzo de 2002 se titulaba “Successful Development” (desarrollo exitoso). En el mismo se planteaban cuatro esquemas para desarrollar una economía y generar prosperidad. Uno de ellos era el consagrado a México cuyo título es “Mexico: Growing Through and Trading”.

For most of the last century, Mexico's economy was markedly inward-looking. Reforms came slowly, economic growth was intermittent and plagued by periodic crises, and vast disparities in income and widespread poverty persisted. During the 1980's and early 1990's, however, Mexico's major trading and investment partners joined domestic groups in increasing the pressure for economic reform, and the government responded... In 1994, Mexico concluded its treaty with the United States and Canada on the accession and compliance requirements of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). NAFTA encouraged the deepening and broadening of Mexico's pro-market reforms. NAFTA also

<sup>249</sup> En realidad el instrumento jurídico se llama Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Vale la pena registrar que las negociaciones de ese tratado se extendieron durante cinco años y a título anecdótico se puede identificar que el citado Acuerdo entró en vigor la víspera de las elecciones generales que desalojarían al PRI del poder después de siete décadas, esto es, el primero de julio del año 2000.

led Mexico to significantly relax the relationship between the dollar and the peso and, eventually, separation of the two currencies... Privatization of estate-owned enterprises continued, as did the restructuring of the banking sector. Finally, the federal government began to pay serious attention to fiscal imbalances, loose monetary policy, and relationships with the provinces. After Canada, Mexico is the United States' most important trading partner. Fueled by U.S. manufacturing-sector demand for commodity and semi-finished inputs, exports have been the primary engine of Mexico's growth. Since 1994, Mexico has maintained the reforms necessary to comply with its commitments and to realistically address the demands of the global economy. While the reforms have not been without cost, they have brought Mexico great credibility for its courage and commitment and helped solidify its status as a regional leader.<sup>250</sup>

El éxito rotundo en el campo comercial no puede ocultar que en otras áreas los resultados obtenidos están muy lejos de mover al entusiasmo. En el campo laboral y migratorio los beneficios del TLCAN son magros. La creación de empleos bien remunerados se ha quedado en el plano de las aspiraciones. La estructura salarial mexicana es muy inequitativa. De la población económicamente activa (cerca de 39 millones de personas en 2000), 55.1% recibió por su trabajo un salario inferior a 286 dólares mensuales. En otras palabras, más de la mitad de los trabajadores mexicanos se ubican por debajo de la línea de la pobreza. Si ascendemos en la estructura salarial las cosas no mejoran. Las capas medias

<sup>250</sup> "Attracting Trade and Investment", en *George Bush, Successful Development. Models for the 21st Century*, United States of America, enero 29 2002.

Durante gran parte del último siglo, la economía de México fue marcadamente introspectiva. Las reformas se produjeron lentamente, el crecimiento económico fue intermitente y estuvo plagado de crisis periódicas; las vastas disparidades en los ingresos y la pobreza generalizada persistieron. Durante los años 80 y principios de los 90, los socios mayoritarios de México en comercio e inversión se unieron a grupos domésticos incrementando la presión para una reforma económica, y el gobierno respondió... En 1994, México concluyó su tratado con los Estados Unidos y Canadá sobre el acceso y los requerimientos de conformidad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN estimuló la profundización y ensanchamiento de las reformas a favor del mercado mexicano. El TLCAN también permitió a México relajar significativamente la relación entre el dólar y el peso y, eventualmente, separar las dos monedas. La privatización de las empresas paraestatales continuó, tal como lo hizo la reestructuración del sector bancario. Finalmente, el gobierno federal comenzó a poner seria atención a los desequilibrios fiscales, a las políticas de pérdida monetaria y a las relaciones con las provincias. Después de Canadá, México es el socio comercial más importante de los Estados Unidos. Impulsado por la demanda del sector manufacturero estadounidense de comodidad e inversiones para maquila, las exportaciones han sido el motor primario del crecimiento de México. Desde 1994, México ha mantenido las reformas necesarias para cumplir con sus compromisos y para dirigir de manera realista las demandas de la economía global. Puesto que las reformas no han sido gratuitas, le han traído a México gran credibilidad por su valor y compromiso y ayudaron a solidificar su estatus como un líder regional.

de la población que cuentan con un puesto de trabajo no tienen tampoco una situación extraordinaria. De la población activa 32% recibe un salario mensual que oscila entre los 429 y los 715 dólares mensuales. En definitiva, la suma de las capas menos favorecidas, con la llamada clase media, suma 87.6% de la PEA, que en conjunto tiene ingresos inferiores a los 800 dólares mensuales.<sup>251</sup>

Es importante también considerar el efecto de las reformas estructurales de la economía en la distribución del ingreso. Esta relación ha sido estudiada ampliamente por Fernando Cortés.<sup>252</sup> Su principal hallazgo es que el cambio de modelo de desarrollo ha desencadenado estrategias de los sectores populares para paliar la caída de sus niveles de ingreso como el incremento de la tasa laboral femenina, la migración, de la que nos ocuparemos más adelante, y la explosión de la economía y el comercio informal. Muy probablemente el incremento de la economía delictiva esté también vinculado con este proceso de cambio estructural,<sup>253</sup> pero lo que es evidente es que los niveles de pobreza en México son el saldo más negativo del proceso.<sup>254</sup>

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es un asunto capital, además de la inversión y el comercio, en el círculo de intereses mexicanos. Los flujos migratorios hacia el norte no son un fenómeno nuevo; son, por el contrario, una corriente secular. En los primeros años del siglo XX cruzaron la frontera cerca de 50 mil emigrantes legales.<sup>255</sup> En la década de los años veinte el número ascendía a medio millón. En las siguientes décadas de depresión económica y guerra mundial el flujo disminuyó apreciablemente, para reactivarse a partir del año 1950. A pesar de la relativa estabilidad económica que vivía México en esos años, el número de emigrantes legales que expulsaba era superior a los 60 mil anuales. Cuando la situación económica se deterioró en los años ochenta, la cifra de emigrantes legales llega a los 70 mil anuales y se hace pública la cifra de los emigrantes ilegales, que corresponde aproximadamente al doble que la emigración contabilizada oficialmente.

<sup>251</sup> Todas las cifras de empleo y sueldos provienen del INEGI y la Secretaría del Trabajo, Encuesta Nacional de Empleo 2000, México, 2000, p. 300, cuadro 3.57. Para redondear se utilizó un tipo de cambio de 9 pesos por dólar. En pesos el salario mínimo osciló en 2002 entre los 38.30 y los 42.15 pesos, según la región.

<sup>252</sup> Fernando Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS, México, 2000.

<sup>253</sup> Véase Andrés Rohemer, *Economía del Crimen*, Editorial Limusa, México, 2001.

<sup>254</sup> En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002 el INEGI encontró que 60% de las familias retiene solamente 26.8% de los ingresos nacionales y 10% correspondiente a las familias más ricas concentra 35.6% de la riqueza nacional.

<sup>255</sup> Todas las estadísticas de emigración citadas a continuación, salvo indicación contraria, provienen de Sergio Aguayo, *El Almanaque mexicano*, Grijalbo, México, 2000, pp. 381 y ss.

La emigración ilegal se convierte precisamente en la década de las grandes reformas económicas en un fenómeno multitudinario. La relación causa-efecto parece evidente: millones de personas desplazadas por el cambio de modelo buscan oportunidades en la Unión Americana. Las cifras son elocuentes: entre 1991 y 1995, 1 millón 300 mil mexicanos buscaron trabajo en Estados Unidos, y a partir de 1995 la cifra se duplicó. En 1997, por ejemplo, emigraron (de manera ilegal) a Estados Unidos 2 millones 700 mil personas. Muchas de ellas encontraron trabajo allá y lograron enviar remesas considerables;<sup>256</sup> sin embargo, 1' 368, 707 fueron deportadas. En 2005, las remesas enviadas por los paisanos allende el Bravo fueron del orden de los 20 mil millones de dólares.

Un análisis superficial de estas cifras nos permite imaginar las dimensiones del conflicto fronterizo entre los dos países y valorar la importancia que tiene para México (y probablemente también para Estados Unidos) conseguir dos objetivos centrales. Uno es reducir el flujo migratorio, para disminuir a su vez la tensión y la violencia en la frontera<sup>257</sup> y el segundo es legalizar a todos aquellos que a pesar de los controles fronterizos cada vez más sofisticados logran insertarse en la vida económica de Estados Unidos, diluyéndose con los millones de mexicanos que viven de manera permanente en aquel país.<sup>258</sup> La negociación de un acuerdo migratorio, que ha sido la prioridad de la administración de Vicente Fox en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos, y que hasta ahora se ha visto relegada por la prioridad dada al tema de la seguridad, encuentra su plena pertinencia en la irrefutabilidad de las estadísticas. El caso de las muertas de Ciudad Juárez ilustra la magnitud del problema en la frontera norte.

En cualquier caso, en América del Norte, a diferencia de Europa, no se partía del supuesto de que la economía son productos, servicios, capitales y personas. No se ha querido reconocer la unión indisoluble entre mercancías, servicios y personas. Desde el inicio de las negociaciones comerciales quedaba establecido

<sup>256</sup> Las remesas de los emigrantes desempeñan un papel muy importante en la captación de divisas en el exterior. Entre 1992 y 1996, por ejemplo, México captó cerca de 18 mil millones de dólares por ese concepto. En el año 2001 se estima que la cifra ascendió a 2 mil 300 millones de dólares trimestrales. Si analizamos las cifras la magnitud de las remesas es superior a 9 mil millones de dólares. Véase <http://www.banxico.org.mx/sie/cuadros/CE80.asp>.

<sup>257</sup> El número de emigrantes muertos en la zona fronteriza es variable. En el año 1999 perecieron 356 personas y en 2000 el número se redujo considerablemente, fueron 106 los muertos.

<sup>258</sup> Según el US Census Bureau, la minoría hispánica (como ellos la llaman) ascendía a 31 millones 365 mil personas, de la cual el contingente mexicano residente en Estados Unidos estaba integrado por cerca de 21 millones de personas. Una cifra comparable a la población de Venezuela o de Irak que da como consecuencia una nueva dinámica política en Estados Unidos en la que el voto mexicano en las elecciones presidenciales estadounidenses llegará algún día a ser decisivo. Véase *Time*, Almanac 2000, USA, 2000, p. 801.

que el libre desplazamiento era útil para mercancías y capitales, no para las personas.

Este planteamiento, consistente en buscar relaciones limitadas al ámbito comercial, no es una novedad en los esquemas de integración. Fue alentado a mediados del siglo pasado por los que desconfiaban del proceso de construcción de lo que hoy es la Unión Europea y tomó cuerpo con una iniciativa impulsada por Gran Bretaña al crear la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio). Siete años después de mantenerse en sus tesis de libre comercio a secas, la Gran Bretaña se enfrentaba a una realidad apabullante y pedía en 1967 su reincorporación al proyecto europeo. El tiempo ha demostrado la inoperancia de un esquema que pretende, por definición, amputar la realidad.

Los mercados funcionan con personas, con monedas que tienen un valor cambiante, con inflaciones diferentes y con muchas otras cosas como parámetros de calidad, estándares de salud, reglas de origen, regulaciones sanitarias y ecológicas, sistemas financieros, sistemas tributarios y subsidios. Pretender desarrollar de manera autónoma y excluyente espacios para el libre comercio y evitar el desarrollo institucional para gestionar la complejidad de las nuevas realidades, pretender no ceder ni un ápice de soberanía para establecer espacios regionales más cohesionados y poderosos o compromisos más amplios pone a los países ante una serie de hechos consumados. Hoy la mayoría de los países que firmaron el Convenio de Estocolmo forman, con mayor o menor optimismo, parte de la Unión Europea.<sup>259</sup>

En esta parte del mundo, América del Norte, ha sido una obstinación el creer que el comercio libre es un horizonte irrebasable, que no hay nada más allá y que los acuerdos sucesivos pueden corregir las distorsiones que el puro libre comercio provoca. En la América septentrional las elites gobernantes se niegan, pese a la contundencia de estas cifras, a reconocer que la integración no se puede detener en el comercio. Los millones de personas que ya son mexicano-americanos son una de las minorías más importantes de ese país. Además, desde el punto de vista económico, político y cultural, los "paisanos" son un factor decisivo en un buen número de Estados de la Unión Americana y exista o no el acuerdo migratorio, la migración es una realidad hoy por hoy imparable, y será cada vez más dinámica a pesar de los paliativos del gobierno de Bush (en 2005 concedió sólo 300 mil visas).

<sup>259</sup> A la EFTA se unieron inicialmente Gran Bretaña, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Más tarde ingresarían Finlandia (1961) e Islandia (1970). Véase Pedro Aguirre y Mauricio Rossell, *La Unión Europea. Evolución y perspectivas*, Diana, México, 1994, pp. 26-27.

La realidad demográfica, económica y social puede no tener un correlato institucional porque los prejuicios y los temores lo impiden. Pero la realidad sociológica, económica y política binacional existe con independencia de las voluntades políticas y las miopías gubernamentales. La integración entre México y Norteamérica tiene un componente demográfico de gran peso y ese tejido binacional está experimentando una dinámica vertiginosa que debe ser tratada con nuevos instrumentos por cada uno de los países (por ejemplo el voto de mexicanos en el extranjero, que será efectuado por primera vez en 2006, o la posibilidad de tener cuentas en dólares en ambos lados de la frontera) y también nuevos mecanismos que tutelen las múltiples intersecciones que ya existen entre los dos países.

## Conclusión

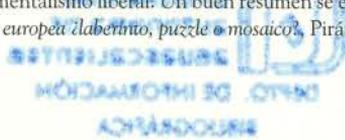
En el balance del TLCAN, se tiene, en resumen, reformas macroeconómicas coronadas por el éxito y un alto nivel de integración de las dos economías. Queda por definir en los próximos años si existirá o no un arreglo social que, acorde con los valores que alientan al modelo económico actual, pueda atender los rezagos que en materia social ya arrastraba el país y que se han visto agudizados por el cambio de modelo económico. Si no se genera fomentarán el funcionamiento de mecanismos de cohesión social. Se abre, por lo tanto, la necesidad de plantear el asunto desde dos perspectivas. Una es filosófica y tiene que ver con los valores que alientan y sostienen la existencia de las comunidades nacionales y de espacios de cooperación comercial. Un país tiene una serie de imperativos éticos y unos mínimos de solidaridad que no se pueden soslayar. Las marcadas diferencias sociales y regionales que hoy existen en México son una vulnerabilidad colosal. La segunda es más prosaica e inmediata y tiene que ver con la viabilidad misma del modelo. ¿Cuánta desigualdad puede resistir una estructura social? ¿Cuánto tiempo puede mantenerse unida una comunidad que no solamente es desigual en la distribución de los bienes, sino que incluso bloquea un piso básico de oportunidades para todos sus miembros? Las respuestas a estas preguntas no se pueden aplazar indefinidamente.

La idea de cohesión puede ser similar a la puesta en práctica en Europa a través de fondos regionales de desarrollo, con apoyo a infraestructura para dinamizar la economía de las regiones. Puede expresarse en gestos políticos y apoyos explícitos que ayuden a México a superar algunas situaciones que en el actual contexto parecen insuperables, como la generación de empleos y la reducción de las desigualdades sociales y regionales.

En el pasado reciente se tuvo una experiencia de respaldo político que dio prestigio a la integración, pues la hizo aparecer ante la opinión mundial como un principio de responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos y un atisbo de aval solidario que podría repetirse sin esperar a que estemos al borde del precipicio como sucedió en aquella ocasión. Cuando México parecía hundirse en la crisis de 1994, el presidente de Estados Unidos, William Clinton, reaccionó como un genuino socio comercial, sensible a la problemática común, y actuó apoyando a México. Como ya se había apuntado, los anuncios de la Cumbre de Miami de 1994 que situaban a México como el modelo a seguir no podían naufragar tan fácilmente. El presidente, entonces, movilizó toda su influencia política para reunir fondos del contribuyente estadounidense y del FMI para entregar el paquete financiero más grande que por concepto de rescate había recibido una economía emergente. México podía hacer frente a sus vencimientos de deuda con el aval explícito del Tesoro Norteamericano. (50 mil millones de dólares.)

Es inevitable contrastar ese apoyo recibido por México en 1995 con la gélida reacción a las peticiones de Fox, una y otra vez, de una profundización en la relación o la posibilidad de materializar un acuerdo migratorio planteado en este nuevo siglo a la administración de Bush. En ausencia de una voluntad gubernamental para profundizar las relaciones bilaterales, no nos queda otro camino que avanzar en el plano institucional. La tendencia, por supuesto lenta y con resultados en un plazo imprevisible, es el famoso *spillover*<sup>260</sup> que va tejiendo intereses comunes en el ámbito micro y por la vía de los hechos va construyendo una integración aunque los gobiernos se empeñen en negarla.

<sup>260</sup> Es interesante estudiar las diferentes perspectivas teóricas de la integración supranacional. Por un lado está el funcionalismo y las diversas ópticas de los llamados *spillovers* (político, funcional y comitocrático) y por el otro está el intergubernamentalismo liberal. Un buen resumen se encontrará en Roberto González y Manuel Ahijado, *Unión política europea: laberinto, puzzle o mosaico?*, Pirámide, Madrid, 2000, pp. 53 y ss.





---

TLCAN.  
¿ES POSIBLE IR MÁS ALLÁ?



Doce años después de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>261</sup> entró en vigor, vale la pena reflexionar acerca de los resultados de este proceso integrador en las economías de los tres Estados miembros: México, Estados Unidos y Canadá. Pero también es importante analizar sus efectos en otras esferas políticas, sociales, e incluso, culturales. Lo anterior porque un proceso integrador tiende a extender sus redes transnacionales a otras áreas no precisamente comerciales, como serían ciertas políticas comunes de los socios comerciales o bien otros ámbitos sociales y políticos como las migraciones, el narcotráfico, lo laboral, la comunidad académica, el sector empresarial, para conformar lo que algunos estudiosos han denominado la Comunidad Norteamericana.<sup>262</sup>

Para poder hacer un balance del Tratado Norteamericano desde el primero de enero de 1994 hasta la fecha, considerando el cúmulo de las relaciones tri-laterales y bilaterales entre los Estados parte, es conveniente que se considere abordar los siguientes puntos: 1) algunos problemas explicativos del proceso de integración norteamericano; 2) un breve acercamiento a los actores estatales: México, Estados Unidos y Canadá, sobre todo en lo que se refiere a sus políticas económicas exteriores para entender las diferencias entre los socios norteamericanos; 3) los resultados macroeconómicos que ha arrojado el Tratado; y 4) otros efectos del TLCAN más allá del libre comercio: migración y política exterior.

### Problemas explicativos del proceso de integración

Es necesario señalar, en primer lugar, que en el caso de la integración de América del Norte se percibe una ausencia notable de tradiciones teóricas que permitan

<sup>261</sup> El primero de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, después de dos años y medio de negociaciones formales. En junio de 1991 se llevó a cabo la primera ronda de negociaciones y en diciembre de 1992 los tres países firmaron el documento final. En 1993 se negociaron los acuerdos paralelos al TLCAN en materia laboral y ambiental, y a final del mismo año se ratificó el Tratado por los congresos de cada país.

<sup>262</sup> El término de Comunidad Norteamericana es retomado por algunos actores y estudiosos del proceso de integración a semejanza de como se utiliza en Europa, para abarcar los diferentes ámbitos que impacta un proceso de integración aun cuando, como en el caso del TLCAN, se trate de un instrumento esencialmente comercial.

entender este proceso integrador. Los esquemas explicativos europeos no pueden aplicarse a un modelo de integración *sui generis* en donde las diferencias en niveles de desarrollo entre sus miembros son tan grandes; baste observar, por ejemplo, el Producto Interno Bruto *per cápita* que, en 1999, para México era de 4, 400 dólares, mientras que para Estados Unidos era de 30, 600 y para Canadá de 19, 320 dólares. Hablamos de un caso único en donde se considera la integración de un país subdesarrollado (México) con la mayor potencia del planeta (Estados Unidos) y con otro de desarrollo intermedio (Canadá), con diferencias también en su tamaño, poder y aspiraciones internacionales, en sus sistemas políticos y en su desarrollo histórico, por no hablar de su cultura, idioma, religión y composición étnica, entre otros elementos. Además de que, en un nivel general no existe una perspectiva teórica única que explique los procesos de integración regional; en el caso específico de América del Norte es aún más complicado.

A diferencia de Europa, en donde están presentes diferentes aproximaciones teóricas prácticamente desde que surgen las primeras expresiones integradoras en ese continente al término de la Segunda Guerra Mundial, en América —a pesar de la existencia de múltiples experiencias integradoras desde los años sesenta con el mercado común centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y luego la Asociación Latinoamericana de Integración, el Pacto Andino, entre otras cosas— los intentos explicativos de esos esfuerzos son prácticamente inexistentes. No es sino hasta que aparece el Mercosur y luego el TLCAN que el tema de la integración se vuelve necesario para analizar el tipo de esquema integrador que se pretende lograr, así como los efectos que puede producir en los llamados equivalentes funcionales de la integración: progreso, desarrollo y democracia.<sup>263</sup> Cabe recordar que el TLCAN surge de un proceso de negociación complicado y bastante sofisticado en donde, a diferencia de otras experiencias de América Latina, participaron no sólo los gobiernos sino también diversos sectores sociales como empresarios, académicos, líderes sindicales, representantes de organismos no gubernamentales, etcétera.

