

Las negociaciones de la deuda externa, comercio exterior y cooperación internacional en la Unión

Marie-France Christophe Tchakaloff**

Europea*

PRESENTA UN BREVE ANALISIS DEL TRATAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES Y LAS POLITICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA CON RESPECTO A LA DEUDA EXTERNA, LA COOPERACION INTERNACIONAL Y LA POLITICA EXTERIOR, COMERCIAL Y DE SEGURIDAD COMUN.

La experiencia europea de integración es muy específica, por lo cual no presenta un modelo para ustedes. Conocer la integración y sus características, permite aumentar los intercambios entre las partes, aumentar el

crecimiento económico y la competitividad. Permite por lo tanto, una acción conjunta más eficiente. Y sobre todo, la solidaridad en Europa ha hecho vivir cincuenta años sin guerra. Una experiencia tan larga merece algunas conclusiones.

* Documento presentado en el Seminario Regional "La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda Externa, Comercio Exterior y Cooperación Internacional", realizado el 9 y 10 de julio de 1998, en San José, Costa Rica, y organizado conjuntamente por el Servicio Regional Cultural y de Cooperación Científica y Técnica para América Central del Gobierno de Francia y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Profesora de las Universidades, Cátedra Jean Monnet atribuida por la Comisión Europea, Directora de la Investigación y de las Publicaciones en el Instituto Internacional de Administración Pública, IIAP, de Francia.

El título de mi ponencia me ha sumido en profundas reflexiones, porque no sabía muy bien como tratar el tema de manera clara, en la óptica de la Unión Europea.

Digo esto porque los términos no significan lo mismo en el derecho internacional y en el derecho comunitario. En el derecho comunitario las palabras "negociación internacional" significan negociación con los países exteriores a la Unión Europea, es decir los que no

son miembros. La negociación entre los Estados que forman parte de la Unión Europea es intergubernamental cuando la competencia o capacidad, no ha sido atribuida a la Comunidad Europea. En el caso contrario, la negociación es comunitaria y está llevada a cabo por las mismas instituciones comunitarias. La noción de "comercio exterior" se inserta en la política comercial común, ya establecida; por lo menos toda la parte atribuida a la Comunidad Europea. En cuanto a la "deuda externa", ésta forma parte de los criterios de convergencia que los Estados miembros deben controlar para poder ingresar en la Unión Económica y Monetaria. En relación a la "cooperación internacional" parecen las únicas palabras cuyo significado es idéntico tanto en el derecho comunitario como en el derecho internacional. Esta se desarrolla desde los años noventas y se vuelve más compleja a medida que se añaden conceptos como el de *partnership* utilizado con Europa del Este y sobre todo con Rusia o el de asociación según los países u organizaciones a los que se les aplique el convenio.

La Comunidad Europea es una comunidad de derecho muy legalista, fundada sobre tratados constitutivos, el derecho derivado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ha necesitado cambios profundos en los países europeos porque aunque la Comunidad sea muy legalista, su derecho es: a) diferente del derecho de los países, b) superior a los derechos internos en caso de contrariedad entre ellos, y so-

bre todo c) progresa con el objetivo de integración.

La construcción de la unidad comunitaria se desarrolla en un proceso doble: a) de transferencia progresiva de competencias de los Estados miembros a la Comunidad; y b) simultáneamente entre los miembros, cooperación que se refuerza, incluso fuera de la competencia atribuida a la Unión.

Es decir que las competencias comunes evolucionan, incluso en los sectores de actividad que constituían históricamente, los más típicos de los entes estatales: justicia, moneda, política exterior y defensa. El procedimiento de toma de decisiones implica la participación de los actores principales, las instituciones europeas y los Estados miembros. Pero las modalidades de participación varían según se trate de una política común o no.

Las políticas comunes se han ido realizando a medida de las modificaciones de los tratados constitutivos. Al principio no había más que tres políticas en la Comunidad Europea: a) la política agrícola común; b) la política de transportes común; y c) la política comercial común. Estas políticas tenían como objetivo facilitar el Mercado Común. Luego, el Mercado Común implicó además la aplicación de una política común de libre competencia, la cual tiene como finalidad impedir la acción concertada de las empresas en carteles, la posición dominante de una empresa en el mercado, el control de las fusiones de empresa, y las ayudas estatales a las empresas nacionales.

