

Entrevista al profesor Gustavo Puyo Realidades y perspectivas de la Unión Europea

Interview: Realities and Perspectives
of the European Union
Interviewee: Gustavo Adolfo Puyo

Entrevistado: Profesor Gustavo Adolfo Puyo

Economista, Especialista en Estudios Europeos, Máster en Desarrollo y Máster en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales y Asuntos Globales –RIAG.

Entrevistadora: Adriana Marcela Londoño –Editora Revista Criterios

Transcripción y Edición: Andrés Eduardo Martínez –Estudiante de Relaciones Internacionales V Semestre

Fecha de realización de la entrevista: Mayo 10 de 2010.

Adriana Londoño: Como bien es sabido, la Unión Europea es un proceso de integración que viene en construcción desde hace varias décadas y ha tenido un éxito sin precedentes en torno a los demás procesos de integración que se han emprendido en el mundo. En el ámbito jurídico, uno de los desafíos a los que se enfrenta este proceso es a la armonización de las corrientes y doctrinas jurídicas de los países que la conforman, en aras de construir una misma norma que los regule a todos, ¿Cómo ve usted la construcción o

CRITERIOS

aprobación de una norma común? ¿Cómo se ha avanzado en esta perspectiva, y cómo dejar de lado todas esas doctrinas jurídicas que han tenido un peso histórico para la disciplina del Derecho?

Gustavo Puyo: Bueno, ante todo hay que decir que Europa ha sido un experimento de constante “construir, construir, construir”, de hecho uno no habla de la historia de la Unión Europea, sino de la historia de la construcción europea. En ese orden de ideas, cuando se habla de construir, se entiende que la integración en Europa es un proceso. En tanto que proceso, es algo que se va dando y que tiene diferentes velocidades. Han existido momentos en la historia de la construcción europea, en donde hay relances y las cosas avanzan demasiado rápido y hay otros momentos en donde se presentan estancamientos y pareciera que el proceso está condenado a fracasar, y sin embargo, ese estancamiento es seguido nuevamente por un relance. Entonces, creo que eso ha sido una de las principales lecciones que la historia de la construcción europea ha dejado.

En términos de lo jurídico específicamente, esa construcción también viene con un perfeccionamiento de todo lo que ha sido el Derecho Europeo. Hace cincuenta años, pensar en un derecho europeo no era algo tan lógico, o no era algo fácil. Sin embargo, en los años sesenta, la Corte de Justicia de Comunidades Europeas ha avanzado muy fuertemente, en la medida de que la Corte, a través de sus fallos, prácticamente trasciende la función de las mismas instituciones, y en ocasiones llega más lejos de lo que la Comisión Europea plantea como integración. Que quiere decir esto, que los fallos de la corte se vuelven fallos que son incorporados directamente a la legislación europea, y entonces la Corte, resulta en ocasiones siendo muchísimo más integradora que las mismas instituciones que estarían para fortalecer la integración.

En los años noventa, se crea un pilar que se llama el Pilar de Justicia y Asuntos Interiores, que está dentro de la Unión Eu-

ropea. Este pilar de alguna manera contribuye a que todo lo que es legislación distinta a la legislación común se aproxime un poco, pero también empieza a trabajar otros temas de la justicia, como lo son el juicio a ciudadanos de otras nacionalidades que son extraditados. Esto ha implicado para la Unión Europea pensar cómo se lleva a cabo la extradición, cómo se coopera en términos de policía, cómo efectivamente *Europol* empieza a rendir frutos, y aunque han existido algunos obstáculos, con extradiciones como la de Augusto Pinochet, en términos generales, todo lo que es el proceso de armonización de la legislación va mejorando. Hay que decir que es un proceso y que como proceso, hoy por hoy, no estará en el punto en que todo el mundo quiere, que es una legislación europea común, pero está mucho más delante de lo que Europa era en términos de legislación, cincuenta años atrás.

A.L.: De acuerdo a lo que acaba de plantear, hemos encontrado que en torno al derecho y a los elementos jurídicos propios de la Unión Europea se reconocen unas fortalezas y unos logros alcanzados por ésta, pero, no sé si esos logros alcanzados pueden ser equiparados también al ámbito constitucional, en la perspectiva de crear una norma constitucional que ampare a todos los Estados. En ese proceso, ¿Cuánto se ha avanzado, cuánto no y cuáles son las perspectivas de futuro en ese sentido?