En Europa, uno de los grandes retos teóricos lo constituye la manera en que se deben vincular los procesos económicos y políticos de la integración regional, lo que implica el reconocimiento de la necesidad que exista un nivel de politización suficiente entre los actores estatales comprometidos acerca de

<sup>263</sup> Véase la explicación que se ofrece acerca de este tema en Alejandro Chanona, "Interdependencia vs. Integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y Estados Unidos", en Eliezer Morales y C. Dávila et al., *La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1994, pp. 33-48.

la promoción de la integración y la toma de decisiones para que el proceso integrador pueda avanzar. Lo anterior incluye para los europeos compartir ciertos valores comunes sobre desarrollo económico, pluralismo y democracia que no necesariamente son idénticos, así como la aceptación de la necesidad de cierto grado de supranacionalidad para contar con mecanismos institucionales fuertes que permitan funcionar los diferentes aspectos de la integración.

De acuerdo con Alejandro Chanona, retomando los avances europeos en teorías de la integración, se podrían considerar para el caso de América del Norte, cinco variables importantes para analizar el proceso integrador: 1) El poder o tamaño de los actores estatales de la integración, 2) la cantidad e intensidad de las transacciones antes de la liberalización del comercio, 3) las coincidencias en los sistemas políticos de los Estados, 4) la complementariedad de las elites políticas y económicas en términos de valores, 5) los objetivos específicos de los actores.<sup>264</sup>

En resumen, se puede señalar que no existe una tradición teórica en el estudio de los temas de integración en América del Norte. Los estudios datan de diez años a la fecha y, en su mayoría, recuperan la experiencia teórica europea que parte del estudio de realidades muy distintas a las norteamericanas. En este sentido es importante destacar que tampoco hay precedentes en el estudio de una experiencia de integración entre Estados con niveles de desarrollo tan desiguales.

El TLCAN constituye un marco legal que institucionaliza diversas tendencias integracionistas presentes con anterioridad al tratado entre Canadá y Estados Unidos y entre México y Estados Unidos. La negociación y aceptación de mecanismos institucionales formaliza el proceso de integración que, como todo proceso integrador, tiende a crecer, ampliarse y profundizarse.

Sin embargo, hay que reconocer que cuando se formalizó el TLCAN, los Estados miembros fueron muy cautelosos en la reserva de sus dominios soberanos cuidando de no ceder demasiado en este ámbito, al establecer claros límites para ello y al construir mecanismos institucionales relativamente débiles en comparación con las instituciones de la Unión Europea.<sup>265</sup>

<sup>264</sup> Véase Alejandro Chanona, "Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur", en *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 79, CRI, UNAM, México, enero-abril de 1999, pp. 11-16.

<sup>265</sup> A diferencia de las instituciones europeas, en América del Norte se crearon tres instancias: La Comisión Intergubernamental de Libre Comercio, el Consejo para la Cooperación Ambiental y la Comisión para la Cooperación Laboral, que reúnen a representantes gubernamentales de los tres países para discutir la manera de solucionar las disputas comerciales y aplicar lo que se acordó en el Tratado. Asimismo se crean paneles para resolver las controversias comerciales y otros comités arbitrales. Véase Steven B.

El proceso de integración no se limita a la asociación económica o a la transnacionalización de los mercados norteamericanos sino que, al ser el resultado de un esquema de integración en donde participan diferentes sectores y actores sociales como empresarios, organizaciones no gubernamentales, académicos, sindicatos, etc., abarca espacios no considerados en el Tratado. El intercambio que se desprende del TLCAN entre los tres Estados es de una fuerza tal que se expande a los ámbitos no propiamente económicos de la región, eliminando barreras fronterizas no sólo a los productos sino a todas aquellas expresiones sociales, políticas, artísticas y culturales que interactúan con sus símiles en cada país socio. Se desarrollan así nuevas formas de asociación, interacción y negociación transnacional entre diversos actores sociales y políticos de la región.

También, en la medida en que la integración formal avanza, los miembros del bloque tendrán que buscar soluciones a problemas domésticos de la zona bajo diversas fórmulas, como podría ser el desarrollo de una diplomacia asociativa,<sup>266</sup> es decir, que los miembros del bloque integrador tendrán que buscar soluciones comunes a problemas domésticos de la zona e incluso a problemas internacionales.

Se puede señalar que el TLCAN y los acuerdos paralelos dan como resultado una creciente interrelación de las políticas internas de los diferentes Estados miembros y de los diferentes actores del proceso integrador.

---

Wolinetz de la Memorial University of Newfoundland, "Comparing Canada, the European Union, and NAFTA: comparative Capers and Constitutional Conundrums" ponencia presentada en el *Symposium on the European Union and the North American Free Trade Agreement: Comparative Regional Intergation and Mutual Relations*, organizado por el Miami European Union Center and the Jean Monnet Chair en cooperación con el Dante B. Fascell North-South Center de la Universidad de Miami y el Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional Autónoma de México, celebrado en Miami, Florida, el 31 de marzo y el primero de abril de 2003.

<sup>266</sup> Como hemos presenciado en los acontecimientos internacionales más recientes, esta fórmula que implica la discusión y toma de decisiones regionales en política internacional está todavía muy lejos de lograrse, primero porque el hegemon del bloque comercial ha decidido actuar solo en Irak sin consultar y menos convencer a sus vecinos, y porque, dada la beligerancia de Estados Unidos, resultaría muy riesgoso para los gobiernos de México y de Canadá caer en el juego de la defensa de los intereses globales de su poderoso vecino, entre otros elementos. En este caso, como en el de la famosa Ley Helms Burton, también propuesta por Estados Unidos de forma unilateral, más bien se ha propiciado un entendimiento inesperado entre México y Canadá frente a las decisiones estadounidenses. No obstante, es de preverse que en algunos temas importantes llegue a existir una mayor coincidencia entre los tres Estados a fuerza de la intensa convivencia común, sobre todo si Estados Unidos asume que, en su papel de potencia predominante, frente a sus vecinos resultaría más redituable realizar mayores concesiones como lo es la presentación de la propuesta migratoria del presidente George W. Bush al Congreso estadounidense el 7 de enero de 2004.

Algo que no puede dejarse de lado es que en la medida en que la integración se consolide, se amplíe, avance y abarque más espacios de la interrelación entre los tres socios, deberá dar pie a la creación de una más sólida organización institucional, en consecuencia, el paso a seguir es la creación de una Unión Aduanera.

#### Breve acercamiento a los actores

Esta parte persigue el objetivo de comprender cómo es que Estados tan diferentes en nivel de desarrollo, sistemas políticos, desarrollo histórico, etc., coincidieron en la necesidad de formalizar el proceso de integración que, de hecho, venía dándose de manera anárquica y desordenada desde antes del TLCAN.

#### *Canadá*

Es una ex colonia británica que se formó a partir de los sectores más conservadores de las trece colonias norteamericanas que rechazaron la guerra de independencia contra el imperio británico. Su determinismo geográfico al lado del expansionismo estadounidense llevaría a Canadá a mantener, aun después de su independencia, una vinculación estrecha con la corona británica para defenderse de su vecino del sur.

Sus relaciones con el exterior, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron casi exclusivamente con Inglaterra y Estados Unidos. María Teresa Gutiérrez Haces, estudiosa de la historia de Canadá, señala que para ese país “era difícil pensar que existía algo más allá de Estados Unidos en América del Norte”.<sup>267</sup> De hecho, Canadá no participó sino hasta muy recientemente en los mecanismos americanos como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en parte por falta de interés pero también porque, dada su cercanía con Gran Bretaña, su presencia podría significar algún tipo de intromisión inglesa en los asuntos americanos, que desde luego Estados Unidos no aceptaría.

En los años setenta Canadá se reconoce como una potencia media e inicia relaciones con las antiguas colonias británicas, sobre todo en el Caribe, así como con otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y México. Los

<sup>267</sup> Véase Ma. Teresa Gutiérrez Haces, “Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 79, México, CRI, UNAM, enero-abril de 1999, pp. 17-26.

expertos señalan que Canadá se consideraba demasiado pequeña para ser una gran potencia y demasiado grande para ser marginal.<sup>268</sup>

Ante el peso de Estados Unidos en la política canadiense, este país buscaba una tercera opción en política exterior a través de favorecer la democracia, desempeñar un papel de mediador internacional y de promotor de los derechos humanos, lo que a su vez permitía ampliar sus opciones comerciales y diplomáticas.

Bajo estos principios, Canadá vive un periodo de gran acercamiento hacia América Latina a partir de 1990, cuando ingresa a la OEA, defendiendo la democracia y los derechos humanos, el liberalismo económico, la promoción cultural y teniendo un Tratado de Libre Comercio en donde descubrió a México como su socio comercial.

Podríamos encontrar algunas coincidencias entre la política desarrollada por Canadá y la negociación del TLCAN, pero en realidad sería mucho pensar que por parte de Canadá existiera un interés específico sobre México, más bien el TLCAN traería para Canadá, adicionalmente, un nuevo socio comercial que, para 1994, no sabían si era bueno o malo, y como señalan los expertos en el tema, en realidad le permitiría a Canadá descubrir al "vecino del vecino".<sup>269</sup> Es importante destacar que, en el caso canadiense la relación formal se da en el marco del TLCAN en el ámbito gubernamental, pero las organizaciones civiles canadienses (políticas, académicas, artísticas), además de muchos sindicatos, se han encargado de fortalecer sus vínculos con sus pares en México, al ampliar el espacio de interacciones transnacionales no estatales en la región.

En 1995, el primer ministro canadiense da a conocer un documento que sintetiza los principios de la política exterior canadiense y que se conoce como *Canada in the World*,<sup>270</sup> en donde se establecen como principios fundamentales promover el libre comercio y defender la democracia y los derechos humanos. En estos principios empieza a existir una coincidencia con Estados Unidos pero también con México en la última década.

### *Estados Unidos*

Después de la recesión económica que enfrentó Estados Unidos en la década de los setenta, la respuesta del presidente Reagan fue desarrollar una política

<sup>268</sup> *Idem.*

<sup>269</sup> IMRED, *Los vecinos del vecino*, IMRED, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.

<sup>270</sup> *Idem.*

neoliberal que logró reanudar el crecimiento a través de un aumento en el consumo y de ofrecer mayor crédito a todos los niveles, entre algunas de las medidas más impactantes, pero que a finales de los ochenta dieron lugar a la crisis del sistema bancario, al endeudamiento del sector público y a un creciente déficit fiscal. De modo que los elementos que produjeron la expansión en los ochenta se convirtieron en un lastre para la recuperación económica en los noventa.<sup>271</sup>

En febrero de 1991, el presidente Bush padre dio a conocer en el *Presidents Economic Report* que la solución a la recesión debería darse dentro del ámbito del mercado cuyos elementos fundamentales serían la competencia y el libre funcionamiento del mismo. En este contexto, el mercado único norteamericano y la Iniciativa para las Américas se convirtieron en prioridades de la política exterior de ese país con el fin de crear un mercado que se extendiera desde la Patagonia hasta Alaska.

El TLCAN se convirtió así en una estrategia geopolítica de Estados Unidos con el fin de incrementar su competitividad internacional, consolidar su dominio regional y estabilizar su crecimiento económico nacional. Hay que recordar que en esos años la Ronda Uruguay se había estancado impidiendo el comercio agrícola y de servicios, por lo que la negociación de acuerdos comerciales bilaterales resultaba imprescindible. Por otro lado, la presencia de bloques económicos en otras regiones del mundo como Europa y Asia, amenazaba la hegemonía económica estadounidense y ponían en riesgo los intereses de Estados Unidos en el continente americano.

En este contexto, tanto el TLCAN como la Iniciativa para las Américas constituían el camino para eliminar las restricciones tanto para los flujos comerciales como para las inversiones, lo cual ampliaba las expectativas de crecimiento económico de Estados Unidos a la vez que reafirmaba su papel hegemónico en el continente. En el caso del TLCAN, los esfuerzos por concluirlo se acrecentaron después de la primera guerra con Irak a principios de los años noventa.

Desde luego que otro de los intereses de Estados Unidos en el continente americano era garantizar el establecimiento de políticas liberales, con medidas que favorecieran las metas económicas de las grandes compañías estadounidenses, fundamentalmente en términos de la estabilidad de mercados y seguridad para la inversión extranjera.

---

<sup>271</sup> Acerca de este periodo en la economía estadounidense véase Elaine Levine, "La economía de Estados Unidos en el marco de las negociaciones del TLC", en E. Morales, C. Dávila, *op. cit.*

*México*

México inicia su proceso de apertura económica y comercial a partir de 1982 como respuesta a la crisis de su deuda externa y como parte del nuevo modelo de desarrollo económico de corte neoliberal. La apertura comercial y el fomento a las exportaciones, entre otras medidas, marcaron la transformación de la política económica tanto interna como externa de México. El resultado en lo externo fue un mayor acento en el perfil económico de la política exterior y un redireccionamiento de los intereses externos del país. El peso de la relación con Estados Unidos en este nuevo modelo se incrementaría con el paso de los años.

Con el fin de contar con un marco jurídico para enfrentar los problemas derivados de la apertura comercial y como una especie de garantía de estabilidad del nuevo modelo económico, México logra su adhesión al GATT en 1986 y firma un acuerdo marco con Estados Unidos; primero en 1987 y luego en 1989. Con ello, México garantizaba la permanencia de las medidas económicas recientemente adoptadas y daba seguridad a los inversionistas extranjeros.

El objetivo de México era lograr estimular mayores flujos de inversión extranjera directa para reactivar la economía nacional, al tiempo que aumentar significativamente sus exportaciones no petroleras con el fin de contar con mayores recursos frescos que le permitieran crear nuevos empleos y mejorar el nivel de vida de la población que se había menguado con las crisis económicas desde los años setenta.

Entre las razones que México tenía para promover la negociación del TLCAN a principios de los noventa, se pueden mencionar la necesidad de formalizar el proceso de integración económica y comercial que se venía dando con Estados Unidos de manera desordenada y anárquica; el poder contar con preferencias a sus exportaciones en ese país; el disponer de un marco jurídico donde se pudieran desahogar los conflictos comerciales y poder ser receptor de la inversión extranjera directa. En fin, construir un marco legal para regular y formalizar las relaciones con su poderoso vecino ofreciendo una permanencia en la política económica y comercial.<sup>272</sup>

Para México era fundamental acceder a un bloque regional en Norteamérica con el fin de no quedar fuera de las tendencias mundiales y poder iniciar el

<sup>272</sup> El TLCAN se convirtió en el objetivo central de la política exterior del presidente Carlos Salinas, como parte de una estrategia para mostrar a México como un socio estable, receptor de capital vía inversiones y comercio y para lograr una mejor inserción en el escenario internacional. Es decir, el TLCAN serviría además para mejorar la imagen que de México se tenía en el mundo con el interés de que se le incluyera en organismos importantes como la OCEDE, e iniciar el despegue hacia el primer mundo.

ansiado crecimiento económico del país gracias a las inversiones y al comercio. En los años de la negociación y en los primeros de vigencia del Tratado, Canadá era visto como el vecino del vecino.

### Resultados macroeconómicos

Es sin duda impresionante la manera en que se ha incrementado el comercio exterior global de México, en especial con la región de América del Norte a partir de la vigencia del TLCAN, no obstante los efectos de la crisis económica de 1995. Sin pretender hacer un balance exhaustivo de estos efectos, es importante que se manejen algunos de los datos más significativos del comercio regional y especialmente bilateral con Estados Unidos.

El comercio exterior de México ha tenido un crecimiento de 228% entre 1994 y 2002, pasando de 140, 163 a 329, 360 millones de dólares en ese periodo. Tal vez sea interesante observar la manera en que se va concentrando cada vez más el comercio con América del Norte y en especial con Estados Unidos, el cual en el año 2002 concentró un monto de 245 mil millones de dólares del comercio total de México. En el caso de Canadá el porcentaje de participación en el comercio mexicano realmente aumentó durante la negociación del TLCAN, pero de 1994 a la fecha se ha mantenido más bien estable, entre 2.2 y 2.1%.<sup>273</sup> En esos años México logró colocarse como segundo socio comercial de Estados Unidos sólo después de Canadá, aunque hoy China nos ha ganado el lugar.

Un elemento que habría que tomar en cuenta es que tanto las exportaciones como las importaciones han crecido en el periodo del TLCAN, pero desde luego que muchos acontecimientos han influido en el comportamiento de las mismas: las crisis económica en México, el surgimiento de nuevos competidores comerciales como China, la recesión económica en Estados Unidos, entre otros, y que se reflejan en el comportamiento de la balanza comercial de nuestro país. Durante los años subsecuentes a la crisis económica de 1995, se registró un superávit histórico en nuestra balanza comercial, pero de 1998 hasta la fecha el déficit en la misma se ha hecho patente.

El caso de las exportaciones es de destacarse puesto que éstas han crecido más de tres veces desde 1995, otorgando un dinamismo exportador a nuestro país que lo coloca entre los diez primeros lugares de las economías exportadoras del mundo. El papel que las exportaciones han ocupado en la economía mexicana

<sup>273</sup> Estos porcentajes se calcularon sobre la base de la balanza comercial por países del Banco Nacional de Comercio Exterior de México.

supera 35% del Producto Interno Bruto, llegando a la cifra de 160, 682 millones de dólares en 2002. Asimismo, su composición ha sido principalmente en 91% de exportaciones no petroleras. Las manufacturas ocupan un lugar primordial dentro de las exportaciones mexicanas, aunque también hay que reconocer que las exportaciones manufactureras de maquiladoras ocupan casi la mitad del total; se observa que el porcentaje de las exportaciones de maquiladoras en 2001 fue de 48.5%, respecto del total de exportaciones manufactureras; y en 2002, de 48.6 por ciento.

También es importante observar que de las exportaciones totales que realiza México, según cifras del año 2002, 90.7% se destinaron para América del Norte, de las cuales 89% son con Estados Unidos, 4.1% se dirigió a América Latina, 3.6% a Europa, 1.5% para Asia y 0.1% para Medio Oriente, África y Oceanía. Con ello podemos afirmar que la tendencia hacia la concentración de nuestras exportaciones hacia América del Norte continúa a pesar de los múltiples tratados comerciales negociados y firmados por México en la última década.

De las exportaciones mexicanas 89.0% se dirigen a Estados Unidos y solamente 11% se distribuye entre el resto del mundo. En lo que concierne a las importaciones también se observa un gran crecimiento calculado en 260% en el periodo de vigencia del TLCAN, llegando a representar la cifra de 168, 678 millones de dólares para 2002, y destacando las importaciones de maquiladoras que ocupan 35% del total importado en el mismo año. En cuanto al origen de las importaciones, éstas provienen para el mismo año en 65.8% de Estados Unidos, en 18.6% de Asia, en donde la presencia del gigante asiático, China, se deja sentir con mucha fuerza, en 10% de Europa, en 4% de América Latina y en 0.6% de Medio Oriente, África y Oceanía. En el nivel de países, 80% del valor total de las importaciones mexicanas se concentra en cinco países: Estados Unidos (63.2%), Japón (5.5%), China (3.7%), Alemania (3.6%) y Canadá (2.7%).

No se puede negar el crecimiento espectacular del comercio exterior mexicano derivado de la apertura y de la firma del TLCAN que ha traído una concentración mayor del comercio de México con América del Norte y en especial con Estados Unidos, lo que sin duda también refleja una creciente dependencia de las oscilaciones coyunturales que afectan a nuestro principal socio comercial, como las producidas por la recesión económica de los últimos años en ese país, o bien los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

También se debe considerar que la concentración de los beneficios del comercio se ha dado en un número reducido de empresas,<sup>274</sup> lo cual impide que

<sup>274</sup> Entre las principales empresas exportadoras de México se encuentran: PEMEX, General Motors, Chrysler de México, Volkswagen de México, Ford Motor Company, Hewlett Packard, TELMEX, CINTRA, ALFA, Grupo

los beneficios lleguen a una masa más grande de la población. Por ejemplo, se calcula que 94% de las exportaciones de México se concentran en un número reducido de empresas que generan 6% del empleo nacional, lo cual indica que la concentración de la riqueza se reduce cada vez de manera más importante en una capa privilegiada en detrimento de la mayoría de la población.<sup>275</sup> La realidad es que las condiciones de vida de la mayoría de la población mexicana lejos de mejorar con el dinamismo comercial se han deteriorado, arrojando un porcentaje mayor de desempleo y de población en condiciones de pobreza en la actualidad en comparación con el año de inicio de vigencia del TLCAN.

Hay que destacar que en los últimos años se ha observado un estancamiento en el dinamismo económico y comercial de México que se había presentado en los primeros años post TLCAN. Al respecto, Jaime Serra Puche, quien fuera secretario de Comercio entre 1988 y 1994 y, por lo tanto, el jefe de la delegación mexicana que negoció el TLCAN, afirma que “las ventajas comparativas que el TLCAN le da a México se están disipando por la rigidez en contra del cambio, por la ausencia de reformas y porque otros países están concentrando sus propios acuerdos de libre comercio”... “la economía mexicana que genera alrededor de 600 mil millones de dólares anuales, se ha estancado este año (2003) al tiempo que se produce una recuperación en Estados Unidos, país que compra 85% de las exportaciones mexicanas”.<sup>276</sup> Además observó que para octubre de 2003 se había reducido a la mitad la previsión de crecimiento económico que era de 3% y que pasó a 1.5%, además de que la moneda mexicana se ha depreciado frente al dólar, el yen y el euro, lo que augura momentos difíciles para la economía mexicana si se tiene en consideración que en 2003 se presentó nuevamente un déficit comercial.