Pero hoy, el Mercado Común significa otras políticas y medios de cooperación, los cuales se han desarrollado con el correr de los años. Unas políticas están bastante limitadas, la política de protección al consumidor, la política de cohesión económica y social entre las regiones, por ejemplo. Pero la política más reciente y la más exclusiva es la Unión Económica y Monetaria, UEM. Con la moneda común, la Unión Europea pretende fundamentalmente crear empleo, mejorar la competitividad frente al exterior y salvaguardar el estado de bienestar social.

Así, nuestro análisis en vez de seguir la cronología, seguirá la lógica comunitaria, desde la competencia comunitaria más activa hacia la competencia más compartida o mixta, es decir, de la Unión Económica y Monetaria hacia la cooperación internacional.

La deuda externa

De ahora en adelante, la deuda externa de cada país de la Comunidad Europea está controlada por las instituciones comunitarias. No debe superar el 60% del producto nacional bruto (PIB) de cada país. Este control puede sorprender.

Lo que pasa es que los Estados miembros han renunciado a su soberanía monetaria y financiera para edificar una moneda común.

Los principios de integración de la Unión Económica y Monetaria - UEM

Lo más importante en la Unión Económica y Monetaria, UEM, es la estabilidad cambiaria, base del crecimiento que conseguimos gracias a la convergencia de las economías. La convergencia es fundamental.

Para llegar a la estabilidad y convergencia, es decir, para adoptar la moneda común, los Estados miembros deben cumplir con cuatro obligaciones principales:

- reducir el déficit público a menos del 3% del PIB
- reducir el porcentaje de la deuda pública a menos del 60% del PIB
- reducir la tasa media de inflación a menos del 3% del promedio de los tres países menos inflacionistas
- reducir los tipos de intereses de largo plazo.

Además, los Estados miembros se comprometen a mantener estables el precio del dinero y el tipo de cambio.

Es decir que la UEM, edificada en 1993 por el Tratado de Maastricht, cambia completamente el régimen de las competencias nacionales.

Sin embargo, el éxito de la convergencia demuestra la voluntad política de los Estados miembros. Por ejemplo, cada uno sabe que cualquier medida política que tienda a la reducción del déficit presupuestario es impopular, y puede costarle a cualquier gobierno

las próximas elecciones. EL 2 de mayo de 1998, once de los quince países fueron declarados aptos para participar del Euro. Es decir, que cuatro países no participarán aún del Euro. Entre estos cuatro, dos escogieron no participar de la moneda común, el Reino Unido y Dinamarca, y dos países no han alcanzado el nivel de convergencia necesaria, Suecia y Grecia. Pero los cuatro quedan participando con respecto al cumplimiento de las obligaciones de la convergencia.

En cuanto a la deuda pública, su proporción se redujo en los países a través de los esfuerzos de consolidación presupuestaria, sobre todo en los años 1997 y 1998. Además, las perspectivas de crecimiento y de nuevas reducciones del déficit público, permiten pensar que la deuda seguirá bajando.

Los mecanismos institucionales

De momento, el calendario y las condiciones previstas en el Tratado de Maastricht han sido respetados. Esto significa que los Estados miembros han aceptado informar, de manera transparente, sobre su situación a las instituciones comunitarias. En cuanto a la deuda pública, han informado a la Comisión sobre el importe de las finanzas públicas, el gasto público, las medidas de ajuste, la magnitud y la composición del ajuste presupuestario, etc. O sea, elementos confidenciales en general.

Las instituciones que intervienen en la preparación de la Unión Económica y Monetaria son las instituciones principales de la Unión. La Comunidad Europea, institución independiente de los Estados miembros, o mejor dicho, supra-nacional, tiene a su cargo la custodia de los tratados y de las normas comunitarias. Además, el Consejo de Ministros o "Consejo", es el órgano de decisión, compuesto de un ministro por cada país, es sin embargo, una institución comunitaria y no gubernamental. Y finalmente, el Consejo Europeo, formado por los jefes de estado y de gobierno, es un órgano político.