G.P: Bueno, lo que pasa es que frecuentemente nos dejamos confundir con un título, y entonces unos años atrás se habló de que Europa estaba haciendo una constitución, pero tenemos que entender que, eso que Europa plantea como una constitución, realmente es un tratado de Derecho Internacional. Entonces, ¿Cuál es la diferencia entre un tratado de Derecho Internacional y una constitución? La constitución generalmente la firman los pueblos, en el preámbulo de cada constitución uno puede leer que quien firma esa constitución son los pueblos, o la nación; mientras que los tratados internacionales son

firmados específicamente por los Estados participantes. Eso ya nos plantea una diferencia.

Cuando Europa habla de promulgar una constitución, se refiere a la suscripción de un tratado de Derecho Internacional que permita crear una figura presidencial y que al mismo tiempo permita crear un ministerio de relaciones exteriores para fortalecer a Europa en el plano internacional. La Política Exterior y de Seguridad Común europea es supremamente débil, y se ve la creación de ese Ministerio de Relaciones Exteriores, como una forma de fortalecer la posición política de Europa ante el mundo. Eso no funcionó. La constitución no salió adelante. Más sin embargo, Europa sigue trabajando en eso al punto que a finales del año pasado, Irlanda aprobó el Tratado de Lisboa que entra en vigencia este año. El Tratado de Lisboa básicamente introduce una serie de elementos nuevos dentro de lo que es la Política Exterior y de Seguridad Común y el Tratado busca fortalecer la posición de Europa en el mundo.

Desde el punto de vista constitucional, la creación de una constitución formal hecha por los pueblos, está todavía muy lejos, además porque en el momento en que Europa lo haga, casi que pasaría a ser una federación de Estados y terminaríamos hablando entonces, de los Estados Unidos de Europa, que tampoco es para donde va el proceso de integración. Pero lo que sí es un hecho, es que Europa va evolucionando y de acuerdo con lo mencionado por un reconocido autor, Europa sigue siendo todavía un “objeto político no identificado”. A futuro seguramente que se va a avanzar mas, que los pueblos se van a aproximar entre ellos, pero no vamos a decir que efectivamente ellos tienen una constitución. Creo que el Estado-nación en Europa se sigue sosteniendo.

A.L: Ya que tocamos el tema del Estado Nación, creo que una de las preguntas que no puede faltar en esta conversación es aquella re-

lacionada con las sinergias o relaciones entre el Estado Nación y la Unión Europea, entre lo que es el ámbito de lo regional y el ámbito de lo global, ¿Cómo se perciben esas relaciones, esas sinergias entre cada uno de esos ámbitos, ¿Siguen imperando las lógicas de los Estados Naciones o existe una apuesta en la que prime lo regional sobre lo nacional, o lo global definitivamente se impone sobre las dos anteriores?

G.P: En Europa lo que uno ve es que lo regional es muy importante, pero lo nacional también sigue siendo importante. Esos niveles siguen existiendo en la Unión Europea. Ejemplo de ello es que la Unión mantiene el Comité de Regiones que fortalece cada pequeña región del continente europeo, independientemente de su Estado. Hay regiones que son binacionales o trinacionales y eso trasciende la lógica de Estado Nación. Sin embargo el proceso de integración lo siguen liderando los Estados, al punto que las instituciones están hechas a partir de lo que son los Estados -nación. Son los Estados los que han cedido su soberanía, pero también son los Estados los que la administran dentro de lo que es el Consejo de Ministros de la Unión Europea, o el Consejo Europeo, y la lógica de las instituciones europeas es la de la administración compartida, de una soberanía cedida. Estamos ante una especie de mancomunidad o de soberanía mancomunada, como la llaman algunos teóricos. Bajo esta perspectiva, la lógica del Estado Nación sigue existiendo y por ende el Estado nación no va a desaparecer. Por el contrario, éste se está transformando solamente para ganar fortalezas en el plano regional, apostándole a que efectivamente Europa será fuerte en el mundo, y por consiguiente, asumiendo una postura muy importante dentro del proceso de globalización.