Un último aspecto que es conveniente mencionar es el que se refiere a las Inversiones Extranjeras Directas (IED), debido a que fue un aspecto que privilegió el gobierno mexicano desde el inicio de las negociaciones del TLCAN como un elemento que prácticamente llegaría solo al dar certeza al capital extranjero de que las reglas del modelo económico de apertura eran irreversibles con la firma

---

México, La Moderna, Vitro, Grupo industrial BIMBO y Grupo Carso; y en cuanto a las principales empresas importadoras se encuentran: General Motors, Chrysler, Ford Motor Company, Volkswagen, PEMEX, TELMEX, CINTRA, ALFA, Grupo Carso, Grupo Televisa, Vitro, Alpeck, Delphi Delco Electronics, Corp. Mexicana de Aviación, UNIK. Datos del año 1999 tomados de Alejandro Castillo, “Las 100 exportadoras”, en revista *Expansión*, núm. 772, México, 18 de agosto de 1999 y Alejandro Castillo “Las 100 importadoras”, en revista *Expansión*, núm. 774, México, 15 de septiembre de 1999.

<sup>275</sup> Se calcula que en diez por ciento de la población mexicana se concentra 48% de los beneficios del comercio.

<sup>276</sup> “Surgen Interrogantes a 10 años del TLC”, *Reforma*, México, 26 de noviembre 2003, Negocios p. 6-A.

del TLCAN. El resultado ha sido más complicado porque el capital internacional se mueve no siempre en la lógica de los gobiernos estatales. Así, por ejemplo, se puede señalar que la Inversión Extranjera Directa en México se incrementó de una manera notoria de 1990 a 1994, pasando de 3, 722 a 10, 549 millones de dólares en esos años; sin embargo, de 1994 en adelante, aunque se ha observado una tendencia al alza y con excepción del año 2001, no ha habido grandes variaciones, antes bien, en 2003, se observó una disminución de la IED que se ubicó en 10, 400 millones de dólares. En 2005, se incrementó a 19, 000 millones.

Según un analista económico mexicano,<sup>277</sup> en 2003 México se ubicó por debajo del promedio de la Inversión Extranjera Directa recibida a lo largo de la década. Mientras que desde la vigencia del TLCAN y hasta el año 2000 el promedio de la IED en México fue de 14, 193 millones de dólares anuales, en el último año (2003) México recibió apenas 10, 400 millones de dólares.<sup>278</sup>

Aquí vale la pena destacar la aparente falta de atractivo de la economía mexicana para los inversionistas extranjeros; en fechas recientes, han optado por dirigir sus capitales hacia otras regiones. Por ejemplo, la IED que llegó a México en 2003 representó solamente 6.7% de la inversión total canalizada a los países en desarrollo, a diferencia de 8.4% que representó en 2002. Hay que resaltar que China se ha consolidado como el país más atractivo para los inversionistas extranjeros tanto por su enorme y barata mano de obra como por la posibilidad que ofrece el consumo de tantos habitantes. De modo que en la actualidad, México enfrenta la competencia de China en este terreno, incluido Hong Kong, y también de las economías de Europa del Este que al incorporarse a la Unión Europea, se han convertido en importantes receptoras de las inversiones europeas.

Otro elemento que parece importante remarcar es que dentro del total de la IED recibida por México, la inversión proveniente de Estados Unidos ha incrementado su participación en el total, pasando de ocupar 46% en 1994 a 86% en 2002. En ese año 2002, la participación de la Unión Europea representó sólo 1.5% del total de la IED recibida por México a comparación de 25% que había ocupado en 1999, mientras que la de Asia Pacífico fue de 4.8%, que en 1999 había sido de 11.6 por ciento.

Se puede concluir que los efectos del TLCAN en la economía mexicana han sido sorprendentes y dignos de considerar, pero también resalta la necesidad de analizar los elementos de la microeconomía mexicana, que no constituyen el objeto del presente trabajo pero se reconocen esenciales para poder hacer

<sup>277</sup> "Surgen Interrogantes a 10 años del TLC", *Reforma*, México, 26 de noviembre 2003, Negocios p. 6-A.

<sup>278</sup> Según estimaciones dadas a conocer por la UNCTAD, véase Enrique Quintana, *op. cit.*

un balance matizado y equilibrado de los resultados económicos del TLCAN a doce años de su entrada en vigor. Lo que sí se podría señalar en este momento es que no es posible que las diferencias en los niveles de desarrollo entre tres economías socias de un mismo proyecto de integración sean tan grandes, pues a la larga la misma sinergia de la integración afectará el crecimiento compartido que se pretendía lograr. Por ello, Estados Unidos y Canadá tendrán que aceptar que el crecimiento económico más equilibrado y menos desigual de México es fundamental para el buen funcionamiento de los mecanismos de intercambio trilaterales creados por el Tratado de Libre Comercio.

### Efectos más allá del libre comercio

Sin temor a equivocarse, se puede afirmar que aunque el TLCAN fue y sigue siendo concebido por los tres Estados miembros como un tratado que persigue el libre comercio en la región, en donde por ejemplo algunos de los factores de la producción como la mano de obra han quedado fuera, el influjo de la apertura fronteriza y del enorme cúmulo de transacciones e interacciones ha arrastrado en esta misma vorágine a otros espacios y otros actores no estatales que han establecido redes transnacionales independientemente de que no estén en el Tratado.

Se podría hablar de redes entre el crimen organizado, principalmente en torno del narcotráfico, pero también podemos hablar de redes académicas y culturales o, para ejemplificar mejor, de las redes de migrantes con sus comunidades de origen. Los avances científicos y tecnológicos que favorecen la comunicación han tenido un impacto definitivo en el establecimiento de estas redes transnacionales entre actores no estatales, pero la apertura fronteriza y el acercamiento entre los tres países han sido determinantes para mejorar los canales de acercamiento entre comunidades trinacionales.

Desde hace años, investigadores dedicados a analizar diferentes aspectos de la relación México-Estados Unidos han hecho énfasis en el efecto que la apertura de fronteras ha tenido en actividades no contenidas en el Tratado; y es que al abrirse la frontera para los productos negociados entre ambos países también se ha abierto para actividades como el narcotráfico. No se puede abrir la frontera para unas cosas y cerrarla para otras.

El embajador Jesús Silva Herzog, quien ocupó la Embajada de México en Estados Unidos, señalaba en un evento académico en 1997<sup>279</sup> que después del TLCAN se registraba una gran cantidad de cruces fronterizos de transportes, per-

<sup>279</sup> Conferencia magistral dictada en el Foro Nacional de Política Exterior, organizado por el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1997.

sonas y mercancías diariamente, y que era obvio que frente a una actividad tan grande era imposible controlar el cruce ilegal de personas y de mercancías.

Tal vez se podría ejemplificar de mejor manera el establecimiento de espacios transnacionales entre actores no estatales con el tema de los migrantes. Este tema es fundamental debido a la magnitud que representa, ya que de acuerdo con cifras del Censo Nacional de Población de Estados Unidos del año 2000 se registraron 23 millones de personas de origen mexicano en ese país y, de ellos, aproximadamente 4 millones se encuentran trabajando de manera in-documentada.

### Redes de migrantes

Hoy es reconocido el hecho de que los mexicanos en Estados Unidos han logrado establecer relaciones estrechas con sus comunidades de origen, y lo que en un principio reflejaba la preocupación por mejorar las condiciones de los que se quedaban —hijos, esposas y padres mayores— enviando dinero para remozar escuelas, parques, iglesias y hospitales, en la actualidad se extiende a otros ámbitos de interés que incluyen una mayor participación en la política o bien en la toma de decisiones de las autoridades locales, estatales y también federales.

Lo interesante de esta experiencia es que los patrones de la migración se han modificado en los últimos diez años, la ley Simpson-Rodino permitió que muchos mexicanos obtuvieran su ciudadanía, lo que ha resultado en una reunificación de sus familias; se calcula una población migrante con mayor porcentaje de mujeres dedicada a labores del sector servicios a diferencia del trabajo exclusivamente agrícola de antaño,<sup>280</sup> asimismo se observa un mayor nivel de educación en la gente que decide emigrar a Estados Unidos en busca de mejor fortuna de la que podría encontrar en su tierra, entre otras tendencias recientes. Ello tiene gran importancia para el tipo de actividades que pretenden realizar por y para sus comunidades de origen.

La combinación de éstos y otros elementos ha sido sin duda fundamental en la presencia cada vez mayor de los migrantes en el ámbito político y económico de nuestro país. La contundencia del peso de los emigrantes en la economía

<sup>280</sup> A diferencia del pasado, cuando los mexicanos se concentraban en labores agrícolas, actualmente 32% trabaja en la industria, 29.8% en el comercio y sólo 16.3% labora en la agricultura. Esto resulta interesante porque las labores que desempeñan impactan también en los lugares de destino que ahora son las grandes ciudades en donde pueden desempeñar trabajos en la industria, comercio o servicios, trabajando en el turismo, restaurantes, hoteles, servicio de limpieza, entre otros.

nacional<sup>281</sup> despertó el interés del gobierno mexicano de acercarse a los grupos de migrantes organizados. Estudiosos de este tema señalan que es en los años noventa cuando se observa una política de acercamiento a los mexicanos radicados en Estados Unidos por parte del gobierno mexicano,<sup>282</sup> de hecho es a partir del gobierno de Carlos Salinas que el tema de la protección a los mexicanos en Estados Unidos se presenta como un objetivo primordial de la política exterior. El gobierno mexicano actual ha realizado innumerables esfuerzos por lograr algún tipo de acuerdo con Estados Unidos en materia migratoria, cuya negociación y perspectivas parecieron desdibujarse a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001,<sup>283</sup> pero a últimas fechas (diciembre de 2005 y enero de 2006) se ha dado a conocer una propuesta aun cuando sea de corte unilateral por parte del presidente estadounidense George Bush, con el fin de solucionar los graves problemas que enfrentan los migrantes y al mismo tiempo establecer mayor seguridad en la frontera común.

Probablemente el tema de la migración sea uno de los más claros para ejemplificar cómo se han establecido lazos entre los actores no estatales, fundamentalmente entre México y Estados Unidos por la disparidad de las economías, en rubros distintos del económico y comercial. Con el fin de incluir un ejemplo en donde la interacción sea trilateral, nos referiremos al ámbito de la política exterior en el marco del TLCAN.

### Política exterior y relaciones intergubernamentales

Mientras que en Europa ha habido un avance considerable en la construcción de una política exterior común, aun con sus altas y sus bajas, en el área nortea-

<sup>281</sup> En el año 2003 las remesas enviadas por los migrantes a México fueron de 14 mil millones de dólares, ocupando este rubro el tercer lugar en la balanza de pagos mexicana, sólo después de los ingresos provenientes de las exportaciones y del petróleo. Para 2005 esta cifra se elevó a casi 20 mil millones, ocupando ya el segundo lugar de ingresos por divisas, tan sólo después del oro negro.

<sup>282</sup> Véase por ejemplo el trabajo de Laura Del Alizal, "Los clubes de mexicanos residentes en Los Ángeles y su percepción sobre el Tratado de Libre Comercio", en Eliezer Morales y C. Dávila, *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, pp. 273. 284; y el trabajo de Carlos González Gutiérrez "La organización de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, México, IMRED-SRE, primavera 1995.

<sup>283</sup> Ante el estancamiento de las negociaciones de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, el gobierno mexicano puso mayor atención a la protección diplomática y al fortalecimiento de los vínculos con los mexicanos en el exterior. Al respecto, se creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y se ha promovido la matrícula consular como identificación oficial de los mexicanos en Estados Unidos. Ahora en 2006, se calcula que tuvieron la posibilidad de votar más de dos millones y medio de mexicanos radicados en EU para los comicios de julio.

americana de libre comercio no se ha considerado esa expectativa por razones de protección de la soberanía.

Sin embargo, desde que los tres Estados son socios comerciales por el TLCAN, se pueden observar algunos cambios interesantes, sobre todo en las actitudes externas tanto de México como de Canadá. Es muy difícil dejar de lado el gran peso que tiene nuestro gran vecino en la política internacional así como la enorme influencia que tiene en las políticas tanto internas como externas de sus socios comerciales y vecinos, de modo que se hace referencia a continuación a los cambios observados en la manera en que México y Canadá reaccionan en el ámbito internacional para abordar luego dos temas de la política exterior de los dos países que tienen relación, desde la perspectiva que se ha planteado, con la vigencia del TLCAN: la propuesta de la ley Helms-Burton y el conflicto en Irak. Este intento constituye una primera aproximación al tema de la política exterior en el terreno trilateral, con el propósito de enfatizar la dificultad que implica ser socios de una gran potencia como Estados Unidos.

### *México*

En el caso de México existen algunos cambios importantes a partir del TLCAN que resultan interesantes de señalar. Por ejemplo, como resultado del proceso de integración, México ha concentrado de manera abrumadora su relación comercial con Estados Unidos, ello a pesar de que hemos firmado una gran cantidad de tratados y acuerdos económicos con otros países y otras regiones del mundo como Europa y Asia. El hecho de ser socios comerciales y de tener una relación tan estrecha, aunado a la coincidencia que nuestros gobiernos tienen en el terreno del libre mercado y de la democracia, parecería acercar las posiciones internacionales de ambos países en algunos aspectos políticos internacionales. Después del 11 de septiembre, ha habido algunas divergencias en las posiciones, sobre todo en lo que respecta a la invasión a Irak, pero también algunas convergencias en la aplicación de políticas de seguridad en la región norteamericana.

Se percibe una mayor conciencia sobre la importancia de la relación bilateral con Estados Unidos que ha dado lugar a una discusión en el seno del Congreso, en los medios de comunicación y entre la sociedad civil y los intelectuales, acerca de las consecuencias de la nueva realidad de gran acercamiento con Estados Unidos, fundamentalmente después de los atentados terroristas a ese país en 2001.

Vale la pena destacar el hecho de que muchos agentes económicos realizan intercambio con sus pares en Estados Unidos y muchos mexicanos tienen fa-

miliare que viven y trabajan en ese país, lo que ha modificado en el tiempo la percepción sobre nuestro país vecino que se presenta tal vez más que antes como una tierra de oportunidades, sin embargo, hay que reconocer que a raíz de la política antiterrorista de Estados Unidos y de las presiones que ha ejercido sobre nuestros gobernantes para que lo apoyen en sus planes de ataque al Golfo Pérsico, han salido a relucir algunos viejos resentimientos que parecían olvidados.

Aparte de algunos momentos realmente importantes para las tradiciones políticas de México, como es el caso de la Ley Helms-Burton y de manera más clara el conflicto en Irak, que pusieron al descubierto diferencias entre los dos países, en general podría decirse que desde 1994 ha habido más coincidencias que diferencias.

### *Canadá*

El caso de Canadá es diferente al de México en relación con Estados Unidos, debido a que los márgenes de disparidad entre ambos Estados no son tan grandes como los de México. Es interesante observar que Canadá ha aprovechado la relación con Estados Unidos a partir de la firma de su acuerdo bilateral y luego del TLCAN para reestablecer su relación con Inglaterra y en general con Europa, además con América Latina y México.

A partir de 1990 Canadá ha tenido un mayor acercamiento con América Latina al desarrollar una nueva diplomacia que lo hace ocupar un nuevo lugar en la política mundial, al apoyar la democracia, al promover los derechos humanos y al actuar como mediador internacional. Canadá se considera como un importante actor en la política internacional. Su participación en la OEA y su presencia creciente en Latinoamérica ha extendido su influencia política en la región. Como miembro del TLCAN las relaciones con Estados Unidos se han acrecentado, no obstante que Canadá ha buscado imprimir un mayor equilibrio en sus complicadas relaciones con su poderoso vecino.

### *Relaciones México-Canadá*

Las relaciones entre los dos países se han incrementado notoriamente desde que entró en vigor el TLCAN, no sólo en el plano comercial sino también en ámbitos políticos y sociales. En la actualidad los dos países comparten opiniones y políticas respecto de su poderoso socio comercial en la región: Estados Unidos, y también en relación con América Latina.

Existen coincidencias en algunos de los principales objetivos de la política exterior, principalmente en aquellos que tienen que ver con el reconocimiento a

la democracia y con la necesidad de fortalecerla en la región americana a partir de combatir la pobreza, la inestabilidad y los conflictos. Asimismo coinciden en asuntos ambientales y de derechos humanos. Por ejemplo, ambos países promovieron la Carta Democrática Interamericana en abril de 2001 en la Cumbre de las Américas en Québec, así como la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Foro Interparlamentario de las Américas y la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Después del 11 de septiembre de 2001, los dos países han coincidido en la necesidad de reforzar la seguridad en el continente y han realizado acciones en torno a la construcción de una política de seguridad continental contra el terrorismo.

Existen dos casos específicos en los cuales han coincidido al diferir de la política de Estados Unidos, lo cual abre un interesante espacio en el contexto norteamericano, al descubrir posiciones comunes con Canadá que pueden fortalecer la posición mexicana frente a Estados Unidos. Pareciera ser que el descubrimiento de Canadá a partir del TLCAN es uno de los mayores beneficios políticos que el acuerdo norteamericano ha traído a México, pues Canadá ha dejado de ser el “vecino del vecino” para ser un aliado político importante.

### *Ley Helms-Burton*

En 1996, el presidente Bill Clinton sometió la controvertida Ley Helms-Burton para su aprobación por el Congreso: el Acta para la libertad cubana y la solidaridad democrática, para entrar en vigor el primero de agosto del mismo año. Dicha legislación consideraba el fortalecimiento del bloqueo demandando a las corporaciones que mantenían negocios en Cuba de abstenerse de hacerlo so pena de sufrir castigos económicos como la pérdida del derecho de hacer negocios en Estados Unidos.

Debido a que la Ley Helms-Burton constituía una violación a la soberanía de las naciones al decirles con quién podían hacer negocios y bajo qué condiciones, la reacción de México y de Canadá fue determinante contra la ley, oponiéndose a ella en espacios multilaterales como la OEA.

El 11 de junio del mismo año, en una visita presidencial del mandatario mexicano Ernesto Zedillo a Ottawa, el primer ministro canadiense Jean Chrétien declaró que él y Zedillo estaban considerando diferentes opciones para hacer frente a la Helms-Burton, pues “la ley estadounidense viola el TLCAN y es una medida que ostensiblemente obstaculiza el libre comercio en el hemisferio occidental”.<sup>284</sup> El pronunciamiento México-canadiense llegó a su punto culminante

<sup>284</sup> David Pérez, “México, Canadá PREP to defy Helms-Burton”, *Workers World*, 27 de junio de 1996.

el 5 de junio en el seno de la OEA al darse la votación mayoritaria contra la Ley Helms-Burton con la oposición de Estados Unidos.

Después de muchas discusiones sobre la ley y con la presión de compañías poderosas con intereses económicos en la Isla, el presidente Clinton decidió suspender la aplicación de la Helms-Burton.

Esa fue la primera ocasión en que México y Canadá se pusieron de acuerdo para poner un límite a la política unilateral de Estados Unidos, y tal vez fue ocasión para que estos dos países, México y Canadá, “los vecinos del vecino”, se dieran cuenta de lo importante que pueden ser el uno para el otro.

### *Conflicto en Irak*

En esta ocasión ha sido muy difícil tanto para México como para Canadá tener posiciones diferentes de la de su principal socio comercial; sin embargo, fue la política misma de la superpotencia la que propició esta diferencia. Estados Unidos desarrolló una política absolutamente unilateral, en donde llevaba al límite las posibilidades de sus socios comerciales frente a la opinión pública de sus naciones, por lo que tuvieron que rechazar el participar en una empresa que no estaba del todo justificada y que no les afectaba directamente.

Podemos señalar que después del 11 de septiembre, el combate al terrorismo desplazó de la agenda bilateral otros temas importantes como el de la migración para México; no obstante, tanto México como Canadá aceptaron actuar juntos con Estados Unidos en la construcción de un área de seguridad hemisférica para prevenir actos de terrorismo. Esto fue así hasta septiembre de 2002, cuando el gobierno de Estados Unidos pidió a los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que apoyaran una incursión militar en Irak.<sup>285</sup>

A partir de la resolución 1441 de las Naciones Unidas se envió a un grupo de inspectores en armas químicas y biológicas para lograr el desarme pacífico de Irak. Después de meses de largos debates y luego de que muchos países habían mostrado su desacuerdo –Francia, Rusia, Alemania, Bélgica y China– con las intenciones intervencionistas de Estados Unidos, esta potencia, junto con Gran Bretaña y España, evaluó la dificultad para llegar a un consenso en las Naciones Unidas, por lo que decidió el 16 de marzo de 2003 llevar a cabo una intervención militar unilateral en Irak, sin el respaldo de la ONU.

<sup>285</sup> Esta acción corresponde a una nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos que incluye una nueva definición de guerra en contra del terrorismo transnacional y considera el necesario derrocamiento de algunos gobiernos autoritarios en el mundo, lo que se ha denominado como guerra preventiva en contra del eje del mal. Para mayor información véase: Condoleezza Rice, “El interés nacional de los Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, México, ITAM, primer número, 2000.