En cuanto al calendario para la puesta en marcha de la moneda única se ha procedido de la siguiente manera:

- El 25 de abril de 1999, la Comisión ha adoptado una recomendación con vistas a la moneda única.
- El Consejo Europeo tomará la decisión final de pasar la moneda común en diciembre de 1998.
- Normalmente, la moneda común entrará en vigencia el próximo 1º de enero de 1999. Y la moneda será única, es decir, que asistiremos a la desaparición de las monedas nacionales, en el año 2002.

Por otra parte, en cuanto a los Estados, cabe decir que un grupo informal de los Ministros de Hacienda enfatiza la concertación y el diálogo entre los miembros, especialmente con respecto a la coordinación de políticas presupuestarias y políticas estructurales, sobre todo en lo que se

relaciona con la política del empleo y la política fiscal.

Los escollos

Hay dos escollos principales, en lo que se refiere a la Unión Económica y Monetaria, UEM:

- En primer lugar, hace falta decir que el Banco Central Europeo, creado desde hace como quince días para la estabilización de la moneda común, y que apenas empieza a funcionar, es una institución independiente de los gobiernos, es decir supra-nacional. Pero sabemos que si el Banco se impone demasiado, adquiriendo un poder exclusivo, podrían los Estados miembros, oponerse a sus decisiones monetarias o económicas, y así fracasaría todo el sistema.
- En segundo lugar, resulta evidente que si los Estados miembros gozan de un margen de maniobra muy amplio, se corre el riesgo de que neutralicen o paralicen la acción de dicho Banco. Por tanto, el abandono progresivo del poder fiscal y económico de los Estados miembros, parece condicionar de manera clara el éxito de la Unión Monetaria.

El segundo problema, el comercio exterior, obliga a estudiar la política comercial común.

La política comercial común

Hace falta primero, examinar la distribución de competencias, en las que se incluye la competencia comunitaria, la cual no es exclusiva.

La distribución de competencias

La Comunidad Europea tiene una competencia general en materia de política comercial común. Fue estipulada en el tratado originario al mismo tiempo que la creación de la Unión Aduanera. De ahí que la Comunidad puede cerrar acuerdos arancelarios y comerciales con los demás países. A esta competencia convencional, se agrega su competencia autónoma, que le permite tomar medidas unilaterales (por ejemplo, medidas de lucha contra el *dumping*).

Esta competencia reconocida en el Artículo 113 del Tratado de la Comunidad Europea, CE, ha sido extendida, por una parte por el Tribunal de Justicia, que le ha dado una interpretación extensiva y por la práctica comunitaria a través de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Por tanto, los Estados miembros ya no tienen capacidad autónoma en la materia comunitaria, o mejor dicho, solamente una capacidad de ejecución. Recuperan esta capacidad en lo que sobrepasa la competencia comunitaria. Así, por ejemplo, antes de negociar con países terceros a la

Comunidad, los Estados miembros deben informar y conversar con los demás miembros y con la Comisión Europea. Todo esto para garantizar la compatibilidad de las políticas nacionales con la política común.¹

Cada Estado puede conservar los acuerdos anteriores con países terceros, si éstos no tienen graves implicaciones para la política comercial común, de otra manera, debe abandonarlos.

Es cierto que la política comercial común obedece a la filosofía comunitaria europea que justificaría una protección de los precios internos elevados, y una protección arancelaria elevada. Esta concepción puede contravenir a la liberalización del comercio, en aplicación a escala planetaria.

Conflictos entre los Estados miembros y la Unión Europea

La verdad es que la experiencia demuestra que los Estados miembros intentan recuperar su libertad de negociación y de voto cada vez que pueden hacerlo. Lo demostraron en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

-
1. La OMC considera a la Unión Europea un miembro original de su organización, cuando la Unión ejerce su derecho de voto dispone de un número de votos igual al número de los Estados miembros que representan, y que a su vez, son miembros de la OMC.
 2. La Comunidad tiene un derecho de legación, de representación, y participación en las conferencias y organizaciones internacionales. Ella misma está registrada por el país que preside el Consejo de Ministros y por la Comisión.