El estado asumiría algo así como un paso intermedio, en tanto este se transforma para convertirse en una región, que a la vez interactúa globalmente, no articulada al mundo, sino como

un actor dentro de un mundo que tiende a globalizarse. Entonces, no hablamos de que la región va a desaparecer para articularse a algo más grande, sino que la región gana un peso mucho más fuerte, más relativo, un peso que precisamente le permitirá interactuar con otros actores globales.

A.L: Pasemos a otro aspecto de la construcción de la Unión Europea, el económico, que considero es uno de los que últimamente han tenido un mayor posicionamiento en los medios de comunicación justamente por la crisis que sufren algunos de los países miembros de la Unión como Grecia y posiblemente España, que se percibe también puede tener en un futuro una crisis económica fuerte. Adicional a ello, el tema económico involucra también a aquellos Estados que entran a jugar un papel importante, en tanto están en la capacidad de ayudar o de salvar la economía de países como Grecia y España, justamente por la estabilidad de su economía. De igual forma, es importante evaluar las medidas de ajuste que han tenido que adoptar estos países para poder seguir en la Unión Europea sin ningún tipo de traumatismo, medidas que, como lo hemos visto en varios medios de comunicación, perjudicarán a los ciudadanos de estos países, que se han opuesto a través de manifestaciones en contra de estas medidas adoptadas para poder sobrellevar la crisis. Teniendo en cuenta lo anterior, ¿Cuál es su posición frente al panorama económico de la Unión Europea, y cuáles son los futuros o las posibles salidas a esta crisis?

G.P: Bueno hay muchos elementos en esa pregunta, por ello abordaré elemento por elemento. En primer lugar mencionaré a Grecia, España, Portugal y en términos generales a los países que podrían estar afectados por la crisis actual. Al respecto, es preciso reconocer que la crisis es una crisis, no de la economía de estos países, sino que se convierte en una crisis europea, porque si la economía griega se cae, si la economía española se cae y si la economía portuguesa se cae, automáticamente estas economías van a arrastrar a la economía alemana, a la econo-

mía holandesa y a todas las economías europeas. Eso se debe precisamente a que ellos renunciaron a su soberanía monetaria, y con la creación del Banco Central Europeo lo que hicieron fue concentrar la toma de decisiones de tipo fiscal y monetario en esta institución. Sin embargo, los Estados siguen teniendo cierto tipo de autonomía al respecto. Efectivamente vemos como Grecia utilizando esa autonomía, ha actuado de manera no muy responsable y eso ha halado a los demás Estados. Por ende, los demás Estados tienen que meterse la mano al bolsillo, en tanto la receta para salir de la crisis sigue siendo la misma: hay que conseguir plata. Cómo el objetivo es conseguir plata, seguramente la receta clásica será la que se impone, lo primero es, aumentar las emisiones de dinero circulante, tal como lo están haciendo los Estados Unidos en este momento. Pero esa emisión se tendrá que pagar, y ¿Quiénes terminan pagando esas emisiones? los pueblos. Eso quiere decir que el gran esfuerzo lo tendrán que hacer los ciudadanos europeos o los ciudadanos que viven en el Espacio Económico Europeo, o más precisamente, en el espacio monetario europeo. A partir de ahí ¿Cómo se paga? seguramente que los impuestos serán una primera fórmula, pero después de eso, vendrá la receta clásica que es la misma receta con la que se creó el Euro: disminución del déficit fiscal, disminución del endeudamiento público, mantenimiento de la inflación, control de las fluctuaciones en las tasas de interés.

En últimas, lo que se observa a la hora de sobrellevar estas crisis es que el manejo de la economía apuntará a buscar un equilibrio macroeconómico que vaya en detrimento del nivel de vida del ciudadano europeo o del ciudadano que está en el espacio económico europeo. Eso qué quiere decir que se van a disminuir subsidios a la educación, subsidios a la salud, todo lo que podría haberse recuperado del Estado de bienestar, definitivamente será tocado, y en ese orden de ideas, la población es la que, sencillamente termina pagando otra vez el impacto.