Al igual que en el caso de la Ley Helms-Burton, tanto México como Canadá decidieron expresar su desacuerdo con la política unilateral que, fuera del marco de las Naciones Unidas, había iniciado Estados Unidos. Las reuniones entre los líderes de las dos naciones fueron definitivas para emitir sus opiniones y desarrollar sus políticas frente a la invasión a Irak. Canadá fue claro al expresar aun antes del mes de marzo, en la voz de su primer ministro<sup>286</sup> en la ciudad de México que

ninguna nación —no importa cuán fuerte y poderosa sea— puede actuar sola. Los asuntos mundiales —terrorismo global, crimen y corrupción y daño al medio ambiente— requieren de soluciones multilaterales y coordinadas. Canadá ha desarrollado una fuerte creencia en el valor de posturas multilaterales frente a los problemas mundiales. Instituciones multilaterales, tales como las Naciones Unidas, la OMC, la OEA, son esenciales para organizar nuestro mundo. Sólo a través de estas organizaciones nosotros podemos trabajar a favor de un hemisferio más seguro... Prosperidad, seguridad y paz constituyen los cimientos de las naciones democráticas fuertes. Usemos nuestra experiencia, nuestra voluntad y las herramientas del multilateralismo para continuar construyendo esos cimientos, ladrillo a ladrillo, juntos.<sup>287</sup>

Después de la reunión de las islas Azores y del ultimátum hacia el presidente Sadam Hussein, el presidente de México, en un discurso a la nación el 17 de marzo de 2003, declaró que México se pronunciaba por la solución multilateral a la crisis en Irak y por la solución pacífica de los conflictos como lo establecía la Constitución Mexicana. Al mismo tiempo lamentó el ultimátum unilateral de Estados Unidos, Reino Unido y España, señalando: “Con Estados Unidos, Reino Unido y España, hemos compartido intereses y metas, pero en esta ocasión diferimos de su posición por los métodos y los tiempos”.<sup>288</sup>

Esta fue la segunda ocasión desde que entró en vigor el TLCAN que México difería expresa y abiertamente de una acción política de Estados Unidos a pesar de las enormes presiones internacionales que se ejercieron sobre nuestros gobernantes.<sup>289</sup> Este hecho muestra que a pesar de ser socios comerciales, cabe

<sup>286</sup> Notas del discurso del primer ministro canadiense Jean Chrétien en la Universidad Nacional Autónoma de México, ciudad de México, 17 de febrero de 2003.

<sup>287</sup> *Idem.*

<sup>288</sup> Primera Plana, *Reforma*, ciudad de México, 18 de marzo de 2003.

<sup>289</sup> Para entender las razones de esta posición de enfrentamiento con Estados Unidos habría que analizar el escenario internacional y los sucesos al interior de México como la cercanía de las elecciones para diputados de julio de 2003 y tal vez las masivas manifestaciones de la sociedad en contra de la guerra, entre otras consideraciones.

la posibilidad de que existan desacuerdos importantes sin que se modifique lo esencial de la relación trilateral. Aun cuando no se menciona ni siquiera la posibilidad de trabajar en la construcción de una política exterior común, podría asegurarse que las grandes líneas de la política exterior de los tres socios coinciden en ciertos valores esenciales: libre comercio, democracia y derechos humanos; además de que sus destinos están unidos en la construcción de un proceso de integración que conllevará tarde o temprano a la construcción de una Comunidad Norteamericana, pasando por la Unión Aduanera y el mercado común entre los tres países.

### Conclusión

Es evidente la fuerza que los flujos económicos y comerciales a partir del TLCAN, tienen en el conjunto de la relación entre los tres socios miembros del Tratado. En el caso de México y Estados Unidos la gran cantidad de interconexiones y vínculos entre actores estatales, y no estatales, que se presentan a lo largo de una frontera de más de tres mil kilómetros, se ha visto salpicada por la atracción ejercida por el TLCAN.

Los Estados miembros se empeñan en resaltar el objetivo comercial del Tratado, como si pudiera construirse una zona de libre comercio sin impactar a los demás ámbitos de las relaciones entre vecinos con grandes fronteras de por medio. Pretender que temas como la migración o la adopción de posiciones comunes en temas internacionales pueden manejarse de manera independiente al intenso proceso de integración económica y comercial, parece más bien una ilusión.

En el caso de la elaboración de la política exterior mexicana, por supuesto que tiene un gran peso la estrecha relación de México con Estados Unidos, las tendencias comerciales, los flujos de inversiones, etc., aun cuando todavía se debata al interior del Congreso y de la sociedad civil la pertinencia de mantener ciertos márgenes de acción independientes. La gran disyuntiva que se presenta para países como México es cómo obtener mayores beneficios, más equilibrados, de una relación de socios comerciales con la principal potencia del planeta, buscando que se amplíen los espacios económicos que puede ofrecer el TLCAN, al lado de una legítima reacción de parte de sectores importantes de la sociedad que buscan mecanismos para no dejar que México sea engullido por la gran potencia y sus intereses globales, por mantener, aun cuando sea pequeño, un cierto resquicio de independencia.

Por consiguiente, hay que considerar que la evaluación de los resultados del TLCAN debe hacerse de manera muy cuidadosa. Parece ser fundamental que

se trabaje más la parte teórica de la integración en América del Norte para saber cuáles serían las perspectivas a futuro de un proceso de integración entre miembros tan desiguales. Sería interesante saber cuáles serían los efectos de un deterioro mayor de las condiciones de la economía mexicana para Estados Unidos y para Canadá, con el fin de calcular cuáles son las posibilidades de México de recibir fondos de ayuda especiales para disminuir el riesgo de inestabilidad económica y social. Asimismo habría que estudiar la pertinencia de crear instituciones más formales y permanentes entre los socios comerciales: banco central norteamericano con moneda única, un congreso y tribunal de justicia trilaterales. También habría que trabajar más los modelos de evaluación de un proceso de integración como el de América del Norte, cuáles serían los elementos a considerar para poder tener un balance equilibrado y objetivo de los avances en el TLCAN.

A la par de la evaluación de los efectos del Tratado en lo que sería su ámbito casi exclusivo de acción, el económico y comercial, habría que analizar de qué manera otros aspectos de las relaciones trilaterales y bilaterales se han visto influidos por la fuerza arrasadora del TLCAN, así como el comportamiento de los diversos grupos sociales políticos y culturales que han encontrado la posibilidad de establecer redes transnacionales con sus símiles en las otras dos naciones también a partir del Tratado.

Asimismo, parece importante la elaboración de análisis más exhaustivos del manejo de las políticas de cada Estado miembro del TLCAN, con el propósito de estudiar en qué medida el compromiso comercial impregna los diferentes ámbitos de acción política de los miembros del mismo proceso de integración, independientemente de que no se consignan en el marco del Tratado.

Parece inevitable reconocer que hace doce años, tres economías dispares, desiguales, decidieron iniciar un proceso común de integración que en un primer momento se limitó a una zona de libre comercio tal y como lo marca el TLCAN, pero que al paso del tiempo ha empezado a dejar huella en otros sectores de la relación trilateral, que hacen necesario repensar cuáles son las posibilidades de un tratado de esa naturaleza para otros ámbitos como el migratorio o lo que podría denominarse una diplomacia asociativa, que reclaman un tratamiento expedito y diferente en el conjunto de la negociación bi y trilateral. En síntesis, la propuesta del estudio de la Comunidad Norteamericana será cada vez más necesaria para lograr una visión de conjunto de la región de América del Norte, y viendo como paradigma el modelo de integración de la Unión Europea.

---

AMÉRICA DEL NORTE,  
¿SEGURIDAD REGIONAL?



El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México), a pesar de ser un acuerdo comercial que entró en vigor en 1994, por el éxito en el incremento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación industrial, implica desafíos de seguridad a pesar de no estar considerado este rubro en el TLCAN.

La seguridad de América del Norte se percibe principalmente como una necesidad por parte de Estados Unidos, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, Canadá, que tiene firmados numerosos acuerdos de seguridad con Estados Unidos, también forma parte de un gran número de acuerdos de seguridad colectiva (por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte —OTAN— y tiene numerosos compromisos con la Comunidad Británica de Naciones) y participa con responsabilidades en el sistema de seguridad internacional, a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por ello, para la relación Canadá-Estados Unidos, el libre comercio fue precedido por compromisos en materia de seguridad desde los años cincuenta.

Por el contrario, en el caso de México, se rechaza que el TLCAN sea un acuerdo de seguridad, por lo que este país presenta reservas para firmar compromisos de seguridad con sus principales socios comerciales. La cooperación en seguridad con Estados Unidos y Canadá se da mediante acuerdos específicos con el fin de enfrentar problemas como el narcotráfico, la seguridad de sus fronteras, el tratamiento a la criminalidad, etcétera.

El desarrollo de una nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, dentro del concepto de *Homeland Security*, implica la cooperación de gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia la de sus vecinos y socios comerciales. Junto a la necesidad de fortalecer su seguridad interna, se han firmado acuerdos sobre “fronteras inteligentes”, lo que ha conducido a la cooperación para compartir información y enfrentar la guerra al terrorismo.

La posibilidad de la evolución de la seguridad en América del Norte tiene sus dos vertientes: 1) en el nivel institucional y temático; o 2) bajo un acuerdo macrorregulatorio. Ambas posibilidades toman en cuenta los elementos favorables y desfavorables para su despliegue, los cuales se verán más adelante.

## El TLCAN y la seguridad

En regiones del mundo con niveles de integración económica, comercial, monetaria, social y política muy desarrollados, como Europa, aún no se ha podido construir una política común exterior de seguridad y de defensa. Las diferencias estratégicas aparecen entre los grandes países de Europa continental, Francia y Alemania, los cuales buscan mayores niveles de autonomía con Estados Unidos —una de las razones que explica su disidencia ante la crisis de Irak, de marzo de 2003; con los países mediterráneos como España e Italia, o los nórdicos—. Además, los esquemas de seguridad también difieren cuando se consideran los países del centro de Europa (más cercanos estratégicamente a Estados Unidos) y a Rusia.<sup>290</sup> Sin embargo, hay notables avances con lo que se denomina la construcción de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —aunque aún no se logran los consensos políticos entre todos sus miembros—; se han construido foros de debate comunitarios, y se ha avanzado mucho en la posibilidad de constituir comandos conjuntos, tanto binacionales como multinacionales.<sup>291</sup> En la Unión Europea, además, se presenta el binomio en materia de seguridad entre la OTAN y la propia Unión, donde participan de forma destacada Estados Unidos y Canadá.<sup>292</sup>

Si no ha sido posible lograr convergencias en Europa, a pesar de definir amenazas comunes,<sup>293</sup> en América del Norte, lógicamente, existen más diferencias, a pesar de que sólo son tres países involucrados en el proceso de integración comercial del TLCAN. Las diferencias provienen de las asimetrías económicas, sociales y políticas, y de las doctrinas de seguridad, de política exterior y de defensa, históricamente afianzadas en los tres países. Además, si hubiera un proceso de integración más allá del comercio, sería a favor de la asimilación a las doctrinas y posturas estratégicas de Estados Unidos, elemento que dificulta que las elites políticas canadienses y mexicanas, así como la población en general, puedan aceptar fácilmente la modificación doctrinaria y operativa. Al respecto, existirían más dificultades para encontrar aceptación a una profundización

<sup>290</sup> La incorporación de Rusia y los países del centro de Europa es clave para la expansión de la OTAN.

<sup>291</sup> La interoperabilidad entre fuerzas armadas europeas se ha dado básicamente en operaciones de paz de la ONU.

<sup>292</sup> Michael Brenner, "Europe's New Security Vocation", en *McNair Papa*, núm. 66, Washington, INSS-NDU, 2002.

<sup>293</sup> Ello a pesar de alianzas muy sólidas como la OTAN, que ha modificado rápidamente sus hipótesis de guerra y conflicto para el combate al terrorismo internacional. Véase "NATO Secretary General Lord Robertson at the Conference 'International Security and the Fight Against Terrorism'", 14 de junio de 2002, Viena, Austria ([www.nato.int/docu/speech/2002/so20614a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2002/so20614a.htm)).

de las políticas exteriores y de seguridad por parte de México que de parte de Canadá, pues la brecha doctrinaria y el comportamiento histórico en materia de seguridad internacional es más notable.

A trece años de firmado el TLCAN, y después de doce de haber entrado en vigor, muchas interrogantes aparecen en el debate sobre su vigencia: ¿Se debe revisar? ¿Se deben revisar capítulos del mismo? ¿Se debe ampliar? ¿Se deben firmar acuerdos paralelos que complementen el tratado? Estas preguntas aparecen en los debates políticos que se dan en los tres países. Las circunstancias globales, regionales y nacionales se han modificado. Las elites políticas han seguido cambiando en las tres naciones. En Canadá hay una opinión pública en favor de que el TLCAN no se revise ni modifique. En México la opinión está dividida: hay quienes sostienen que muchas de las deficiencias macroeconómicas del país son por causa del TLCAN y que su aplicación ha tenido efectos sociales negativos (por ejemplo, en el sector agropecuario)<sup>294</sup> y hay quienes sostienen que el TLCAN ha sido la válvula de salvación de la economía mexicana. Adicionalmente, México busca lograr acuerdos paralelos, principalmente de migración. Para Estados Unidos, el TLCAN es un acuerdo comercial en vigor, exitoso porque ha incrementado el comercio asombrosamente entre los tres socios firmantes, y se debe buscar profundizar relaciones en áreas que no se circunscriben al comercio, en la actualidad fuera del marco regulado por el TLCAN. Después del 11 de septiembre de 2001, se insiste en la cooperación en materia de seguridad defensa, inteligencia y aplicación de la ley, tanto en el ámbito bilateral (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México) como en el trinacional.

A la par de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, se sugirió la idea de conformar un tratado en seguridad,<sup>295</sup> sobre la premisa de que el incremento del comercio y la apertura de fronteras necesitan resguardarse. Esta necesidad se hace más apremiante respecto de México, pues entre Canadá y Estados Unidos se tienen establecidos gran cantidad de convenios de cooperación en materia de defensa y seguridad. El más importante de ellos es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), firmado en 1958.<sup>296</sup> México, si bien cooperó estrechamente en el terreno militar con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, se mantuvo aislado todo el periodo de la Guerra Fría, siendo uno de los países que mantuvo programas

<sup>294</sup> Timothy A. Wise, "NAFTAS Untold Stories: Mexico's Response to North American Integration, Inter-hemispheric Resource Center (IRc)", 10 de junio de 2003 ([www.americaspolicy.org/reports/2003](http://www.americaspolicy.org/reports/2003)).

<sup>295</sup> Michael Dziedzic, "NAFTA and North American Security", en *Strategic Forum*, núm. 18, Washington, INSS-NDU, enero de 1995.

<sup>296</sup> "Welcome to NORAD" ([www.norad.mil](http://www.norad.mil)).

de cooperación sólo para fines de reequipamiento de las fuerzas armadas y para fortalecer los programas de educación militar.

Entre los tres países, el debate entre comercio, vínculos sociales intensos y soberanía aparece con intensidad; sin embargo, este debate ha cobrado fuerza en México y Canadá debido a que ambos, en el esquema del TLCAN, son los llamados “socios menores” y, como tales, corren peligro de ser absorbidos por las dinámicas integracionistas de Estados Unidos. El segundo debate es acerca de la relación comercio-integración. Sobre todo porque Canadá y México dirigen su comercio prioritariamente hacia Estados Unidos, con lo que vuelven en interdependientes sus estructuras financieras e industriales con las del país vecino.<sup>297</sup> Igualmente, la intensa integración social y política<sup>298</sup> construye vínculos entre sectores de la sociedad civil, donde crecientemente se afirma que se están consolidando vínculos societales que respaldan la idea de una comunidad que va más allá del comercio.<sup>299</sup> Estos vínculos se dan muy intensos con la comunidad empresarial.<sup>300</sup>

Las vulnerabilidades de América del Norte se pueden distinguir en dos: 1) las vulnerabilidades de cada país: Estados Unidos, Canadá y México, y la forma como cada uno de ellos percibe que debe ser apoyado por sus socios; y 2) las vulnerabilidades de la región *per se*.

El concepto de “vulnerabilidad” ha sido revalorado por el gobierno de Estados Unidos, principalmente después del 11 de septiembre de 2001, por lo que se rediseñan las estrategias de defensa y seguridad para poder enfrentar las debilidades debido a que los sistemas de inteligencia, seguridad, justicia, migración y defensa, respondieron exitosamente al periodo de la Guerra Fría, pero para poder enfrentar la amenaza del terrorismo, debido a que han desarrollado estrategias de ataque a Estados Unidos, se deben revisar tanto las doctrinas prevalecientes

<sup>297</sup> La mayoría de los análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio sostienen que ha habido grandes beneficios macroeconómicos, tanto en el ámbito general, por el incremento del comercio y la inversión entre los tres países, como por sectores. Véase Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C., Institute for International Economics, 2001; y Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*, Routledge, Nueva York y Londres, 2001.

<sup>298</sup> Robert Pastor y Rafael Fernández de Castro, *The Controversial Pivot. The U.S. Congress and North America*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998; y Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.

<sup>299</sup> Véase David Brooks y Jonathan Fox (eds.), *Cross-Border Dialogues. v. s.-Mexico Social Movement Networking*, La Joya, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

<sup>300</sup> Christopher Sands, “North America at Two Speeds”, en *North American Integration Monitor*, vol. 1, núm. 2, Center for Strategic and International Studies, Washington, noviembre de 2002.

como las estructuras existentes. Esto ha conducido a una transformación muy profunda de las doctrinas de seguridad, defensa e inteligencia.<sup>301</sup>

Por lo anterior, cada uno de los tres países tiene una doctrina de seguridad nacional propia, que integra elementos de seguridad colectiva, cooperativa y fronteriza. En los casos de Canadá y México no ha habido una modificación doctrinaria sustantiva respecto de los conceptos prevalecientes a la época de la Guerra Fría, sino simplemente una adaptación a las medidas de seguridad cooperativa con Estados Unidos.

Canadá es un país joven, cuya política exterior y de seguridad estuvo vinculada con su membresía al sistema de la Comunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth*), y poco a poco, principalmente desde la segunda guerra mundial, ha establecido lazos de cooperación estratégicos en materia de defensa y seguridad con Estados Unidos. Canadá tiene una activa política exterior y de seguridad, es miembro pleno de la OTAN y es uno de los países más activos en el sistema internacional de seguridad encabezado por la ONU; en este sentido es un país atlantista y multilateralista.<sup>302</sup>

México tiene una política exterior de defensa y seguridad nacional aislada, nacionalista, y no participa en el sistema internacional de seguridad. Apoya a los organismos internacionales sosteniendo principios clásicos de la teoría de la soberanía absoluta de los Estados, y sostiene que el derecho internacional y las instituciones multilaterales son los elementos para participar en el sistema internacional de seguridad. Ante sus socios norteamericanos, México es el eslabón débil de la alianza trinacional, además de que es el socio latinoamericano de Norteamérica.<sup>303</sup>

Estados Unidos, por su parte, es la superpotencia hegemónica del globo. Sostiene su seguridad nacional y su defensa mediante dos formas; por un lado, un activismo diplomático total, basado tanto en el empleo de los organismos internacionales como en acuerdos regionales, subregionales y binacionales, con casi todos los países del planeta; y, en segundo lugar, mediante un despliegue defensivo de sus fuerzas armadas divididas a través de comandos en todo el mundo.

<sup>301</sup> The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, febrero de 2003, p. 1.

<sup>302</sup> Véase "Canada and the United Nations", Department of Foreign Affairs and International Trade ([www.int/canada/canadacanun.html](http://www.int/canada/canadacanun.html)); y "Canada's Contribution to NATO", Department of Foreign Affairs and International Trade ([www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)).

<sup>303</sup> David Thellen, "Mexico, the Latin North American Nation: A Conversation with Carlos Rico Ferrat", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre de 1999.

Uno de los elementos que destacan en los tres países es que los gobiernos toman de forma creciente la opinión de la población para impulsar sus políticas. Respecto del TLCAN, la opinión pública en los tres países está dividida en cuanto a los beneficios, siendo en Canadá donde la población tiene mejor opinión respecto del TLCAN. De igual manera, las decisiones de los gobiernos referentes a la guerra, al terrorismo y contra Irak, en el año 2003, coincidieron con la opinión pública. En Estados Unidos la población respaldó al presidente Bush en su decisión de derrocar al gobierno de Irak. Por el contrario, en México, desde enero de 2003 se incrementó el sentimiento antiestadounidense entre la población, alimentado por los partidos políticos y la prensa, además de que la cercanía de las elecciones a mediados de año orilló al presidente Fox a mostrar sus diferencias con la política de la administración Bush en el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>304</sup> En Canadá fue creciendo la oposición a Estados Unidos entre enero y marzo de 2003.<sup>305</sup>

Por lo anterior, desde el 11 de septiembre de 2001, en la práctica ha aparecido una nueva “seguridad de América del Norte”, aunque ello no implica que entre los tres países se tengan las mismas percepciones de amenazas, las mismas doctrinas de seguridad y los mismos medios para enfrentarlas, tanto al interior de los gobiernos como en la opinión de la población.

### Niveles de seguridad

Se pueden diferenciar cinco niveles de seguridad:

Nivel 1: Política y doctrina de seguridad internacional.

Nivel 2: Política y doctrina de seguridad hemisférica (regional).

Nivel 3: Política y doctrina de seguridad de América del Norte (subregional).

Nivel 4: Política y doctrina de seguridad binacional.

Nivel 5: Política y doctrina de seguridad nacional.

A inicios del siglo XXI, Estados Unidos le otorga prioridad a dos niveles de seguridad: el internacional y el nacional. Los otros niveles, seguridad hemisférica, de América del Norte y binacional, deben apoyar el esfuerzo para reforzar la

<sup>304</sup> En México, el único sector que se pronunció en respaldar a Estados Unidos fue el empresarial.

<sup>305</sup> Andrew Parkin, “Pro Canadian, Anti American of Anti War. Canadian Public Opinion on the Eve of War”, en *Policy Options*, Montreal, IRPP, abril de 2003.

Doctrina Rumsfield,<sup>306</sup> principalmente su aplicación en Afganistán y Medio Oriente, el empleo del Consejo de Seguridad (o el no empleo del Consejo de Seguridad), y fundamentalmente reforzar la protección del territorio y la nación (*Homeland*) (niveles 1 y 5).<sup>307</sup>

Canadá tiene como doctrina un respaldo muy importante a las instituciones internacionales de seguridad, básicamente la ONU y la OTAN, y sus esquemas de seguridad se sostienen en la promoción de la “seguridad humana” como elemento básico. Por seguridad humana se entiende la seguridad de las personas, incluso por encima de los Estados, y la posibilidad del empleo de herramientas militares para alcanzarla (intervención humanitaria). Canadá tiene una larga trayectoria en experiencias transnacionales desde inicios del siglo XX, cuando participó con tropas en los conflictos en África del Sur, en las dos guerras mundiales, y posteriormente, en las misiones de paz de la ONU. Asimismo, participa en muchos acuerdos multinacionales de seguridad, los más importantes son la OTAN y el NORAD (niveles 1, 3 y 4). Por ello, el diferendo entre Canadá y Estados Unidos por una concepción diferente de la ONU (nivel 1), no afecta la relación de seguridad en el largo plazo ni la estrecha colaboración en seguridad fronteriza.