En este caso, los países no estaban de acuerdo en materia de pesca, de derechos de pesca, y algunos como Alemania y el Reino Unido, no querían firmar la Convención. Posteriormente se han puesto de acuerdo en este asunto. Otro ejemplo es la Ronda Uruguay, en el cual Francia se ha quedado del lado de la Comisión, para defender su punto de vista sobre la agricultura, e informar de manera diversa con respecto a las negociaciones del gobierno francés. Una confianza limitada hacia la Comisión.

Hoy día, los europeos se esfuerzan por encontrar una posición común y presentar un frente unido. Este cambio de actitud, se explica sobre todo desde el Tratado de Maastricht, que les obliga a acordar sobre elementos de una política exterior y de seguridad común.

La cooperación internacional

Para comprender la cooperación internacional de la Unión Europea, es necesario hacer la distinción entre la Comunidad y los Estados miembros.² Son dos actores muy distintos.

La cooperación comunitaria

Dejando aparte la cooperación especialmente comercial, nos damos cuenta de que los tratados permiten a la Comunidad entretener relaciones privilegiadas: ésta puede firmar acuerdos

de asociación y puede a su vez, firmar acuerdos de cooperación técnica o financiera.

La política de asociación se dirige hacia: a) Estados del continente europeo que podrían adherirse a la Unión Europea, pero que resultan incapaces de hacerlo de momento; b) países no aptos, con los cuales la Unión entiende, que su relación perpetúa vínculos privilegiados. Estos son los vínculos de los años setentas y un país de Africa, del Caribe, o del Pacífico que pertenecen a la Convención de Lomé; tales serán los futuros acuerdos con Chile y el MERCOSUR, sobre una asociación política y económica.

Estos acuerdos pueden ser mixtos, o sea, concluidos por la parte europea, tanto por la Comunidad como por los Estados miembros. Esto porque su financiamiento necesita la contribución de los Estados.

En este caso, los Estados reclaman una parte de participación al poder de negociación. Sin embargo, la Comisión conserva, además de su poder de negociar, un importante poder de gestión. Esto ocurrió con el acuerdo sobre el caucho natural en el acuerdo de la CNUCED sobre los productos de base.

Es necesario precisar que actualmente, y desde los años noventas, la Unión Europea desarrolla de manera activa sus relaciones, proporcionando una ayuda alimentaria o de urgencia.

La cuestión de la distribución de competencias de los acuerdos internacionales es muy importante, si se con-

sidera que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, puede reconocerles un efecto directo. Así, integra directamente los acuerdos como fuentes del derecho comunitario. Y los particulares pueden alegar las disposiciones de los acuerdos internacionales, ante las jurisdicciones internas de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha reconocido el efecto directo a disposiciones que contenían cláusulas sociales, o normas puramente comerciales.

La política exterior y de seguridad común

Esta política reemplaza el sistema anterior de cooperación política europea, establecido en 1986 por la modificación del Tratado originario con el Acto Único.

El objetivo es instituir una política exterior común. Sin duda, este objetivo indica un progreso importante. Pero ahora todavía este objetivo está muy lejos, porque se construye sobre la base de la "cooperación sistemática", la cooperación intergubernamental entre los países. Es decir que el poder les pertenece a los Estados. Se informan, se consultan entre soberanos.

Si el Consejo de Ministros toma decisiones es por unanimidad. Cada uno sabe, que este modo de votar, permite a cada país vetar, con el voto no. En cuanto a la Comisión, su veto no tiene verdadero poder, porque no

participa, sino en el control de la coherencia de las acciones intergubernamentales. Pierde aquí su poder de iniciativa de las normas, su poder de control de estas normas, y su poder de diligencia contra las infracciones.

Los Estados podrían tomar "posiciones comunes" o "acciones comunes", según las disposiciones del Tratado de Maastricht, y prepararían así la futura política exterior y de seguridad común. Por consiguiente, podrían decidir pasar a esta política. Pero en realidad, los Estados miembros no

parecen dispuestos a abandonar el poder que tienen. Han decidido el ritmo del proceso de integración, y aún quedan titulares de importantes poderes de decisión en el sistema institucional, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, excluyendo la Unión Económica y Monetaria, en la cual pierden su poder de decisión monetaria.

Es decir, que la capacidad de negociar, como la capacidad de gobernar, suponen interrelaciones fuertes entre la Unión Europea y los Estados miembros

△