Frente a la crisis de la economía Griega no hay reversa, los Estados no pueden decir -“es que como Grecia lo hizo, entonces yo me retiro”- No. Si bien es cierto que el Euro posicionó a Europa en estos diez años como una de las mejores economías del mundo, la crisis también la tienen que vivir en conjunto. El costo para un Estado de renunciar al Euro y regresar a su moneda, puede llegar a ser mas alto que el costo que tienen que pagar los Estados para mantener la moneda, aunque en el mediano plazo se debilite. Ahora Europa no mira en el corto plazo, ni está mirando en el mediano plazo, ellos saben que han logrado algo que definitivamente parecía imposible: consolidar una moneda única. El costo que han pagado por ella es alto, y saben que aunque la crisis está ahí en la puerta, esta no va a ser eterna, y le van a apostar a salir de la crisis para buscar una mejor posición del Euro como moneda fuerte en el mundo, en el mediano y largo plazo.

A.L: A propósito de esto, y conectando con la pregunta anterior, ¿Cuál sería entonces, frente a una crisis inminente de la Economía Europea, la opción de la Unión Europea respecto a la inclusión de nuevos miembros?, ¿Esta crisis frenaría el ingreso de nuevos miembros a la Unión, e iría en contravía de la posibilidad de expansión de la Unión Europea, a partir del ingreso de otros países?

G.P: El ingreso de otros países a la Unión Europea, no es actualmente como era el ingreso de nuevos países hace un tiempo atrás. Cuando ingresó Suecia, Finlandia y Austria, lo hicieron en tanto eran países que estaban en la capacidad de asumir el Euro, porque sus economías eran fuertes. Cuando ingresaron Estonia, Letonia, Lituania y todos los países del Este, entraron con una cantidad de condiciones, entre esas, la no circulación del Euro como moneda común. En consecuencia, estos son países que todavía tienen su propia moneda nacional, anclada de cierta forma al manejo del Euro, así: si el Euro se

devalúa, estas monedas se devalúan, si el Euro se revalúa, estas monedas se revalúan. A pesar de ello, estas economías todavía tienen la capacidad de tomar distancia del Euro en momentos de crisis, y creería que el Banco Central Europeo no les va a impedir que tomen esa distancia, lo único que les va a pedir es que no se conviertan en monedas que sirvan para especular en contra del Euro. Entonces eso facilita la entrada de nuevos países a la Unión Europea, por lo menos a mediano plazo, puesto que nuevos socios no se ven en el panorama actual.

De otro lado, Noruega, Islandia y Suiza han sido invitados muchas veces a participar en la Unión Europea, y de todas maneras, siempre, en el último momento, ellos se han retirado. Es probable que el ingreso de Islandia, si llegará a darse, se dé sin que Islandia asuma los compromisos del Euro, por lo menos si se hiciera en este momento, porque sería llevar la crisis más allá. Entonces creo que Europa en la actualidad, para evitar el contagio, no aceptaría nuevos miembros, y si los acepta, los acepta sin que ellos asuman directamente el Euro tal cual como aceptaron a los países de Europa del Este en 2005 y 2007.

A.L: Pasando a otro de los ámbitos de la integración que es el cultural, nos interesaría saber ¿Cuáles son esas otras dinámicas de construcción de la Unión Europea desde la perspectiva cultural? y ¿Cuáles son los costos a nivel cultural que esta construcción ha dejado, lo digo, por los casos de xenofobia, de exclusión en términos jurídicos y de transformación de las leyes migratorias para impedir que sigan entrando migrantes de Asia, migrantes de África, migrantes de América Latina? Reconociendo que estas son políticas estatales, que en buena medida están reflejando el miedo de los mismos europeos frente al “otro”, al “extraño” ¿Cómo evalúa usted este tema, cuáles son los costos que ha dejado la integración en este sentido, y cuáles son los avances que ha tenido la construcción de la Unión Europea en este mismo aspecto?

