

## El tándem Alemania-Francia y la expansión europea hacia el este

ALEJANDRO M. JAQUENOD<sup>247</sup>

Abstract: Este trabajo se enmarca dentro del objetivo más amplio de analizar los posicionamientos de los diferentes actores europeos, especialmente los nacionales, en relación a la negociación por un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. En ese contexto, diversos autores plantean la centralidad analítica del tándem europeo Alemania-Francia (también referido como 'eje francoalemán') durante el desarrollo de las negociaciones, en contraposición a un tándem Brasil-Argentina por el lado del Mercosur.

El objetivo de este trabajo es problematizar la dinámica de funcionamiento del mencionado tándem en el contexto de expansión de la Unión Europea hacia el este a comienzos del nuevo milenio. Entendemos que las tensiones, alineamientos y realineamientos nacionales durante aquel proceso, al igual que otros sucesos de relevancia que escapan a los objetivos de este trabajo, nos ofrecen material necesario para desplegar y analizar la dinámica de liderazgo europeo entre el tándem mencionado y otros actores relevantes, como el Reino Unido y los órganos institucionales de la Unión.

Entendemos que un examen crítico de estos elementos es fundamental para abordar la dinámica europea al momento de negociar con el Mercosur.

Al momento de analizar el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, parte de la literatura disponible enfatiza en la existencia, dentro de este último bloque, de un *tándem* conformado por Alemania y Francia durante el desarrollo de las negociaciones, a la par de otro *tándem* conformado por Brasil y Argentina por parte del Mercosur. Nos proponemos analizar, problematizar y desplegar este *tándem* a lo largo de diferentes trabajos, tarea que consideramos fundamental para un abordaje crítico del proceso de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea.

En el presente trabajo, en particular, abordamos la dinámica de este *tándem* en el marco del proceso de expansión de la Unión Europea hacia el este, momento en el cual se incorporaron una importante cantidad de países previamente pertenecientes al bloque oriental tras la Segunda Guerra Mundial. Organizaremos este trabajo, entonces, introduciendo en primer lugar el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea -destacando la relevancia para el mismo de la expansión europea hacia el este-, en segundo lugar desplegaremos la dinámica de

---

<sup>247</sup> CONICET-UNQ-UNTDF. Doctor en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Todas las traducciones, tanto desde el inglés como desde el alemán, fueron realizadas por el autor.

funcionamiento del *tándem* mencionado, para luego presentar el impacto de los cambios en su funcionamiento para la articulación de los diferentes países dentro de la Unión Europea, tras lo que cerraremos este trabajo.

Nos interesa destacar que, teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, el objetivo propuesto para este trabajo es el de presentar, un tanto esquemáticamente, una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. Así, esperamos poder ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a un eje -la dinámica de funcionamiento del *tándem* entre Alemania y Francia como liderazgo para la Unión Europea-, del que esperamos poder desprender muchas más preguntas que respuestas, de las que nos ocuparemos oportunamente en trabajos futuros.

## Notas sobre el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea

Al momento de analizar las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, Doctor (2007) distingue cuatro etapas en las relaciones inter-regionales en el marco de las negociaciones: (i) negociaciones políticas para lograr el mandato hacia dentro de la UE (1995-1999), (ii) lanzamiento formal de las negociaciones inter-regionales (1999-2001), (iii) negociaciones sustantivas (2001-2004), y (iv) esfuerzos presentes para cerrar el acuerdo (2004 en adelante). A lo largo de estas etapas, dos procesos de liberalización colectiva (tanto internacional como multilateral) en negociación simultánea con la negociación Mercosur - Unión Europea tuvieron un impacto directo con el desarrollo de estas últimas. Nos referimos a la negociación por el ALCA en el continente americano, y las diferentes rondas de negociación en el marco de la OMC, especialmente la Ronda Doha y la Ronda del Milenio.

En relación con el primero de estos procesos, el creciente activismo comercial norteamericano en la región latinoamericana, del que la Iniciativa para las Américas primero, luego el NAFTA a partir de 1994 y finalmente las negociaciones por el ALCA a fines de aquella década eran muestra, se sumaba a cierta tensión en el plano multilateral. En este último escenario, los momentos de bloqueo coincidían con los mayores esfuerzos por acercar posiciones en el plano inter-regional (Doctor, 2007).