México, por otro lado, tiene como prioridad el resguardo de su seguridad nacional (nivel 5).<sup>308</sup> El 90% de los esfuerzos de las agencias de seguridad del gobierno se destinan para misiones domésticas y rechaza la participación extrafronteriza de sus fuerzas armadas (nivel 1).<sup>309</sup> Como segunda prioridad, México sostiene que tiene una relación de cooperación muy estrecha con Estados Unidos (nivel 4), por lo que las diferencias en el nivel 1 no deberían alterar, según el gobierno mexicano, las buenas relaciones entre los países. Para México, no deben mezclarse los debates de comercio con la seguridad (como apareció en marzo de 2003),<sup>310</sup> aunque el gobierno mexicano desde el año 2001 incorpora como prioridad de su agenda con Estados Unidos el tema de la migración, debido a una población legal e ilegal que se incrementa, y tiene importancia no sólo en

<sup>306</sup> Phillip B. Heymann, “Dealing with Terrorism”, en *International Security* 26, núm. 3, invierno de 2001-2002.

<sup>307</sup> Steve Tomisek, “Homeland Security: The New Role for Defense”, en *Strategic Forum*, núm. 189, Washington, febrero de 2002, INSS-NDU ([www.ndu.edu/inss/strforum/sf189.htm](http://www.ndu.edu/inss/strforum/sf189.htm)).

<sup>308</sup> Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox”, en *Este País*, núm. 145, abril de 2003.

<sup>309</sup> Raúl Benítez Manaut, “Mexican Security and Defense Doctrines: From the 19th to the 21st centuries” Woodrow Wilson International Center for Scholars, noviembre de 2002.

<sup>310</sup> El presidente Bush y el embajador de Estados Unidos en México señalaron que podía afectar al TLCAN el desacuerdo entre México y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las ONU, en el mes de marzo de 2003.

el nivel económico, sino social y político en Estados Unidos.<sup>311</sup> Desde el 11 de septiembre de 2001, el tema de migración se vincula con el de la seguridad en América del Norte. En Estados Unidos y Canadá se menciona la vulnerabilidad de los sistemas de control migratorio y la facilidad con que ciudadanos de países “no deseados” ingresan a sus territorios. Respecto de México, se habla de que es población indocumentada y, por lo tanto, habría que proporcionarle la documentación correspondiente como medida de seguridad nacional en Estados Unidos.<sup>312</sup>

Los desacuerdos de los gobiernos de Canadá y México, con la llamada Doctrina Rumsfield,<sup>313</sup> aparecieron principalmente por el intento de Estados Unidos de emplear al Consejo de Seguridad contra Irak, y finalmente por actuar al margen del Consejo para atacar (nivel 1). Se dieron fricciones en las relaciones bilaterales, pues para ambos gobiernos la política de Estados Unidos representó un riesgo para la institucionalidad internacional. Este factor provocó un incremento de sentimientos “anti Estados Unidos” y crítica al unilateralismo militar que implica el derrocamiento de un gobierno por razones de seguridad para un país.<sup>314</sup> En el caso de Estados Unidos se puso en evidencia un resentimiento por no recibir el apoyo de quienes habían sido considerados como aliados cercanos (mucho más Canadá que México) y países amigos. Canadá y México consideran que la Doctrina Rumsfield de acción preventiva militar

<sup>311</sup> Jorge Durand, Douglas Massey y Emilio Parrado, “The New Era of Mexican Migration to the United States”, en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre de 1999. Las cantidades de mexicanos en Estados Unidos difieren según la fuente y los elementos a considerar. Oscilan entre cinco y diez millones de personas. El gobierno de México estima entre 8 y 8.5 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, y más de 10 millones de estadounidenses que tienen ascendencia mexicana, y por tanto podrían tener derecho a la nacionalidad mexicana. El U.S. Census Bureau estima que hay 9 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, de los cuales 4.7 son indocumentados. Se han naturalizado 1.6 millones de mexicanos en Estados Unidos. Véase: Francisco Alba, “Mexico. A Crucial Crossroads”, *Migration Information Source*, Julio de 2002 ([www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)).

<sup>312</sup> En Estados Unidos está “congelada” la posibilidad de discutir en el Congreso un acuerdo migratorio, como lo plantea el gobierno mexicano desde el año 2001.

<sup>313</sup> En el caso de México, la fricción con Estados Unidos se debió fundamentalmente a que México no respaldó en el Consejo de Seguridad de la ONU a Estados Unidos. México consideró entre noviembre de 2002 y marzo de 2003 que el elemento fundamental para desmilitarizar a Irak debía ser a través de la misión de inspectores de armas. Véase Miguel Marín, José Juan de Olloqui y Olga Pellicer, “México ante la Guerra” (Mesa Redonda) en *Este País*, núm. 145, abril de 2003.

<sup>314</sup> Véase el texto de la conferencia de Reginald Stuart, “Canadian Anti-Americanism: Before and After 9/11”, jueves, mayo 22 de 2003, Washington, Woodrow Wilson Center. En esta conferencia Stuart empleó el término *Lite Antiamericanism*.

puede afectar la normatividad que regula las relaciones internacionales,<sup>315</sup> pues no hubo evidencias concretas y demostradas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak.<sup>316</sup> También hay desacuerdos entre los tres países en el nivel de la “seguridad hemisférica” (nivel 2)<sup>317</sup> pues Estados Unidos busca fortalecer los compromisos en organismos como la OEA y de tratados como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), así como la Junta Internacional de Defensa (JID).

En síntesis, la seguridad de América del Norte y la forma como cada país contribuye a la seguridad nacional del otro se sostiene principalmente en el nivel bilateral (Canadá-Estados Unidos; México-Estados Unidos) (nivel 4). En ese sentido, por razones de lejanía geográfica, es más débil la relación bilateral Canadá-México la cual se restringe a cooperación en defensa e inteligencia, migratoria y policial, básicamente al nivel de intercambio de información. Por ello, el epicentro es la seguridad de Estados Unidos y el respaldo que recibe y otorga de y a sus dos vecinos.

Ambos gobiernos, el de Canadá y México, reaccionaron inmediatamente a los atentados del 11 de septiembre de 2001. México inmediatamente aplicó un operativo de emergencia de seguridad fronteriza y de protección militar de todas las instalaciones petroleras y de electricidad del país, principalmente para proteger la frontera y la región petrolera de la Sonda de Campeche en el Golfo de México. Las respuestas inmediatas del gobierno canadiense se sintetizaron en:

Durante los primeros 45 minutos después de los ataques a Nueva York y Washington, Canadá aceptó que 224 aviones con 33,000 pasajeros aterrizaran en aeropuertos canadienses ... Inmediatamente el gobierno de Canadá adoptó un plan antiterrorista con cinco objetivos: prevenir que terroristas ingresen a Canadá; proteger a Canadá de ataques terroristas; legislar para poder identificar, perseguir y castigar a los terroristas; mantener la frontera con Estados Unidos segura y garantizar el tránsito del comercio legal; y trabajar con la comunidad internacional para lo anterior.<sup>318</sup>

<sup>315</sup> Jean Chrétien, “The Road to Baghdad Leads Through the U.N.”, en *Policy Options*, IRPP, Montreal, abril de 2003.

<sup>316</sup> La demostración de que Irak posee esas armas aún está pendiente por parte de la administración Bush. Véase George Will, “The Bush Doctrine at Risk”, en *The Washington Post*, 22 de junio de 2003, p. B-07.

<sup>317</sup> México se retiró del TIAR el 7 de septiembre de 2001, ratificando el retiro un año después, y Canadá no ha firmado el TIAR. Véase Raúl Benítez Manaut, “Seguridad hemisférica: debates a inicios del siglo XXI”, en *Creating Community*, núm. 11, Washington, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril de 2003.

<sup>318</sup> “Canada’s Actions Against Terrorism since September 11th. Backgrounder” ([www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)).

Canadá y México respaldaron el derrocamiento del gobierno talibán de Afganistán en el otoño de 2001, pero no comparten la Doctrina Rumsfeld, respecto de la forma en que se intentó emplear al Consejo de Seguridad, entre octubre de 2002 y marzo de 2003, para el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Irak. Sin embargo, Canadá y México respaldan la doctrina de *Homeland Security* de forma operativa total; este respaldo se realiza tanto mediante acuerdos formales, como los llamados *Smart Border Agreements*, firmados en diciembre de 2001 entre Canadá y Estados Unidos, y en marzo de 2002 entre México y Estados Unidos, como en la cooperación interagencial que existe entre las instituciones de defensa seguridad, inteligencia, migración y justicia.

Los acuerdos sobre fronteras inteligentes son la esencia de la seguridad en América del Norte a inicios del siglo XXI.<sup>319</sup> Por ello, no obstante las diferencias doctrinarias existentes, no modifican el epicentro de la seguridad. En este aspecto, Canadá y México mostraron convergencias muy importantes respecto de la forma como debe ser empleado el Consejo de Seguridad de la ONU, abriéndose un diferendo con Estados Unidos por parte de ambos países. Sin embargo, lo anterior no afecta la seguridad de las fronteras y la cooperación que se realiza para fortalecerla. Uno de los aspectos más importantes en los tres países es que por vez primera, desde que entró en vigor el TLCAN, la opinión pública de los tres países fue determinante para influir en las posiciones de sus respectivos gobiernos en materia de seguridad: los acuerdos sobre fronteras inteligentes fueron puestos en práctica de inmediato.

De igual manera, tanto en Canadá como en México, las fuerzas armadas fueron desplegadas en situación de “alerta máxima” desde inicios de marzo de 2003, como una forma de defender en primera instancia su territorio, pero de forma indirecta como un apoyo militar a Estados Unidos. Al respecto, en materia de defensa entre Canadá y Estados Unidos se habla de “interoperabilidad”, por la forma en que opera el NORAD.<sup>320</sup> En México simplemente es “cooperación”. Por ello, es muy superior la contribución de Canadá a la defensa de Estados Unidos (y de Estados Unidos a la de Canadá) que la que existe entre México y Estados Unidos. El nivel de avance en la relación de defensa Canadá-Esta-

<sup>319</sup> Gobierno de Estados Unidos y Gobierno de México, Alianza para la frontera México- Estados Unidos. Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera, Monterrey, México, 22 de marzo, 2002; y U.S. Government and Canada's Government, Summary of Smart Border Action Plan Status, diciembre de 2001.

<sup>320</sup> Véase la declaración del general Ralph Eberhart, comandante en jefe del comando de la defensa aeroespacial de América del norte y del Comando Norte de Estados Unidos ante la casa del Comité de Servicios Armados, Estados Unidos, Casa de los Representantes, 13 de marzo de 2003.

dos Unidos se demuestra con el hecho de que entre los dos países existen casi ochenta tratados en el nivel de agencias de defensa y 250 memorándum de entendimiento, además de que las relaciones de defensa se discuten en 145 foros bilaterales. Los principales son la Junta Permanente de Defensa (*The Permanent Joint Board on Defense*) y el Comité de Cooperación Militar.<sup>321</sup> Otro elemento a considerar en las políticas de defensa de los tres países es el nivel de coordinación para la cooperación con el Comando Norte de Estados Unidos, creado en 2002. El Comando Norte tiene sede en las instalaciones del NORAD en la base aérea Peterson, en Colorado Springs, Colorado, y abarca el territorio de cuatro naciones: Estados Unidos, Canadá, México y Cuba (incluye a Puerto Rico y las Islas Vírgenes) y la totalidad del Golfo de México. La principal misión del Comando Norte coincide con la del Departamento de *Homeland Security* “defender el *Homeland* es el trabajo número uno”,<sup>322</sup> sólo que se distingue en que *Homeland Security* no es lo mismo que *Homeland Defense*. La diferencia se da en que la seguridad es concebida como un trabajo coordinado de agencias civiles y militares de inteligencia, justicia y policiales, mientras que la defensa básicamente corresponde a la responsabilidad militar.

## Conclusión

La seguridad de América del Norte está en construcción. Entre Canadá y Estados Unidos los mecanismos de defensa y cooperación son mucho más intensos y se regulan mediante convenios de cooperación como el NORAD, por lo que no se necesita un NAFTA plus en esta materia entre ambos países.<sup>323</sup> Por ello, la posibilidad de un tratado en seguridad y defensa sólo se requeriría con México. Sin embargo, debido a que un tratado marco de defensa entre México, Estados Unidos y Canadá es inviable en términos políticos en el corto plazo, las relaciones con México se dan en el nivel de la cooperación interagencial y no llega a la dimensión de “interoperabilidad”. El nivel en donde está más desarrollada la cooperación es en el de la seguridad binacional (nivel 4), principalmente en tres aspectos: 1) cooperación entre los sistemas judiciales, policiales y de inteligencia; 2) cooperación en la frontera (evitar y detener al crimen organizado); y 3) el nivel migratorio. La cooperación en defensa entre

<sup>321</sup> Canada-United States Defense Relations, *Canada National Defense*, 8 de enero de 2003, BG-03.009.

<sup>322</sup> ([www.northcom.mil](http://www.northcom.mil)).

<sup>323</sup> Incluso ahora se discute la posibilidad de instalación de un nuevo sistema de misiles balísticos en Canadá. Véase *Canada and Ballistic Missile*. Defense Department of Foreign Affairs and International Trade ([www.dfait-maeci.gc.ca/departement/focus/brnden-asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/focus/brnden-asp)).

México y Estados Unidos se reduce a entrenamientos, compra y donación de equipo e intercambio de información; y entre México y Canadá se da de forma similar, pero de manera muy reducida.

---

EL TLCAN Y SU REFERENTE EUROPEO.  
MOVILIDAD LABORAL EN LA INTEGRACIÓN



Desde el inicio de sus administraciones, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush tomaron la iniciativa de una política migratoria, la cual decayó relativamente, poco antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces, la administración Bush ha reiterado la intención de cumplir con sus compromisos, pero el contenido preciso de esta iniciativa es incierto. Las medidas tales como la regularización y la admisión de un contingente de trabajadores mexicanos cada vez mayor, han sido discutidas en el nivel de gabinetes.

La evocación del referente europeo y la visión del presidente Fox de la libertad de movimiento de la mano de obra en América del Norte, plantean cuestiones interesantes acerca de la comparación de la movilidad de la mano de obra en la integración regional en Europa y en América del Norte. ¿Qué papel ha desempeñado la movilidad de mano de obra en la integración regional europea? ¿Puede esta movilidad servir como un valioso referente para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte?

La Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pueden llegar a ser proyectos similares. Mientras que el proyecto europeo se basó en las preocupaciones sobre seguridad y fue explícitamente federalista, el TLCAN constituye una zona de libre comercio, pero está predestinado a evolucionar en el mismo rumbo que la UE. Además, la preponderancia socioeconómica de Estados Unidos en América del Norte muestra un importante contraste con la de Europa, lo que hace más difícil hacer realidad la movilidad de la mano de obra en esta región. El verdadero referente no es el artículo 48, ya que la UE rechazó a Turquía y Marruecos cuando estos países solicitaron su admisión. Se podrá aún decir que la libertad de movimiento de la mano de obra es un obstáculo político en la integración en la región caracterizada por grandes desproporciones socioeconómicas, como las existentes entre México y Estados Unidos. Éste es un verdadero referente para la integración regional en América del Norte. La incapacidad para comprenderlo ha realizado un importante papel en el fracaso de la integración regional en África.

La elección de Vicente Fox en México y de George W. Bush en Estados Unidos llevó a una temporal "luna de miel" bilateral que decayó antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y no después. Uno de los aspectos de tal "romance" supuso alusiones recurrentes del TLCAN a su referente europeo,

hechas por la prensa mexicana y estadounidense, cubriendo el tema de una posible iniciativa en la política migratoria. En varias declaraciones, sobre todo en su discurso en la cumbre del TLCAN en Ottawa en 2001, el presidente Fox habló de su visión de América del Norte sin fronteras, donde los trabajadores podrían gozar del libre movimiento de la mano de obra. El posible referente europeo para el TLCAN fue la libre movilidad laboral dentro del espacio europeo garantizado a los ciudadanos bajo los artículos 48 y 49 del Tratado de Roma.<sup>324</sup>

Si el presidente Fox y otros adherentes de la iniciativa migratoria entre México y Estados Unidos verdaderamente apoyan la movilidad laboral dentro del espacio del TLCAN, según el principio del artículo 48, probablemente pasan por alto las diferencias fundamentales de la integración regional en América del Norte y en la UE. La relación que lleva la UE con Turquía o con Marruecos constituye un referente más adecuado para el TLCAN que el artículo 48. La solicitud de Turquía y de Marruecos con el fin de acceder a la UE falló por diferentes razones, sobre todo, por la perspectiva de la muy larga emigración de los turcos o de los marroquíes a otros países de la Unión, aun después del término del periodo transitorio.

### Criaturas diferentes

La historia del federalismo europeo antecede a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el trauma del holocausto y la vasta destrucción de las dos guerras mundiales convencieron a los líderes europeos de la necesidad de una integración regional para prevenir el resurgimiento de la guerra. La consecuente integración europea fue llevada por las causas de seguridad y consistió en un proyecto del gobierno europeo. Aunque diferentes europeos abordaron el tema de la integración regional de manera diferente, los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) lanzaron el proyecto federalista que iba a evolucionar gradualmente. La visión de la libre movilidad de los empleados o de los trabajadores estaba latente en la creación de la CECA.<sup>325</sup>

Sin embargo, es importante recordar que la estrategia de Italia para facilitar la emigración a través de la integración regional se encontró con la gran resistencia

<sup>324</sup> Los artículos 48 y 49 del Tratado de Roma están incorporados en forma de provisiones en cuanto a la libre movilidad de personas bajo el Título 111, Capítulo 1, Trabajadores (artículos 39-43, y los relativos a los capítulos posteriores), en el texto consolidado del Tratado establecido por la Comunidad Europea. Véase la Comunidad Europea, "Treaty Establishing the European Community", en *Official Journal C* 325, 24 de diciembre de 2002.

<sup>325</sup> A. Geddes, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 2000, p. 45.

de otros países miembros.<sup>326</sup> Mientras que el Tratado de Roma fue firmado en 1957, el artículo 48 no se llevó a cabo hasta 1968. Mientras tanto, Italia se había transformado principalmente a causa de su admisión a la Comunidad Europea. Cuando a los italianos se les concedió la libertad de movilidad laboral, ellos no se inclinaron a ejercer este derecho. Aunque los italianos constituyeron el grupo más numeroso entre los trabajadores intracomunitarios, estos trabajadores constituyeron sólo una pequeña fracción del total de los trabajadores de la Comunidad Europea.<sup>327</sup> En 1990, la población de los residentes extranjeros oriundos de otros países de la UE había aumentado a más de 5.5 millones constituyendo alrededor de 1.5% del total de la población europea (370 millones).<sup>328</sup> La relativa falta de movilidad intracomunitaria contrasta fuertemente con la situación dentro del espacio del TLCAN, donde entre ocho y nueve millones de individuos nacidos en México residen en Estados Unidos, la mitad como ilegales. En 1972 hubo solamente 750 mil residentes mexicanos en Estados Unidos.

La integración regional europea se basó en la fusión de las sociedades caracterizadas por el relativamente parecido nivel de desarrollo económico. La provisión de ayuda económica a las regiones de la Comunidad Europea menos desarrolladas contribuyó a disminuir las disparidades socioeconómicas en las zonas tales como el sur de Italia, que en consecuencia redujo los incentivos para emigrar previstos por el artículo 48. Por consiguiente, la muy baja propensión a la migración laboral dentro del espacio europeo, en realidad refleja la subyacente situación socioeconómica que tiene una contraparte en la relación Estados Unidos-Canadá, pero todavía no con México.

El TLCAN surgió en un contexto histórico diferente. Este contexto no fue dirigido ni por intereses de seguridad ni por un proyecto federalista. En cambio, el Tratado extendió la zona de libre comercio creada en 1988 entre Canadá y Estados Unidos en respuesta al (exagerado) temor de las posibles implicaciones del Acta Única Europea. En efecto, este temor precipitó la noción de la Europa-fortaleza, el término que en la actualidad se aplica inadecuadamente para caracterizar las políticas regionales migratorias de la UE. Los orígenes del TLCAN se remontan a la creación de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo (CEMIDEC) autorizada por la Reforma Inmigratoria y el Acta de Control de 1986 (IRCA). Esencialmente, la

<sup>326</sup> F. Romero, "Migration as an issue in European interdependence and integration: The case of Italy", en A. Milward, F. Lynch, R. Ranieri, F. Romero y V. Sorenson (eds.), *The Frontier of National Sovereignty*, Londres, Routledge, 1993.

<sup>327</sup> H. Werner, *Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1993.

<sup>328</sup> R. Koslowski, *Migrants and Citizens*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2000, p. 118.