G.P: Esa es una pregunta compleja, que amerita una respuesta difícil. En el plano cultural, uno tiene que decir muchas cosas, porque Europa en el plano cultural es enorme. En el plano cultural, Europa trata de manejar un discurso de diversidad cultural, que incluye aspectos relacionados con lo étnico y lo racial. En ese sentido, Europa se presenta como la Europa de la diversidad, y tiene que ser así: tú no puedes juntar a un francés y a un alemán que hace sesenta años se estaban matando, y decirles que son diferentes, sino que tienes que apostarle es a convencerlos de que ellos son iguales. Pero si vas un poco más allá, no puedes sentar a un alemán con un español, o a un alemán con un portugués, porque si los franceses y los alemanes, que son vecinos, lo único que tienen en común es un rencor enorme, pues los españoles con los alemanes no tienen absolutamente nada - Sí, una eventual amistad de un señor Hitler con un señor que se llamaba Franco, que no es para nada un buen recuerdo-, entonces Europa ha tenido que apostarle a la creación de una nueva cultura. Y eso lo vemos cuando Europa construye sus símbolos, en tanto no construye símbolos a partir de héroes nacionales, sino de cuestiones europeas. Por ejemplo, la palabra “euro” es el origen del nombre del continente en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea, los motivos del billete de Euro, si tu miras, no hacen alusión a ningún Estado en particular, sino que hacen alusión a toda la arquitectura europea, allí se representa la época victoriana, el renacimiento, y todas aquellas etapas por la que ha transitado el continente. En el fondo lo que se está haciendo es un llamado a la unidad desde lo simbólico y cultural.

Efectivamente, si uno hace una revisión de cómo se está contando la historia el día de hoy, en pleno año 2010, se da cuenta que esta se narra de manera distinta a cómo se contaba la historia en 1950 o 1960. Hoy por hoy, nadie acusa a los alemanes de ser bárbaros, incluso hay quienes han puesto en tela de juicio el Holocausto. Europa también está reescribiendo la

historia, y la está reescribiendo a partir de la cultura, de cómo se perciben, de cómo se ven ellos mismos. En el plano cultural, estos fenómenos tienen necesariamente que desembocar en la construcción de un ciudadano europeo, de un nacional europeo, acompañado de un sentimiento nacional, más que de una nacionalidad, un sentimiento nacional único europeo. Entonces, para construir eso, se tiene que partir de la existencia de la diferencia y de la diversidad, y eso está muy bien cuando se habla de Europa.

Pero tú tocabas otro tema, que me conduce a la pregunta por los que no son europeos: los marroquíes, los latinoamericanos, los asiáticos, etc. Con ellos el asunto también pasa por el reconocimiento de la diversidad, porque si tú aceptas que la diversidad es solo europea, y permites que a un latinoamericano se le maltrate porque es diferente, estás, de todas maneras, abriendo la puerta para que a un polaco, o a un español, o a un irlandés, a futuro, se les maltrate. En consecuencia, para los Europeos es muy difícil decir “diversos sí, pero entre nosotros, y los demás no”. Lo anterior, implica un juego muy complicado, sin desconocer que la apuesta es a que Europa sea una Europa diversa. Sin embargo, existen una cantidad de brotes de movimientos nacionalistas que intentan ser castigados por las legislaciones de los países miembros de la Unión. Para confirmar lo anterior, hemos visto por televisión imágenes de españoles, o de ciudadanos de otras nacionalidades que golpean latinoamericanos o tercermundistas y normalmente los condenan, y son condenas ejemplares sobre la base de que si pasa con un latino, puede pasar con un europeo. De igual forma, Europa sigue siendo el abanderado de los Derechos Humanos en el mundo, entonces nunca en el territorio europeo se va a permitir una violación de Derechos Humanos, porque si permites una, le abres la puerta a las demás, y eso Europa lo tiene claro. En algunas otras partes del mundo eso no es así, pero en Europa eso está claro.

De otro lado, sí existe una lucha contra la migración ilegal. Efectivamente existen de cierta manera políticas proteccionistas de empleo, de divisas, de dinero, que incluso se asemejan a las implementadas por los Estados Unidos que culminaron en la construcción de un muro, en tanto sintieron que su condición económica les trae mucho migrante de manera desordenada. Eso es lo que se vuelve problemático. Si me preguntan a mi, Europa no ha cerrado la puerta a la migración, pero si la quiere ordenada, que es diferente a decir “construimos un muro y que nadie entre”.