Makuc *et. al.* (2015) destacan a la creación del ALCA como un condicionante para el avance (o estancamiento) de las negociaciones, reconociendo diferentes razones desde cada uno de los bloques para darle un valor estratégico a la sincronía entre ambos procesos de negociación. Mientras que para los países del Mercosur ambas negociaciones podían funcionar como un *contrapeso* para obtener concesiones por parte de los diferentes actores,<sup>248</sup> para la Unión Europea la negociación por el ALCA representaba una amenaza potencial para su cuota de mercado en América latina.

---

<sup>248</sup> Algunos autores entienden que para los países del Mercosur (especialmente para Brasil), las negociaciones con la Unión Europea aparecían como una herramienta para conseguir más concesiones por parte de los Estados Unidos en las negociaciones por el ALCA (Bulmer-Thomas, 2000). Según García (2012), las negociaciones por el NAFTA y los planes por el ALCA significaron una llamada a despertar para que la Unión Europea tuviera un rol más activo en América latina.

En el plano multilateral, la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos cobraría fuerza, donde “los dos grandes socios comerciales han estado envueltos durante años en lo que los otros países ven como una batalla entre titanes” (Meunier y Nicolaïdis, 2006: 911). Si bien han impulsado una especie de *hegemonía occidental* en torno a intereses específicos, como aquellos relacionados con los llamados *nuevos temas* del comercio internacional -particularmente servicios y propiedad intelectual, introducidos en la ronda Uruguay de la OMC-, esta cooperación entre titanes no estaría exenta de tensiones, llevándolos a enfrentarse en diferentes alianzas durante el encuentro de Hong Kong de la ronda Doha en diciembre de 2005.

Otra dimensión de la disputa entre la Unión Europea y los Estados Unidos por la influencia en el Cono Sur tiene que ver con la construcción institucional en una economía global en proceso de globalización. En ese marco, Faust (2002) destaca el interés político de la Unión Europea en la construcción de una relación institucionalizada con el Mercosur en la que se manifieste la concepción europea sobre cómo debería construirse un nuevo orden económico internacional.

Mencionábamos la importancia del plano de negociación multilateral como condicionante para el desarrollo, marchas y contramarchas de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Ya que los acuerdos de liberalización deberían ir más allá de lo firmado en la OMC, la Unión Europea podía entender a las negociaciones interregionales como una estrategia para hacer avanzar los acuerdos en el plano multilateral a través del apoyo a los procesos de armonización y liberalización en los espacios regionales, y a través de la firma de acuerdos inter-regionales con ellos (Santander, 2005).

Konold (2010) entiende, de hecho, que la posición francesa se sustentaría más en mantener un equilibrio entre las concesiones otorgadas en las negociaciones bilaterales con lo ofrecido en el plano multilateral de la OMC (y la importancia de realizar una oferta al Mercosur que pueda ser extendida a otros bloques) que en la fortaleza de la presión interna del sector agrícola. En ese sentido, argumenta que si bien el poder de presión del *lobby* agrícola habría estado en decadencia, el gobierno francés utilizaría el supuesto de *manos atadas* como una estrategia negociadora para evitar ofrecer concesiones a la contraparte, y que el factor relevante para entender la posición francesa debería buscarse entonces en una filosofía nacional escéptica al liberalismo y en la importancia de sus intereses presupuestarios (entendiendo a Francia como uno de los mayores beneficiarios de las transferencias intra-europeas que se desprenden de la Política Agraria Común).

Esta combinación de desarrollos en el plano multilateral e inter-regional, también contribuirían a explicar el relanzamiento de las negociaciones luego del *impasse* en el que habían entrado entre 2004 y 2010. El fracaso de la Ronda Doha en la OMC, la crisis internacional de 2008 y la consolidación de China como potencia económica en el escenario global, entre otros hechos, impulsarían al bloque europeo a reorientar su estrategia desde el espacio multilateral a la búsqueda de acuerdos bilaterales (Makuc *et. al.*, 2015).