CEMIDEC examinó las estrategias alternativas o complementarias a las propuestas por el IRCA, para la prevención de la inmigración ilegal. La CEMIDEC elaboró una enorme cantidad de estudios migratorios, entre ellos los que examinaron los efectos potenciales de la liberalización del comercio entre México y Estados Unidos sobre la agricultura y la emigración mexicana. El estudio advirtió que la liberalización del comercio podría tener un efecto negativo sobre el sector del ejido, las tradicionales pequeñas fincas que empleaban millones de mexicanos y que sostenían un tercio de la población mexicana.<sup>329</sup> Unos años después, Philip L. Martin refinó su perspicacia del fenómeno desarrollando la teoría de la “joroba migratoria” según la cual, en caso de liberalizar el comercio, la emigración de México a Estados Unidos se incrementaría significativamente en el corto y mediano plazo, antes de descender eventualmente en el largo plazo.<sup>330</sup>

El presidente mexicano Salinas propuso la creación del TLCAN al presidente estadounidense George Bush padre. El presidente estadounidense consultó el proyecto con su Consejo Nacional de Seguridad, el cual respaldó la propuesta considerando que Estados Unidos y México ya se habían hecho tan interdependientes, en parte a causa de la migración, que el desarrollo adverso de la situación pudiera tener un efecto negativo sobre Estados Unidos.

Por consiguiente, mientras que la administración de Bush consideraba la cuestión de seguridad, este aspecto tuvo un papel menos importante en la integración regional en América del Norte que en la integración regional en Europa. Además, la propuesta del TLCAN no tuvo el contenido tan explícitamente político como lo tuvo el proyecto europeo. El TLCAN visionaba profundizar la interdependencia socioeconómica entre los tres Estados miembros, pero los tres guardaban celosamente sus prerrogativas soberanas. En efecto, México y Estados Unidos tuvieron tan diferentes ideas acerca de la cuestión de la migración ilegal que de pronto la “pastilla venenosa” de la migración fue excluida de las negociaciones del TLCAN. Paradójicamente, mientras la cuestión de control de la migración desempeñó un papel muy importante en la iniciativa diplomática, el tratado final llevó solamente una cláusula formal minoritaria en esta cuestión. Tanto el presidente Salinas como el presidente Clinton querían que la ratificación del Tratado redujera la migración ilegal hacia Estados Unidos. El presidente Salinas la expresó diciendo que Estados Unidos obtendría los tomates mexicanos de los trabajadores mexicanos.

<sup>329</sup> P. L. Martin, *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993.

<sup>330</sup> P. L. Martin and J. E. Taylor, “Managing Migration: The Role of Economic Policies”, en A. Zolberg and P. Benda, *Global Migrants, Global Refugees*, Nueva York, Berghahn Books, 2001.

Doce años después de haber firmado el TLCAN, la migración mexicana a Estados Unidos está creciendo rápidamente. Un análisis preliminar del censo de 2000 sugiere que la proporción de los inmigrantes ilegales entre los mexicanos ha aumentado significativamente. La “joroba migratoria” todavía no se ha materializado. Sin embargo, hay expertos mexicanos que sostienen que el cambio de las realidades demográficas y socioeconómicas en México de pronto resultará en la disminución de la emigración mexicana a Estados Unidos.

En retrospectiva, la libre movilidad de la mano de obra en el espacio económico del TLCAN tal como está permitida por el artículo 48 en la UE, por ahora solamente puede ser llamada visionaria. Algunos perciben que la integración socioeconómica inevitablemente resultará en la extensión y en la profundización del proceso de la integración regional entre los gobiernos involucrados. En Europa esta extensión y profundización estuvo acompañada por el proyecto federalista y el apoyo por parte del gobierno alemán comprometido a prevenir la recurrencia de la guerra. El contexto de América del Norte es muy diferente; el unilateralismo o aun el imperialismo de la política exterior de George W. Bush contrasta fuertemente con la situación europea.

Además, el proceso de integración regional en América del Norte está caracterizado por la disparidad económica entre México y Estados Unidos, mucho más grande que entre los países miembros de la UE. Los resultados de la gran desproporción económica para el desarrollo del proyecto de integración regional ya han sido ilustrados por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental que se caracterizó por las expulsiones masivas de los trabajadores, por ejemplo en Nigeria en los años ochenta, en vez de la profundización de la integración.<sup>331</sup> Aderanti Andepoju ha identificado que en África la preponderancia socioeconómica de un Estado en la integración regional de varios Estados, dificultó recurrentemente tal integración. Típicamente, el Estado más rico entre los Estados involucrados en el proyecto de integración regional, absorbe la mayoría de mano de obra dentro de la región, lo que con eventualidad causa las fricciones políticas, expulsiones masivas, sobre todo en el periodo de recesión económica, tal como la recesión experimentada por Nigeria, cuando los precios del petróleo cayeron en picada y la inestabilidad gubernamental aumentó.<sup>332</sup>

Pocos recuerdan hoy que la repatriación de los mexicanos que vivían en Estados Unidos en 1930 y que la Operación Wetback en 1954 resultaron en la

<sup>331</sup> S. Ricca, *Migrations internationales en Afrique*, París, L'Harmattan, 1990.

<sup>332</sup> A. Andepoju, “Regional Integration, Continuity and Changing Patterns of Intra-Regional Migration in Sub-Saharan Africa”, en M.A.B. Siddique, (ed.), *International Migration into the 21st Century*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

deportación masiva de un millón de mexicanos. Los temores mexicanos vinculados con la interpretación de la entrevista de George W. Bush con *Copely News Service* en marzo 2003 no son injustificados. La integración regional dentro del TLCAN no asegura los mismos resultados en cuanto a la libertad de movimiento de mano de obra que en la Unión Europea, sin embargo el actual y los sucesivos gobiernos mexicanos deben preservar en sus esfuerzos el forzar una solución de fondo al problema migratorio.

### ¿Hay otros referentes para el TLCAN?

Los casos de Italia, España, Portugal y Grecia en la integración regional europea parecen los posibles referentes más adecuados del TLCAN. En lugar de concentrarse sobre la extensión de la libertad del movimiento de mano de obra a los trabajadores italianos bajo la provisión del artículo 48, que se llevó a cabo a regañadientes y para el gobierno italiano tardíamente, México y Estados Unidos deberían enfocarse en torno de la inversión de la Comunidad Europea en Mezzogiorno, que ayudó a atenuar la migración internacional. En vez de disputarse por un nuevo programa de admisión a Estados Unidos de los trabajadores mexicanos de temporada, lo que después de todo significaría una regresión a la condenada política de braceros, ¿no sería mejor para México y Estados Unidos enfocarse en la inversión infraestructural para fortalecer el desarrollo socioeconómico de México? De allí la importancia de crear un Fondo Común para apoyar a las regiones más atrasadas.

La ayuda económica tiene mala reputación en Washington D.C., y la mayoría de los ciudadanos estadounidenses tienen nociones erróneas en cuanto a la dimensión de la asistencia económica proporcionada por su gobierno. No cabe duda de que parte de la hostilidad hacia la asistencia económica exterior surge de tal manera que ha sido proporcionada en los últimos años a Israel y a Egipto, principalmente en forma de asistencia militar. Sin embargo, las encuestas públicas demuestran que el público apoya una generosa asistencia estadounidense. El rechazo y la inmediata aceptación de la iniciativa de Kofi Annan en Monterrey constituyeron un usual cambio radical. Sin embargo, la aceptación a regañadientes de la administración estadounidense para incrementar la ayuda al exterior como parte de la estrategia para aliviar las raíces del terrorismo puede señalar un importante cambio.<sup>333</sup>

<sup>333</sup> B. Crossette, "Annan says Terrorism Roots are Broader than Poverty", en *New York Times*, 7 de marzo de 2002.

También España, Portugal, y en cierto grado, Grecia, podrían calificarse como referentes. España y Portugal se han transformado remarcadamente de ser fuentes a receptores de la migración durante el periodo que casi coincidió con su admisión a la UE. La perspectiva de tener a los países ibéricos como miembros, incitó un debate pavorosamente similar al debate de 2000-2001 sobre las consecuencias migratorias de la entrada de Polonia a la UE.<sup>334</sup> Algunos temían la marea de la inmigración española y portuguesa a otros países miembros de la UE después de haber terminado el periodo transitorio. Las voces más lúcidas indicaban las lecciones del precedente italiano y resultó que tenían razón. España y Portugal se quedaron con las inmensas poblaciones expatriadas; sin embargo, la marea de nuevos emigrantes españoles o portugueses a la UE no se materializó. Parafraseando a Ray Koslowski, la movilidad intraeuropea del capital se substituyó por la movilidad intraeuropea de mano de obra.<sup>335</sup> Entre el comienzo de las negociaciones y el final del periodo transitorio, España y Portugal experimentaron una transición socioeconómica vinculada con un grado mayor a la perspectiva de su admisión en la Unión Europea. El cambio demográfico de las sociedades ibéricas también fortaleció el cambio; sobre todo España experimentó la transición migratoria en los años 1980 y 1990. Esta transición fue casi análoga a la transición migratoria de Italia en los años setenta.

Hay señales que indican que México está en transición migratoria. La mayoría de la migración a México es transitoria. Pero las poblaciones inmigrantes han contribuido desde hace mucho a la fuerza laboral de ciertas regiones de México, tales como Chiapas, y las recientes políticas de regularización asumidas por el gobierno mexicano han reconocido el insuficientemente comprendido aspecto de la sociedad mexicana.

El estatus mexicano de ser el país de emigración, inmigración transitoria e inmigración no es raro. En efecto, este estatus se aplica cada vez a una mayor cantidad de lugares del mundo. El reconocimiento de esta realidad se ha hecho uno de los factores más importantes en las relaciones México-Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. Algunos demandaron que se creara un perímetro de defensa en el hemisferio o por lo menos en la zona de TLCAN con el fin de armonizar las políticas migratorias de manera análoga a los actuales esfuerzos de la UE de negociar una política inmigratoria común. Aparentemente, México había tratado de vincular su cooperación con esa estrategia hacia las

<sup>334</sup> E. Honekopp and H. Werner, "Is the EU'S Labour Market Threatened by a Wave of Immigration?", en *Intereconomics*, enero-febrero de 2000, pp. 3-8.

<sup>335</sup> Koslowski, *Migrants and Citizens*, Ithaca, Cornell University Press, Nueva York, 2000.

iniciativas estadounidenses respecto de los residentes mexicanos ilegales en Estados Unidos.

Si se concentra la atención sólo en el caso de España (excluyendo a Grecia y Portugal por falta de espacio) su incorporación a la zona de Schengen constituyó *sine qua non* para su admisión a la UE. En cuanto las reglas de Schengen se llevaron a cabo, entre ellas la imposición del visado a los marroquíes, las primeras pateras transportando marroquíes y africanos negros llegaron a la costa de España. En los años noventa, la presión migratoria sobre España pareció intensificarse, tal vez a causa de las recurrentes políticas de la regularización y autorización del reclutamiento de los trabajadores extranjeros de temporada. A finales del año 2001, la asociación de los marroquíes en España estimó que sólo entre marroquíes había 4, 000 personas que perecieron tratando de entrar en España en los últimos cinco años. Por supuesto, es muy difícil corroborar estas cifras, sin embargo, brindan una medida de la pasión evocada por los recientes dilemas de España.<sup>336</sup>

El anterior gobierno conservador de Asnar repudió la política de regularizaciones y enfureció a Marruecos con su propuesta de la Cumbre de Tampere, que trataba de animar a este país a imponer el requisito de visado a muchos nacionales de los países de África subsahariana para detener la migración de tránsito a través de Marruecos hacia España.

Ambos, los mexicanos y los estadounidenses, pueden pensar sobre una posible referencia a España. Si se refiere a las muy analizadas políticas migratorias específicas tan debatidas en el contexto de México y de Estados Unidos, las experiencias de España parecen confirmar lo que se ha aprendido hasta ahora. Las políticas de regularización ofrecen un alivio humanitario a los residentes extranjeros indocumentados, pero no cambian la dinámica de flujos migratorios ilegales.<sup>337</sup> En efecto, también sirven para atraer la inmigración adicional. Las políticas de admisión temporal de mano de obra extranjera son difíciles de administrar y a menudo constituyen una “puerta trasera” de las regularizaciones, y probablemente también sirvan para incrementar la migración ilegal. Estados Unidos y México deberían examinar los instrumentos específicos o políticas aplicadas por España muy atentamente, porque estas políticas parecen haber exacerbado en vez de aliviado la migración ilegal.

<sup>336</sup> A. Belguendouz, “La Dimension Migratoire Maroco-Hispano-Européenne: Quelle Cooperation?”, en *A New Security Agenda for Future Regional Co-operation in the Mediterranean Region*, Roma, Fourth Mediterranean Dialogue International Research Seminar, NATO Defense College, noviembre de 2001.

<sup>337</sup> OCDE, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, París, OCDE, 2000.

Lo que hace la relación entre Marruecos —y por lo tanto también entre Túnez y Argelia—, y la Unión Europea un posible referente para el TLCAN, es la existencia de los minipactos al estilo del TLCAN vinculando estos tres países con la Unión Europea. En efecto, el acto de firmar el TLCAN parece haber causado lo que Reinhard Bendix llamó “el efecto de la demostración” sobre la UE y sus homólogos de África del Norte. Los acuerdos de asociación crearon zonas de libre comercio y han previsto la cooperación en materia de políticas de migración, sobre todo para reducir la migración ilegal.

Por mucho tiempo, Marruecos había cooperado con los Estados europeos en materia de migración. Sin embargo, a despacho del pacto de asociación entre Marruecos y la UE, las relaciones entre Marruecos y España y entre Marruecos y la UE se han caracterizado por tensiones. La migración es solamente uno de muchos asuntos irritables, pero puede ser el más significativo. Marruecos ha revelado tener idea sobre la negociación bilateral con la UE, que son muy semejantes a las que oficialmente demuestra México con Estados Unidos en las negociaciones sobre la migración mexicana. Concretamente, Marruecos ve la migración ilegal hacia la UE como la respuesta a la insatisfecha demanda de mano de obra. Los Estados miembros de la UE, por ejemplo España, como Estados Unidos, ven la inmigración ilegal como la violación de ley. Marruecos ve la integración de los inmigrantes y las iniciativas contra la discriminación como prioridades para España y la UE en vez de la prevención de la inmigración ilegal.

El deterioro de las recientes relaciones entre Marruecos y la UE parece contrastar fuertemente con las contemporáneas relaciones entre México y Estados Unidos. Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas, y las históricamente antagonistas relaciones entre México y Estados Unidos, sobre todo en materia bilateral de las migraciones, podrían reanudarse mientras que el periodo de “luna de miel” está finalizando.

A pesar de todas las diferencias contextuales, Marruecos y México se encuentran en situaciones análogas. Es muy probable que los efectos de los acuerdos de asociación ejercerán el mismo efecto de la “joroba migratoria” sobre la emigración de África del Norte como la liberalización del comercio entre México y Estados Unidos.<sup>338</sup>

La relación de Turquía con la integración regional europea es significativamente diferente de aquella de los países de África del Norte. Turquía accedió al estatus de asociación con la Comunidad Europea en 1972, lo que entonces

<sup>338</sup> G. White, “Encouraging Unwanted Immigration: A Political Economy of Europe’s Efforts to Discourage North African Immigration”, en *Third World Quarterly*, 20:4, 1999.

fue interpretado como la prefiguración de su eventual plena asociación. Los turcos constituyen la más grande población no comunitaria dentro del espacio de la Unión Europea. Hay más de tres millones de turcos en la Unión Europea. El segundo grupo más numeroso son los marroquíes, que en total sobrepasan dos millones. Actualmente, Turquía goza de la unión aduanera con la Unión Europea, sin embargo sus solicitudes de plena admisión a la Unión fueron rechazadas, a pesar de la fuerte presión sobre la UE por parte de Estados Unidos. La larga tradición del apoyo estadounidense para la plena admisión de Turquía a la UE ha complicado las relaciones Unión Europea-Estados Unidos y, como sugiere Joaquín Roy, ha sido percibido como la acción de Estados Unidos de meterse en los asuntos interiores de la UE.

La posición estadounidense ignora la multitud de problemas y asuntos que constituyen un obstáculo para la plena admisión de Turquía. No se entrará en detalles de este asunto,<sup>339</sup> es suficiente con observar que el problema clave es la perspectiva de la inaceptable inmigración a la UE después del final del periodo transitorio de Turquía. Esta perspectiva es políticamente inviable para la mayoría de los miembros de la UE, a pesar del futuro declive demográfico en los países como Alemania, España o Italia. Esto constituye la razón clave de por qué el horizonte de la plena admisión de Turquía se mantiene a distancia, siendo, sin embargo, una posibilidad.

Actualmente, tanto Turquía como Marruecos están presionados para armonizar sus políticas de inmigración con las de la UE. Por ejemplo, recientemente Turquía ha cambiado la ley y políticas del refugio que anteriormente concedían la preferencia de admisión para los turcos étnicos de otras partes del antiguo territorio otomano. Turquía también está considerando la imposición de las sanciones contra los empleadores y la reforma de las políticas de asilo.<sup>340</sup> Estos cambios podrían ser muy significativos ya que por mucho tiempo ha tolerado la presencia de entre tres y cuatro millones de extranjeros, que han llegado allí procedentes en su mayoría de los países vecinos, tales como Irán e Irak.

Si Turquía cambiara su política de la tolerancia cubierta y se aproximara a la política de la UE, la región podría experimentar flujos de migración desestabilizadores, tales como los flujos iraquíes a Jordania.

Mientras que la UE se basa en la unión aduanera, y el TLCAN en el tratado de libre comercio, la relación entre Turquía y la UE, y entre México y el TLCAN muestran semejanzas. En ambos casos, el legado de la admisión de trabajadores

<sup>339</sup> B. Buzan y T. Diez, "The European Union and Turkey", en *Survival* 41:1, primavera de 1999, pp. 41-57.

<sup>340</sup> OCDE, *Trends in International Migration*, París, 2001.

extranjeros de temporada tiene un mayor peso. Este legado mitiga la perspectiva de plena admisión de Turquía a la UE, demostrando una injustificada suposición de que la migración de los trabajadores profundiza necesariamente la integración socioeconómica y política.

México sigue tratando de obtener la extensión de admisión de sus ciudadanos como los trabajadores extranjeros de temporada en Estados Unidos y aparentemente comprendería el retorno a la política de bracero como progreso en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, la política de braceros en 1964 y las políticas de trabajadores visitantes entre 1972 y 1974, terminaron por buenas razones. Las políticas de reclutamiento de mano de obra en Europa y en América del Norte constituyeron políticas públicas imperfectas que han resultado en un considerable asentamiento y en la inmigración ilegal. Resulta irracional pensar que la extendida admisión de los trabajadores extranjeros de México a Estados Unidos precipitará la materialización de la visión del presidente Fox sobre la América del Norte sin fronteras. El historial de las políticas de admisión de los trabajadores extranjeros no promete las relaciones bilaterales armoniosas.

En consecuencia, Turquía constituye un referente más relevante para el TLCAN. Mientras que Turquía se queda atrás en el desarrollo económico comparado con la UE y mientras que las perspectivas de la gran marea de la emigración turca en el largo plazo persistan, la integración más profunda a través de la plena asociación será evasiva. Cuando las políticas de trabajadores visitantes en Europa occidental fueron frenadas en los años setenta, varios millones de trabajadores turcos fueron registrados para el reclutamiento.<sup>341</sup> Unos 30 años después, la plena asociación de Turquía en la UE persiste evasiva, en parte por la percepción de que demasiados turcos emigrarían si se les otorga la libre movilidad de la mano de obra dentro de la Unión Europea.

### **Comparación de la migración de mano de obra. Agenda de investigación**

Desde los años setenta o aun antes, se realizaron muchos esfuerzos para comparar el sistema migratorio en Europa y en América del Norte. Sin embargo, como lo atestiguan las injustificadas alusiones del TLCAN durante el periodo de la luna de miel al referente europeo, algunos importantes malentendidos persisten todavía. Esto sugiere que todos los partidos involucrados, incluso los estadounidenses, deberían esforzarse más en el asunto.

<sup>341</sup> P. L. Martin, *The Unfinished Story, Turkish Labour Migration to Western Europe*, Génova, ILO, 1991.

Las cuestiones migratorias ya no pueden ser tratadas como secundarias debido a que afectan fundamentalmente la seguridad, incluso la seguridad de los inmigrantes. Estados Unidos no parece apreciar plenamente cómo los intereses europeos de seguridad están vinculados con la prevención de la migración “no deseada”. Las tensiones trasatlánticas en la cuestión de Irak surgieron, en parte, a causa de las diferentes percepciones de la amenaza de la seguridad. La UE quiere estabilizar a Medio Oriente, que constituye la fuente de tanta migración hacia su territorio, por ello comprende que una potencial consecuencia del conflicto se transformará en una más grande presión migratoria a la UE.

Estados Unidos no parece comprender las preocupaciones de sus aliados europeos, incluyendo Turquía. Parece percibir la guerra en Irak como una posibilidad de cambio de régimen y de la democratización. Contribuyen a esta visión aproximadamente cuatro millones de iraquíes expatriados sobre la población total de más de 22 millones, para ayudar a introducir la democratización.

Mientras tanto, los académicos y los líderes árabes advierten que la cuestión bélica podría abrir las proverbiales garras del infierno. Los movimientos masivos de población toman un peso mayor en esta visión apocalíptica. Seguramente ya es tiempo para la comparación trasatlántica de las implicaciones de las políticas de migración, sobre todo en cuestión de seguridad, y si se considera que la guerra en Irak aumentó entre musulmanes la popularidad de Al-Qaeda, entonces a Estados Unidos, a la postre, le ha resultado contraproducente.

---

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA.  
MÁS QUE LIBRE COMERCIO



El acuerdo comercial, el diálogo político y cooperación entre México y la Unión Europea (UE) incorporó a dos intrusos en el libre cambio económico: la democracia y la sociedad civil. En ambos rubros, las organizaciones no gubernamentales (ONG) buscan jugar un papel determinante. Cinco años después de la firma, se presenta en este capítulo un primer balance de su situación.