A.L. Finalmente ¿Cómo desde nuestra realidad como latinoamericanos, o desde América Latina como subregión podemos apostarle a procesos de integración de largo aliento, reconociendo incluso, que de acuerdo con múltiples autores, América Latina tuvo procesos de integración desde mucho antes que la Unión Europea? ¿Cuál es el balance que podemos hacer de nuestros procesos en comparación con los de la Unión Europea? ¿Cuáles son los problemas de la integración de América Latina: son problemas de voluntad política, son problemas de orden cultural, de orden económico? ¿Qué le pasó a América Latina para no caminar hacia la integración y cuáles serían los consejos o las perspectivas de futuro que tiene una subregión tan polarizada, en aras de pensar en un proceso de integración en el mediano o largo plazo?

G.P: ¿Qué le ha pasado a América Latina? Es importante reconocer que nosotros empezamos a hablar de integración mucho antes que Europa. De hecho, el Mercado Común Centroamericano nace casi al tiempo de la Unión Europea, pero incluso antes, Sandino tenía algunas propuestas tendientes a construir un banco central, sin olvidar que en el Siglo XIX, un colombiano, José María Torres Caicedo, habló de crear unas instituciones comunes a varios países de América Latina. En consecuencia, nosotros hubiéramos podido tener más chance para integrarnos. ¿Qué pasó? Al respecto, uno puede especular mucho. Yo

creo que lo primero que hay que tener en cuenta es la voluntad política, creo que Europa aprendió después de la guerra, que si no era intentando compartir un destino y un futuro común, la guerra iba a continuar.

Lo primero que uno siente es que en América Latina falta definitivamente voluntad política. Creo que los Estados Latinoamericanos no han aprendido, que integrarse, no es sacar ventaja de los demás, sino es sacar ventaja con los demás. Cualquier proceso de integración se rompe en América Latina, porque un país no tiene ventaja, entonces todo el mundo dice “eso a mi no me sirve” y cuando le proponen algo que sirve, el otro dice “pero a mi no”, entonces ese es un primer factor: no hay verdaderamente voluntad política. Lo segundo -eso habría que probarlo, valdría la pena inclusive que se realizara una investigación al respecto- es el papel que juegan los gremios de la producción o los intereses de los dueños del capital en la integración, porque tal como ha sido planteado este proceso en América Latina, nos es posible que funcione si se piensa que este debe proteger industrias antes que permitir el desarrollo de los mercados. Ejemplo de ello es que en América Latina por mantener una industria textil o cualquier otra industria, los países se cierran al proceso de integración y eso frena desde el punto de vista económico cualquier proceso.

Desde el punto de vista de los liderazgos regionales, o del protagonismo jugado por algunos países en la actualidad, considero que más que ser un asunto de ideología, es un tema de egos propios de algunos mandatarios, más que de algunos países, lo que demuestra una pobreza grande de América Latina, frente al tema de la integración. Si nosotros, los ciudadanos latinoamericanos, nos dejamos obscurecer o nos dejamos nublar la visión por un caudillo de medio pelo, obviamente que no tenemos una visión de integración grande, culturalmente hablando. Tendríamos en cambio, una percepción mal enten-

dida de lo nacional. Ejemplo de ello, es cuando pensamos que ser un buen colombiano es votar por el Partido Liberal, pues permíteme que meta esa cuña aquí, pero no se si observaron la valla del señor Néstor Elí Rojas para el Parlamento Andino, que decía “liberal vota colombiano” o “liberal igual colombiano”. Bajo esta lógica, no estamos hablando de ser colombianos, sino de ser andinos, lo que nos permite constatar que no existe un conocimiento real de lo que es la integración.

Por otro lado, habría que analizar el papel que han jugado los Estados Unidos en la región, que por lo general, ha sido un papel que ha dificultado la concreción de un proceso integrador. Yo no voy a decir que Estados Unidos aplica la máxima de “divide y vencerás”, pero la verdad es que las políticas norteamericanas, en este momento, tampoco facilitan mucho el proceso de integración de la subregión. Un ejemplo de ello es cuando los Estados Unidos llama a negociar un Tratado de Libre Comercio a Colombia, a Perú, a Ecuador, los tres países ubicados sobre el Pacífico, y desconoce la posibilidad de firmarlo con Bolivia y con Venezuela, que en ese momento eran miembros de la Comunidad Andina (CAN). Los llama por separado, ni siquiera les dice “los reconozco como bloque” y en consecuencia los países andinos se dejan dividir para ganarse el favor de los Estados Unidos.