### **Contexto del Acuerdo de Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre las Comunidades Europeas y los Estados Unidos Mexicanos**

En 1995, bajo la presidencia española de la UE, comenzó oficialmente el acercamiento con México, con el fin de negociar un acuerdo de cooperación, diálogo político y de asociación comercial. El interés europeo se manifestaba dentro de un contexto particularmente turbio. El primero de enero de 1994, justo al clausurarse el gran festival cultural Europalia México 1993, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional había atacado los cuarteles militares de Chiapas y lanzado así una advertencia al gobierno: "Si nos olvidaron al negociar el TLC, nosotros no nos vamos a dejar olvidar". El resto del año quedó marcado por asesinatos políticos, la sonada caída en desgracia del presidente Carlos Salinas de Gortari (cuyas dudosas maniobras habían provocado una fuga masiva de capitales), el cambio del poder a Ernesto Zedillo, la devaluación del peso y, por si fuera poco, la angustiante erupción del volcán Popocatepetl a menos de cien kilómetros de la ciudad de México.

Con semejante telón de fondo, a primera vista, las ventajas en el acercamiento entre México y la UE no se veían del todo claras. Históricamente, ambos socios han estado concentrados en sus vecinos más cercanos. La economía mexicana está integrada a la de Estados Unidos, y esto no solamente en lo que marca el TLCAN, en vigor desde 1994, sino también a causa de la dinámica dictada por 3, 200 kilómetros de frontera común, y por la presencia de cerca de 20 millones de personas de origen mexicano que viven en Estados Unidos. Mientras tanto, la UE, de quince miembros, fue absorbida desde el comienzo de las negociaciones por la inminente adhesión de diez nuevos países y todos los preparativos que ello implicaba. Desde el comienzo de las conversaciones entre México y la UE, estos dos hechos marcaron el tono y el paso del acercamiento.

Lo que estaba en juego, por lo tanto, era esencial. Para la UE se trataba de recuperar presencia en el mercado estadounidense, profundamente transformado por el TLCAN, y de beneficiarse de un país que, gracias a sus múltiples acuerdos de libre comercio, se había convertido en una suerte de bandeja giratoria del comercio en el continente americano. Más estratégicamente, México esperaba de este acuerdo con la UE una diversificación esencial de sus relaciones económicas exteriores, prácticamente monopolizadas por Estados Unidos, y una ampliación de su margen de autonomía en el ámbito internacional. Tras largas rondas de negociación, el “Acuerdo Global” fue firmado el 8 de diciembre de 1997. El capítulo comercial entró en vigor el primero de julio de 2000 y el de liberalización de servicios e inversiones el primero de marzo de 2001. El nombre oficial es Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación.

### ¿Ventajas comerciales?

La balanza comercial entre México y la UE mostraba ya una relación de 2 a 1 al inicio de las negociaciones y, cinco años después, ésta no ha cambiado. Si bien es cierto que el volumen comercial ha aumentado en términos relativos,<sup>342</sup> México sigue siendo un importador neto de bienes y servicios europeos, sin que se demuestre aún que las empresas mexicanas hayan aprovechado el acuerdo. La concentración de los pocos exportadores mexicanos en el mercado estadounidense se ha hecho notar. Los primeros productos de exportación de la UE a México siguen siendo maquinaria y automóviles, mientras que los de México no han cambiado tampoco y encabeza la lista la maquinaria y los energéticos. Con la liberalización del comercio de automóviles y sus partes, decidido en el Segundo Consejo Conjunto del 13 de mayo de 2002 —reunión que duró menos de una hora— ambas partes tendrían mucho que ganar, si no fuera porque lo que más crece es el comercio entre firmas de los grandes fabricantes de autos. La liberalización de inversiones fue también particularmente benéfica para este sector al permitir la modernización de las plantas productivas en México con gastos reducidos.

En lo que respecta a los productos agropecuarios, México sigue siendo un importador neto de estos productos, las amplias cuotas acordadas por la UE tienen mucho espacio para los productores de ciertos alimentos.

<sup>342</sup> Según el comunicado del Tercer Consejo Conjunto UE-México (27 de marzo de 2003), “el comercio bilateral creció en un 28.3%” en los primeros 2 años del acuerdo. Sin embargo, en términos absolutos significa que las exportaciones mexicanas se redujeron de 6, 973 millones de euros a 6, 200, mientras que las exportaciones europeas aumentaron de 13,848 millones a 14, 900 millones. Fuentes Eurostat y Secretaría de Economía de México.

Referente a la inversión, las autoridades habitualmente hacen hincapié en que la UE es el segundo inversionista más importante en México y que 5, 006 empresas mexicanas cuentan con capital europeo. Sin embargo, el número de empresas mexicanas presentes en Europa es de ocho, y se trata de aquellos grupos industriales que ya han probado su éxito en otros mercados, tales como Vitro, Cemex, Maseca (Mission Foods) y la cervecera Corona. El entorno económico mundial desfavorable no ha hecho más que reforzar lo que con facilidad se anticipaba: además de los consumidores mexicanos con suficiente poder de compra, sólo los exportadores con experiencia se iban a beneficiar de tal asimetría económica. Mientras se espera el regreso de tiempos mejores, ¿qué se puede hacer con semejante acuerdo?

### Cláusula democrática

Este acuerdo tiene la originalidad de agregar al aspecto comercial dos capítulos: el diálogo político y la cooperación, que lo distinguen del TLCAN y reducen a este último a un simple "contrato de boticarios". El enfoque de la UE contradecía, sin embargo, la práctica mexicana de negociar sólo acuerdos exclusivamente comerciales, y de ver cualquier otro tema como un intento de interferencia en asuntos internos. Esta divergencia explica por qué las negociaciones duraron cinco años (mientras que la etapa de negociación comercial apenas tomó un año), y que, en varias ocasiones, las negociaciones estuvieran a punto de naufragar.

Bajo las presidencias de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, se negaba a considerar el capítulo de derechos humanos y democracia como "parte esencial del acuerdo". Sin embargo, en virtud del mandato del Consejo a la Comisión Europea para toda negociación con países terceros, la UE estaba obligada a hacer figurar como artículo 1º de todo acuerdo una declaración de las partes proclamando que las políticas interiores y exteriores de los firmantes se inspiran del respeto a los principios descritos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. El gobierno mexicano se interesaba en la liberalización comercial y en los fondos de financiamiento europeos para sus programas de desarrollo económico, pero no veía o pretendía no ver la utilidad de los programas para el desarrollo de la sociedad civil.<sup>343</sup> Sin embargo, hoy se ha abolido la pena de muerte de nuestra Constitución, no podemos entonces negar la influencia del acuerdo con la UE en este ámbito.

<sup>343</sup> El déficit comercial de México con la UE pasó de 6, 875 a 8, 800 millones de euros. Carta del Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, a Sergio Aguayo, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, del 21 de febrero de 1997. La Comisión Europea acababa de ceder a la presión del gobierno mexicano para cancelar un donativo de 344 mil dólares a la AMDH para un programa de

## Papel de la sociedad civil

Cuando Europa inició las negociaciones, dialogaba con el México del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el de “la presidencia imperial”.<sup>344</sup> Sin embargo, la entrada en vigor del acuerdo con la UE coincidió con el momento en el que México daba, por primera vez en siete décadas, la victoria electoral a la oposición. El 2 de julio de 2000, Vicente Fox, candidato de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista, ganó las elecciones presidenciales rompiendo así con el monopolio priísta, cuestión que seguramente se ratifica con la participación del voto de los mexicanos en el extranjero, otro logro del acuerdo, y con la pérdida, una vez más, del viejo PRI en los pasados comicios de julio de 2006.

Estas nuevas circunstancias inevitablemente han redefinido las relaciones de México con la UE. De hecho, el advenimiento de un sistema más democrático, y sobre todo con una verdadera separación de poderes, tuvo varios efectos. Por una parte, calmar las relaciones y desdramatizar la controversia sobre la “interferencia en asuntos internos”. Por otra, se complicaron las cosas, ya que el nuevo Poder Ejecutivo debía confrontar un Poder Legislativo dominado por los partidos de oposición. Si antes el presidente emperador podía actuar como mejor le pareciera, toda decisión del Ejecutivo debe ahora pasar por una Cámara de Diputados dividida virtualmente a la mitad, con una parte para el PRI, y por un Senado aún bajo el control del antiguo partido en el poder. Numerosas reformas prometidas en campaña electoral, tales como la ley sobre los pueblos indígenas y la nueva legislación del trabajo se tropezaron con la oposición en el Congreso.

Es aquí justamente que los capítulos originales del acuerdo con la UE —en particular el diálogo político y la cooperación— ejercen una influencia decisiva para el desarrollo de la práctica democrática en México. Este país debe asumirse en tanto que entidad política plural, lo que es completamente nuevo para la población y sus elites, que con frecuencia demuestran nostalgia por la presidencia imperial, una época en la que todo se le podía agradecer o achacar al “gobierno”, ente sin demarcaciones, encarnado por el “gran Tlatoani” en turno, y que ahora son claramente el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, todos ellos celosos de ejercer sus potestades.

---

observación electoral en el Distrito Federal (primera elección del alcalde de la capital). Por cierto, hoy Gurría se ha convertido ya en el nuevo secretario general de la OCDE, el organismo que influye en las políticas públicas europeas.

<sup>344</sup> Asimismo título del libro de Enrique Krauze, Editorial Tusquets, México, 1997. Reseña histórica de los poderes presidenciales quasiabsolutistas que gozaron los elegidos del PRI entre 1940 y 1996. En México “existía un dinámico mercado de compraventa de obediencia y buena voluntad”, p. 107.

En dicho marco de falta de apoyo interno se agregó la recesión económica mundial, cortando las alas a proyectos de desarrollo industrial entre México y la UE. Así, los fondos de cooperación de la UE tendrían su mejor uso en el apoyo a la formación, la práctica y la difusión de la democracia en diferentes niveles, un dominio en el que la UE tiene experiencia tras ayudar a los antiguos países comunistas. Si un acuerdo comercial no puede progresar por causa de la economía mundial, por lo menos puede aprovecharse el tiempo de desaceleración para adecuar el ritmo de la apertura a la capacidad de adaptación del sistema mexicano.<sup>345</sup> Las autoridades parecen haberlo entendido al acelerar la adopción de programas de cooperación y financiamiento de proyectos, incluyendo el desarrollo institucional y consolidación del Estado de Derecho,<sup>346</sup> definiendo las modalidades de participación en los programas de educación, ciencia y tecnología, así como la transparencia y el derecho al acceso a la información pública.

En teoría, la sociedad civil podría tener muchas avenidas de expresión y participación dentro del marco del acuerdo, pero poco o nada se ha concretado. Aun cuando la presidencia de Vicente Fox inicialmente marcó un nuevo rumbo en la política exterior, impulsando un papel más protagónico en el campo internacional, este tono se modificó considerablemente con la salida de Jorge G. Castañeda de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Castañeda, conocido en Europa en las arenas académicas y políticas de izquierda, gozaba de excelentes contactos con las elites europeas, quienes gustosamente hablaban de cooperación en materia de derechos humanos, democracia y sociedad civil, antes de que algún proyecto entrara en vigor. Sin embargo, Castañeda renunció y Fox encomendó la tarea de seguimiento al entonces secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez. Este cambio relegó los temas sociales a segundo plano, y el desinterés se hizo notar doblemente con la anulación del cargo oficial de representante especial de Derechos Humanos en la Cancillería, a mediados de 2003. En la UE, con esto dio por terminada la aventura del liderazgo mexicano en materia de Derechos Humanos, conformándose con buscar un simple cumplimiento de lo estrictamente legal. La UE proveyó de fondos la iniciativa de adaptación de las leyes mexicanas a la normatividad internacional en la materia,<sup>347</sup> y no se espera que haya más iniciativas en esa área por el momento.

<sup>345</sup> Numerosas sugerencias se pueden encontrar en el informe del Parlamento Europeo A5.025112002 del 24 de junio de 2002 por la eurodiputada Marie-Hélène Gillig.

<sup>346</sup> Conclusiones del Tercer Consejo Conjunto México-UE, 27 de marzo de 2003, punto 18.

<sup>347</sup> *Ibidem*, punto 19.

## Ventana de oportunidades

La organización del primer Foro de la Sociedad Civil México-UE, que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2002 en Bruselas, representó dentro de esta perspectiva una inversión esencial. Fue la primera vez que el gobierno mexicano consideró a las ONG como interlocutores legítimos en el análisis del acuerdo y sus consecuencias prácticas. Los más de 200 participantes, organizados en grupos de trabajo, pidieron a la UE y al gobierno mexicano la creación de un "Observatorio Social del Acuerdo", una instancia autónoma de consulta que permitiría evaluar el impacto del acuerdo sobre los derechos humanos, civiles y políticos, además de los económicos, sociales y culturales. Esta propuesta fue acogida favorablemente y las ONG mexicanas y europeas se comprometieron a presentar a las autoridades un plan concreto para este órgano ciudadano de vigilancia y seguimiento. Es indudable que la influencia europea en Chiapas ha ayudado a la distensión del EZLN, y a mantener tranquilo al subcomandante Marcos, quien ha expresado en varias ocasiones su deseo de reintegrarse a la lucha civil en el terreno político.

Lo que resulta interesante de dicha propuesta es que no se tiene registrado que anteriormente la UE haya aceptado semejantes compromisos con países que no son ni miembros ni limítrofes ni asociados, creando así un precedente importante para su política exterior. Las ONG mexicanas, tan habituadas a que se les ignore, también deberán adecuar su comportamiento tras haber encontrado una puerta de entrada. Igualmente, Europa reconoció, con el establecimiento de programas de apoyo a los derechos humanos y al Estado de Derecho, el papel que puede desempeñar en la evolución de México. No hay que olvidar que la democratización mexicana, como en tantos otros lugares, puede dar marcha atrás. Si las autoridades, las elites empresariales y la población en general no aprenden a hacer buen uso de su libertad democrática y de la división de poderes, el vacío dejado por la presidencia imperial será inevitablemente rellenado por movimientos populistas o grupos violentos. La UE podría entonces encontrarse frente a un socio comercial completamente indeseable, y México podría vivir un doloroso retorno al imperio del abuso. Es el reto esencial de este acuerdo, el cual trata de conciliar el libre comercio con el desarrollo equitativo y el progreso democrático. Esto es lo que le falta al TLCAN para humanizarlo.

---

BIBLIOGRAFÍA



- ABELLÁN, Victoria y Blanca Vilá, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1993.
- AGUAYO, Sergio, *El Almanaque mexicano*, Grijalbo, México, 2000.
- AGUILAR, Adolfo, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos 1988-1989*, El Colegio de México, México, 1990.
- AGUIRRE, Pedro y Mauricio Rossell, *La Unión Europea. Evolución y perspectivas*, Diana, México, 1994.
- ALLISON, Graham T., *Essence of Decision*, Little Brown and Company, Estados Unidos, 1971.
- ANDEPOJU, A., "Regional Integration, Continuity and Changing Patterns of Intra-Regional Migration in Sub-Saharan Africa", en M.A.B. Siddique, (ed.), *International Migration into the 21th Century*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- ANTUÑANO, Isidro y Jordi Bacaria, "El Euro y el Sistema Financiero Europeo", en J.M Jordán Galduf (ed.), *Economía de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 2002.
- BACARIA Jordi, G.E. Chortareas y Andreas P. Kyriacou, "Enlargement and the European Central Bank", en B. Steuenberg (ed.), *Widening the European Union: Politics of institutional change and reform*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- BAGLEY, Bruce, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México en la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (eds.), *Relaciones México-Estados Unidos 1987*, El Colegio de México, México, 1990.
- BARÓN, Enrique, *Europa en el alba del milenio*, Acento Editorial, Madrid, 1999.
- BARSTON, R.P., *Modern Diplomacy*, Longman, Reino Unido, 1988.
- BELGUENDOUZ, A., "La Dimensione Migratorie Maroco-Hispano-Européenne: Quelle Cooperation?", en *A New Security Agenda for Future Regional Cooperation in the Mediterranean Region*, Roma, Fourth Mediterranean Dialogue, International Research Seminar, NATO Defense College, noviembre de 2001.
- BERNAL, Víctor et al., *La integración comercial de México con Estados Unidos y Canadá*, Siglo XXI, México, 1990.
- BLAS GUERRERO, Andrés de, *Nacionalismo y naciones en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

- BRINKLEY, Douglas y Clifford Hackett (eds.), *Jean Monnet: The Path to European Unity*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991.
- BROMBERG Merry y Serge Bromberger, *Jean Monnet and the United States of Europe*, Coward-McCann, Nueva York, 1969.
- BROOKS, David y Jonathan Fox (edits.), *Cross-Border Dialogues. v.s.-Mexico Social Movement Networking*, La Joya, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 2003.
- BUCHAN, David, *Europe: l'étrange superpuissance*, Ediciones Apogée, Rennes, 1993.
- BUENO, Jesús, *Babilonia y Babel; el Parlamento Europeo desde dentro*, Ediciones B, Barcelona, 1999.
- BULMER, Simon, *The Federal Republic of Germany and the European Community*, Allen & Unwin, Reino Unido, 1987.
- CAMERON, Maxwell y Brian Tomlin, *The Making of NAFTA*, Cornell University Press, Nueva York, 2000.
- CASTAÑEDA, Jorge, *The Mexican Shock*, The New Press, Estados Unidos, 1995.
- CIESLIK, Thomas, "La dimensión política del Acuerdo Global: un balance modesto", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *El acuerdo global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*, Plaza y Valdés editores, México, 2005.
- \_\_\_\_\_, *La Herencia*, Alfaguara, México, 2000.
- CINI, Michelle, *The European Comision: Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*, Manchester University Press/St. Martin's Press, Manchester/ Nueva York, 1996.
- CORNELIUS, Wayne, *Mexico's New Paradigm of the 1990's*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1991.
- CORTÉS, Fernando, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Miguel Ángel Porrúa/ CIESAS, México, 2000.
- CRAM, Laura, "Integration Theory and the Study of the European Policy Process", en Jeremy Richardson (coord.), *European Union: Power and Policy-making*, Routledge, Reino Unido, 1991.
- CHABAT, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter H. Smith (ed.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, FCE/Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, 1989.
- CHANONA, Alejandro y Roberto Domínguez, *Europa en transformación*, UNAM/ UQROO/Plaza y Valdés, México, 2000.
- DÁVILA, Consuelo y Eliezer Morales, *La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, México, 1994.

- DE SCHOUTHEETE, Philippe, *Una Europa para todos. Diez ensayos sobre la construcción europea*, Alianza Actualidad, Madrid, 1998.
- DOMÍNGUEZ, Jorge y Rafael Fernández de Castro (eds.), *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*, Routledge, Nueva York/Londres, 2001.
- DRAKE, Helen, *Jacques Delors: Perspectives on an European Leader*, Routledge, Londres, 2000.
- DUCHENE, Francois, *Jean Monnet: The First Statesman of Independence*, Nueva York, WW: Norton and Company, 1994.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Europe: A History of its Peoples*, Viking, Londres, 1990.  
 \_\_\_\_\_, *Historia de los europeos*, Aguilar, Madrid, 1990.
- DUVERGER, Maurice, *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza, Madrid, 1994.
- EDWARDS, G. y D., Spence (eds.), *The European Commission*, Longman, Londres, 1994.
- EIJFFINGER, S.C.W. y Haan, J., "European Monetary and Fiscal Policy", en B. Steunenberg (ed.), *Widening the European Union: Politics of institutional change and reform*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- FAWCETT, Louise y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Reino Unido, 1995.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Jorge Domínguez, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, Océano, México, 2001.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid, 1994.
- FINN, Laursen (ed.), *The Political Economy of European Integration*, Netherlands, European Institute of Public Administration, 1995.
- FRANKEL, J., *British Foreign Policy 1945-1973*, Royal Institute of International Affairs/Oxford University Press, Reino Unido.
- FREYMOND, Jacques, *Western Europe Since the War*, Praeger Paper-backs, Reino Unido, 1964.
- GALLNER, Ernest, *Encounters with Nationalism*, Blackwell/Oxford/Cambridge, Massachussets, 1994.
- GAMBLE, Andrew y Anthony Payne, *Regionalism and World Order*, MacMillan, Reino Unido, 1996.
- GARCÍA-ALBA y Serra Puche, *Análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, México, 1985.
- GEDDES, A., *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester/Nueva York, 2000.
- GEORGE, Stephen, *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press/Oxford, Reino Unido, 1990.

- GONZÁLEZ, Guadalupe, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter H. Smith.
- GONZÁLEZ COMPEAN, Miguel y Leonardo Lomeli, *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000.
- GUIBERNAU, Montserrat, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Polity Press/Cambridge, Massachusetts, Blackwell Publishers/Cambridge, Reino Unido, 1996.
- HALL, Peter, *Governing the Economy*, Polity Press, Reino Unido, 1983.
- HALLSTEIN, Walter, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Massachusetts, 1962.
- HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.
- \_\_\_\_\_, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Estados Unidos, 1964.
- HEATER, Derek, *Connecticut, The Idea of European Unity*, St. Martin's Press, Nueva York, 1992.
- HERRANZ DE RAFAEL, Andrés, *La vigencia del nacionalismo*, Siglo XXI, Madrid, 1992.
- HILL, Christopher (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Nueva York, 1996.
- HUCHIN, Eduardo, *T.L.C. hacia un país distinto*, Nueva Imagen, México, 1992.
- HURRELL, Andrew, "Comparación entre Europea y América: ¿qué clase de problemas?, ¿qué clase de teorías?", en Arturo Borja *et al.*, *Regionalismo y poder en América: los límites del neo-realismo*, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- HUTCHINSON, John y Anthony D. Smith (eds.), *Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 1994.
- JACOBS, Francis (ed.), *The European Parliament*, Longman, Londres, 1992.
- KATZ, Richard S. y Bernhard Wessels (eds.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, St. Martin's Press/Houndmills/Basingstoke, Hampshire, Oxford/Nueva York, 1998.
- KATZENSTEIN, Peter, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Estados Unidos, 1978.
- KEOHANE, Robert, *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Estados Unidos, 1986.
- \_\_\_\_\_, y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Little Brown and Co., Estados Unidos, 1977.
- \_\_\_\_\_, "International Interdependence and Integration", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Estados Unidos, Addison-Wesley, reproducido en P. Viotti y M. Kauppi, *International Relations*

- Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Mc Millan Publishing Co., Estados Unidos, 1987.
- KIRCHNER, Emil Joseph, *Decisión Making in the European Community*, Manchester University Press, Manchester, 1992.
- KOSLOWSKI, R., *Migrants and Citizens*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 2000.
- KRASNER, Stephen D., "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (ed.), *Interdependencia, un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, México, 1990.
- KRAUZE, Enrique, *La Presidencia Imperial*, Tusquets, México, 1997.
- LUSTING, Nora et al., *Assessing the impact: North American Free Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1992.
- MARTIN, P.L., *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Institute for International Economics, Washington DC, 1993.
- \_\_\_\_\_, *The Unfinished Story, Turkish Labour Migration to Western Europe*, ILO, Génova, 1991.
- \_\_\_\_\_ and J. E. Taylor, "Managing Migration: The Role of Economic Policies", en A. Zolberg and P. Benda, *Global Migrants, Global Refugees*, Berghahn Books, Nueva York, 2001.
- MAYER, Frederick W., *Interpreting NAFTA, The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1998.
- MCCORMICK, John, *Understanding the European Union*, Palgrave, Reino Unido, 1999.
- MILNER, Helen, "Regional Economic Cooperation, Global Markets and Domestic Politics: a Comparison of the NAFTA and the Maastricht treaty", en William Coleman y Geofre y Hunderhill (eds.), *Regionalism & Global Economic Integration*, Routledge, Reino Unido, 1998.
- MORATA, Frances, *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew, "Negotiating the Single European Act", en Robert Keohane y Stanley Hoffman, *The New European Community*, Westview Press, Estados Unidos, 1991.
- \_\_\_\_\_, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Nueva York, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Peter Evans, Harold K. Jacobson y Robert Putnam, *Doble Edge Diplomacy*, University of California Press, Estados Unidos, 1993.

- \_\_\_\_\_, *Taking Preferences Seriously: A liberal Theory of International Politics*, International Organization, Estados Unidos, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Alianza, Madrid, 1993.
- NIETO SOLÍS, José Antonio, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI, Madrid, 1995.
- ORTEGA, Andrés, *La razón de Europa*, Aguilar/El País, Madrid, 1994.
- PASTOR, Robert, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2001.
- \_\_\_\_\_, *Integration with Mexico*, Estados Unidos, A Twentieth Century Fund Paper, 1993; Charles Bonser (ed.), *Toward a North America Common Market*, Westview Press, Estados Unidos, 1991.
- \_\_\_\_\_, y Rafael Fernández de Castro, *The Controversial Pivot. The v.s. Congress and North America*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995*, Dykinson, Madrid, 1995.
- PETERSON, John y Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londres/Nueva York, Routledge, 1998.
- PIENING, Christopher, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner Publ./Boulder, Estados Unidos, 1997.
- PRODI, Romano, *Una idea de Europa*, Alianza, Madrid, 2000.
- PUYANA, Alicia, "La idea del Mercado Común de América del Norte y las implicaciones para México", en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos 1982*, El Colegio de México, México, 1982.
- REGELSBERGER, Elfriede, Philippe de Schoutheete y Wolfgang Wessels, *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner Publ./Boulder, Estados Unidos, 1997.
- REYNOLDS, Clark, "North American Interdependence: México's New Paradigm for the 1990's", en Riordan Roett (ed.), *México's External Relations in the 1990's*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1991.
- \_\_\_\_\_, "The Structure of the Economic Relationship", en Susan Kaufman Purcell (ed.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Praeger, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_, "Las perspectivas económicas y sociales de México y sus implicaciones para las relaciones con los Estados Unidos", en Carlos Tello (ed.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, FCE, México, 1981.
- RHODES, Carolyn (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publ., Estados Unidos, 1998.

- \_\_\_\_\_ y Sonia Mazey, *The State of the European Union*, Lynne Rienner, Longham, Estados Unidos, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Introduction: Integration in Theoretical Perspective", en *The State of the European Union*, Lynne Rienner, Longham, Estados Unidos, 1995.
- RICCA, S., *Migrations internationales en Afrique*, L'Harmattan, París, 1990.
- RICO, Carlos, "The future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, UCLA, Estados Unidos, 1983.
- \_\_\_\_\_, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", en Humberto Garza Elizondo (coord.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986.
- ROHEMER, Andrés, *Economía del Crimen*, Editorial Limusa, México, 2001.
- ROMERO, F., "Migration as an issue in European interdependence and integration: The case of Italy", en A. Milward, F. Lynch, R. Ranieri, F. Romero y V. Sorenson (eds.), *The Frontier of National Sovereignty*, Routledge, Londres, 1993.
- ROSAMOD, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Reino Unido, 2000.
- ROY, Joaquín, *Europa en transformación, procesos políticos, económicos y sociales*, Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), Plaza y Valdés editores, UNAM, México, 2000.
- ROUGEMONT, Denis de, *The Idea of Europe*, The World Publishing Company, Nueva York, 1968.
- RUBERT DE VENTÓS, Xavier, *Nacionalismos: El laberinto de la identidad*, Espasa Calpe, Madrid, 1994.
- SCHMITTER, Philippe, "Examining the Present Euro-Policy with the Help of Past Theories", en Gary Marks et al., *Governance in the European Community*, Sage Publications, Reino Unido, 1996.
- \_\_\_\_\_, *How to Democratize the European Community and... Why Bother?*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2002.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, "Política exterior de México hacia Estados Unidos: la lucha por la igualdad", en Alfonso Gómez-Robledo, *Relaciones México-Estados Unidos: una visión interdisciplinaria*, UNAM, México, 1981.
- SÉLLER, Ernest, *Nations and Nationalism*, Ithaca/Oxford, Cornell/ Blackwell, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Nationalism*, New York University Press, Nueva York, 1997.
- SMITH, Anthony D., *National Identity*, University of Nevada Press, Reno, 1991.
- SMITH, Clint E., *Inevitable Partnership. Understading Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- SMITH, Steven, *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Routledge, Reino Unido, 2000.

- SPINELLI, Robert, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins, Walter Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1962.
- TAMAMES, Ramón, *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1994.
- THUROW, Lester, *La guerra del siglo XXI*, Javier Vergara editores, Buenos Aires, 1992.
- TRÍO JOHNSTON, Mary, *The European Council: Gatekeeper of the European Community*, Westview Press/Boulder, Estados Unidos, 1994.
- URQUIDI, Víctor, “¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana”, en Gerardo Bueno (ed.), *México-Estados Unidos 1986*, El Colegio de México, México, 1987.
- VARIOS AUTORES, “Texto del Tratado de la Unión Europea”, en Manuel Desantes Real, *Unión Europea y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid.
- VEGA, Gustavo (ed), *México ante el libre comercio con América del Norte*, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, México, 1991.
- WALLACE, Helen, William, Wallace y Carole Webb, *Policy Making in the European Community*, 2ª ed., John Wiley & Sons, Reino Unido, 1983.
- WEINTRAUB, Sidney, *El TLCAN cumple tres años*, FCE/ITAM, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, A twentieth Century Fund Report/Oxford University Press, Estados Unidos, 1990.
- WERNER, H., *Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, Nuremburg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1993.
- WILSON, Kevin y Jan van der Dussen, *The History of the Idea of Europe*, Routledge, Open University, Londres/Nueva York, 1995.
- WILSON, Michael G. and Wesley R. Smith, *The North American Free Trade Agreement: Spurring Prosperity and Stability in the Americas*, The Heritage Foundation, Washington D.C., 2000.
- WOOD, David y Birol Yesiland, *The Emerging European Union*, Longman, Estados Unidos, 1996.

### Hemerografía

- BANCO CENTRAL EUROPEO, “La estrategia de la política monetaria del Eurosistema orientada a la estabilidad”, *Boletín Mensual*, enero de 1999.
- BARRO G. y D. Gordon, “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, 1983.

- BENITEZ MANAUT, Raúl, "Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox", en *Este País*, núm. 145, abril de 2003.
- \_\_\_\_\_, "Mexican Security and Defense Doctrines: From the 19th to the 21st Centuries", en *Creating Community*, num. 9, Latin American Program, Washington D.C., 2002.
- \_\_\_\_\_, "Seguridad hemisférica: debates a inicios del siglo XXI", en *Creating Community*, núm. 11, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, abril de 2003.
- BLINDER, A. Jan, "What Central Bankers Could Learn from Academics-and Vice versa?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 2, 1997.
- BRENDER, Antonio, "UME y globalización", en *Revista Capítulos*, núm. 54, Caracas, julio-septiembre de 1988.
- BRENNER, Michael, "Europe's New Security Vocation", en *McNair Papa*, núm. 66, INSS/NDU, Washington, 2002.
- BUZAN B. y T. Diez, "The European Union and Turkey", en *Survival* 41:1, primavera de 1999.
- CALZADA, Fernando *et al.*, "Un tratado en marcha", *El Nacional*, México, 22 de junio de 1992.
- COMUNIDAD EUROPEA, "Treaty Establishing the European Community", en *Official Journal*, C 325, 24 de diciembre de 2002.
- CROSSETTE, B., "Annan says Terrorism Roots are Broader than Poverty", en *New York Times*, 7 de marzo de 2002.
- CHANONA Burguette, Alejandro, "Una revisión crítica de las teorías de integración internacional y regional", en *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, mayo-agosto, 1991.
- \_\_\_\_\_, "Una reconsideración de las teorías de integración y el problema de la integración económica formal entre México y los Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, vol. XV, octubre-diciembre, 1993.
- CHRÉTIEN, Jean, "The Road to Baghdad Leads Through the U.N.", en *Policy Options*, Montreal, IRPP, abril de 2003.
- DE GRAUWE, Paul, "Challenges for Monetary Policy in Euroland", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, 2002.
- DUPONT, Jean Luc, "Deporte profesional y ordenamiento jurídico y comunitario después del caso Bosman", en *Revista de Instituciones Europeas*, febrero de 1996.
- DURAND, Jorge, Douglas Massey y Emilio Parrado, "The New Era of Mexican Migration to the United States", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre de 1999.
- DZIEDZIC, Michael, "NAFTA and North American Security", en *Strategic Forum*, núm. 18, Washington, INSS-NDU, enero de 1995.

- EL PAÍS, *Anuario* 2002, Madrid, España.
- FABRA, Paul, "Dudas sobre el porvenir del Euro", entrevista hecha a Milton Friedman publicada en *La Vanguardia*, 15 de junio de 2003.
- FRITSCH, Wolfgang, "Tareas del Sistema Europeo de Bancos Centrales", en *Revista Capítulos*, núm. 54, Caracas, julio-septiembre de 1998.
- GILDEA, J., "The Regional Representation of Federal Reserve Bank Presidents", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 24, núm. 2, 1992.
- GOUREVITCH, Peter Gourevitch, "The Second Image Reserved: the International source of Domestic Politics", en *International Organization*, 32, otoño de 1978.
- GREEN, Rosario, "El callejón de las decisiones", en *Nexos*, febrero de 1982.
- HASS, Ernst, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", en *International Organization*, 30: 1976.
- HEYMANN, Phillip B., "Dealing with Terrorism", en *International Security*, 26, núm. 3, invierno de 2001-2002.
- HONEKOPP, E. and H. Werner, "Is the EU'S Labour Market Threatened by a Wave of Immigration?", en *Intereconomics*, enero-febrero de 2000.
- HURREL, Andrew, "Latin America in the New World Order: a Regional Block of the Americas", en *International Affairs*, 68, núm. 1, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, 21, núm. 4, 1995.
- KEOHANE, Robert y Joseph Nye, "Power and Interdependence Revisited", en *International Organization*, 41, 4 agosto de 1987, p. 734.
- La Vanguardia*, 11 de septiembre de 2003.
- LEE, Andrew L., "Comment: The Bosman Case: Protecting Freedom of Movement in European Football", en *Fordham International Law Journal*.
- LIEVEN, Anatol, "Europe's urgent need for imagination", *The Financial Times*, 28 de julio de 2005.
- MARÍN, Miguel, José Juan de Olloqui y Olga Pellicer, "México ante la Guerra", en *Este País*, núm. 145, abril de 2003.
- MASTANDUNO, M., D. Lake y J. Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action", en *International Studies Quarterly*, 33, 1989.
- MORAVCSIK, Andrew, "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993.
- NAU, Henry, "From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", en *International Organization*, vol. 33, núm. 1, invierno 1979.
- ORRIOLS SALLÉS, María Ángeles, "El Código de Conducta de los Miembros del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo", en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 89, enero-marzo de 2003.

- PARKIN, Andrew, "Pro Canadian, Anti American of Anti War. Canadian Public Opinion on the Eve of War", en *Policy Options*, Montreal, IRPP, abril de 2003.
- PELLICER, Olga, "La Nueva Vecindad", en *Nexos*, febrero de 1982.
- PETERSON, Michel y Peter Lee, "Boom", en *Euromoney*, núm. 373, Londres, mayo de 2000.
- PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", en *International Organization*, 42, 3, verano de 1988.
- RIDDERBUSCH, Katja, "Die Rabatte sind nicht mehr zu rechtfertigen", entrevista con Graham Watson, *Die Welt*, 8 de julio de 2005.
- SANDS, Christopher, "North America at Two Speeds", en *North American Integration Monitor*, vol. 1, núm. 2, noviembre de 2002.
- SEGUNDO FORO MERCOSUR/TLCAN, *Cuadernos del Parlatino*, núm. 6, octubre de 1994.
- STOPFORD, John y Susan Strange, "Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares", en *International Relations*, Cambridge Studies, 18, Reino Unido, 1991.
- THELLEN, David, "Mexico, the Latin North American Nation: A Conversation with Carlos Rico Ferrat", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre de 1999.
- TIME, *Almanac*, USA, 2000.
- TRANHOLM-MIKKELSEN, Jeppe, "Neo-funcionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamics of the EC", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 20, núm. 1, 1991.
- WENDT, A., "The Agent-structure Problem on International Relations Theory", en *International Organization*, 41, 3, verano de 1987.
- WHITE, G., "Encouraging Unwanted Immigration: A Political Economy of Europe's Efforts to Discourage North African Immigration", en *Third World Quarterly*, 20:4, 1999.
- WIELAND, Joachim, "Germany in the European Union. The Maastricht Decision of Bundesverfassungsgericht", en *European Journal on International Law*, col. 11, núm. 2, Istituto Universitario Europeo, noviembre de 1999.
- WILL, George, "The Bush Doctrine at Risk", en *The Washington Post*, 22 de junio de 2003.

#### Documentos telemáticos

- ALBA, Francisco, "Mexico. A Crucial Crossroads", Migration Information Source, julio de 2002, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

- BCE, nota de prensa del 22 de septiembre de 2000, <http://www.ecb.int/press/00/pr00922.htm>.
- BOEKESTIJN, Jan Arend, "Der Zahlmeister hat die Nase voll", *Die Welt*, 3 de junio de 2005.
- [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm), 10 de mayo de 2005.
- CANADA'S DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, "Canada and the United Nations", [www.un.int/canada/canadacanun.html](http://www.un.int/canada/canadacanun.html).
- \_\_\_\_\_ "Canada's Contribution to NATO", [www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca).
- \_\_\_\_\_ "Canada's Actions Against Terrorism since September 11th. Background", [www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca).
- CHISLETT, William, La Comisión Europea recomienda el comienzo de negociaciones de adhesión con Turquía, pero bajo ciertas condiciones, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/594.asp>, 10 de julio de 2005.
- EL PAÍS DIGITAL, "El ministro alemán de Exteriores propone una Federación Europea", sábado 13 de mayo de 2000, núm. 1471, <http://www.elpais.es>.
- FREVERT, Ute, "Was ist blob-ein Europaer?", [http://zeus.zeit.de/text/2005/26/Essay\\_Frevert](http://zeus.zeit.de/text/2005/26/Essay_Frevert), 2 de julio de 2005.
- LANGGUTH, Gerd 2003, "Wem gehört die Idee eines Kerneuropa?", *Habermas' Europa-Thesen im Spiegelbild der Realitäten*, Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, [http://www.gerd-langguth.de/artikel/NZZ\\_habermas.htm](http://www.gerd-langguth.de/artikel/NZZ_habermas.htm), 2 de julio de 2005.
- LORD ROBERTSON, "International Security and the Fight Against Terrorism", conferencia realizada el 14 de junio de 2002, Viena, Austria, [www.nato.int/docu/speech/2002/so20614a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2002/so20614a.htm).
- Observer, "Tony Blair is a true European", 19 de junio 2005, <http://observer.guardian.co.uk/leaders/story/0,6903,1509743,00.html>, 2 de julio de 2005.
- PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, Documentos, <http://www.summit-americas.org/miamidecspanish>.
- RATZINGER, Joseph, 2000, "Europa, política y religión", Berlín, 28 de noviembre, <http://www.conocereisdeverdad.org/website/index.php?id=2479>, 8 de mayo de 2005.
- TOMISEK, Steve, "Homeland Security: The New Role for Defense", en Strategic Forum, núm. 189, Washington, febrero de 2002, INSS/NDU [www.ndu.edu/inss/strforum/sf189.htm](http://www.ndu.edu/inss/strforum/sf189.htm).
- WISE, Timothy A., "NAFTAS Untold Stories: Mexico's Response to North American Integration, Interhemispheric Resource Center (IRC)", 10 de junio de 2003, [www.americaspolicy.org/reports/2003](http://www.americaspolicy.org/reports/2003).



## Otros documentos

- BUSH, George, "Attracting Trade and Investment", en George Bush, *Successful Development. Models for the 21<sup>st</sup> Century*, Estados Unidos de Norte América, enero 29, 2002. Documento presentado por el presidente de Estados Unidos en la cumbre de la ONU para la financiación del desarrollo, celebrada en Monterrey, México, marzo de 2002.
- CAMERON, Maxwell A. y Brian W. Tomlin, "Paths of Regional Integration: NAFTA and the Western Hemisphere", artículo para distribución en la reunión de la Asociación Internacional en Viena, 1998, 16 al 18 de septiembre de 1998.
- CANADA'S GOVERNMENT, *Summary of Smart Border Action Plan Status*, diciembre de 2001.
- CHANONA, Alejandro, "Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur", ponencia presentada en el seminario internacional *Los Estudios de Relaciones Internacionales en las Américas. Reflexiones de fin de siglo*, CEVERIGU, Universidad Central de Venezuela, 12-14 de septiembre de 1997.
- FOX, Vicente, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2003.
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.
- MONNET, Jean, *Memoires*, Doubleday, Nueva York, 1978.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, 1988.
- SCHUMAN, Robert, "The Schuman Declaration", Declaración del 9 de mayo de 1950, reproducida en *Europe-A Fresh Star: "The Shuman Declaration"*, 1950-1990, documentación europea, Periodical 3/1990; transcrita en Brent F. Nelsen y Alexander C/G. Stub, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, Boulder Co., 1994.
- STUART, Reginald, "Canadian Anti-Americanism: Before and After 9/11", Woodrow Wilson Center, Washington, jueves mayo 22 de 2003.
- THE WHITE HOUSE, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, febrero de 2003.
- WEINTRAUB, Sydney, "The North American FreeTrade Debate", ponencia presentada en el foro internacional *Las opciones comerciales de México en una economía internacional cambiante*, México, Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio de 1990.

LA UNIÓN EUROPEA.  
PARADIGMA PARA LA INTEGRACIÓN  
EN AMÉRICA DEL NORTE

Primera edición

La edición consta de 600 ejemplares.  
Se imprimió esta obra en el mes de diciembre de 2006  
en el Departamento de Procesos Gráficos de la Dirección  
General de Servicios de la  
Universidad Autónoma de Aguascalientes.

El cuidado de la edición estuvo a cargo del  
Departamento Editorial de la Dirección General de Difusión.

Diseño Gráfico: Rubén Rodríguez.

Formación y diseño de portada: Laura Rivas Urquieta.



*La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte*

que sirvió como modelo para la integración económica inherentes a la integración comunitaria y normativa.

El autor revisa varios temas: la evolución de las instituciones, las etapas históricas necesarias para la integración comunitaria, la jerarquización y funcionamiento de estos organismos y la integración monetaria.

El libro ofrece una visión alternativa al comparar los procesos registrados entre América del Norte y Europa y sostiene que la integración realizada en el continente europeo fue mucho más equitativa y equilibrada y por ende más propicia para el desarrollo de los países integrantes de la Unión Europea.

Armando López Campa es licenciado en derecho por la UNAM y maestro en Derecho Internacional por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

Fue primer secretario de la Embajada de México en El Vaticano, misión diplomática que le permitió vivir de cerca la implementación de los Tratados de Maastricht. Es un observador acucioso de los fenómenos de integración económica, es autor de *Derechos exclusivos de México en el Golfo de California*, Ed. Rofomex, 1991; y de *Vientos de Cambio*, Ed. Congreso del Estado de Aguascalientes, 1989, en el que predijo la caída del Muro de Berlín.

Actualmente es coordinador de posgrados de derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, institución en la cual ha sido profesor por más de cinco lustros.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE AGUASCALIENTES

La Unión Europea. Paradigma para la integración en América del Norte

337  
L864  
-3-