En Mayo de 2004 se incorporarían diez economías del este europeo a la Unión. Estas economías contaban con un menor desarrollo relativo y un fuerte sector agrícola, por lo que esta incorporación “significaba un aumento de 56 % en el número de agricultores de la UE y de 29 % en su superficie agraria” (Makuc *et. al.*, 2015: 25). Según los autores, esta expansión significó una alteración en las expectativas y una desviación de las tensiones desde el exterior hacia el interior

de la Unión, con una nueva realidad que implicaba nuevos desafíos tanto institucionales como políticos y económicos, una mayor cantidad de actores que se iban a involucrar en las tomas de decisiones, y una consecuente necesidad de avanzar en una reorganización hacia dentro del bloque comunitario.

Si bien se podía llegar a entender, desde la perspectiva latinoamericana, que los países de Europa Central y del Este que se incorporaban a la Unión Europea podían significar una competencia en cuanto a la provisión de bienes primarios, Pasquali (2016) entiende a este riesgo como marginal, ya que los productos en los que se especializan cada una de las regiones no se solapan, salvo en el sector minero. Por otro lado, siguiendo a esta autora, las visiones optimistas desde América latina entendían que un mercado europeo ampliado significaban mayores oportunidades para vender las exportaciones agrícolas desde los países latinoamericanos, así que entendían a los nuevos integrantes de la Unión Europea más como socios potenciales que como posibles competidores.

## Dinámica (y crisis) del liderazgo en la Unión Europea

En contraposición a una Europa unificada y monolítica, en el contexto de la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea, diferentes autores destacan crecientes tensiones en la principal dinámica de relacionamiento entre los principales actores de este último bloque. Nos referimos, fundamentalmente, a la crisis de liderazgo dentro del bloque europeo, y la creciente disparidad económica (y política) que no hizo más que acrecentarse con la crisis de la Eurozona.

Como mencionábamos al inicio de este trabajo, una serie de autores plantean un paralelismo en la dinámica de relacionamiento entre los socios del Mercosur y de la Unión Europea, estando estos bloques estructurados en torno a un eje bilateral. En el caso del Mercosur este eje estaría conformado por Argentina y Brasil, mientras que para la Unión Europea este eje -o *tándem*- lo conformarían Alemania y Francia (Sánchez Bajo, 1999; Guérot y Klau, 2012). Al igual que el eje sudamericano, el eje europeo presentaba un problema de asimetrías, donde “a menudo se ha dicho que Alemania necesitaba a Francia para disfrazar su fuerza y Francia necesitaba a Alemania para disfrazar su debilidad” (Paterson, 2011: 60). Este autor plantea que esta relación de formal igualdad, era vital para Francia, ya que ser vista cercana a Alemania constituía un recurso de poder. Lehne (2012), en cambio, entiende que la dinámica franco-europea de liderazgo estaba estructurada alrededor del reconocimiento francés de la preponderancia alemana en términos económicos y el reconocimiento alemán del liderazgo francés en términos políticos, dando soporte a la igualdad formal mencionada.<sup>249</sup>

## Durante la Guerra Fría

---

<sup>249</sup> Lehne (2012: 16, énfasis agregado) sintetiza crudamente la dinámica y la crisis de liderazgo de la Unión Europea, incorporando un actor que conscientemente estamos dejando de lado en este trabajo, entendiendo que “mientras Alemania *necesita* ser parte de la política exterior europea y Francia *desea* liderarla, el Reino Unido *difícilmente se identifica* con el proyecto europeo como tal”.

Este vínculo puede rastrearse hacia los primeros años de la posguerra, cuando si bien Alemania ya se había estabilizado como una economía mayor y con una buena performance exportadora, seguían existiendo factores que le imposibilitaban proyectarse políticamente en el marco europeo (Bulmer y Paterson, 2013).<sup>250</sup> Así, el compromiso con la integración europea y la cooperación francoalemana no sólo habría sido una cuestión de elección, sino que surgía de las circunstancias de la propia Guerra Fría y de los intereses materiales de las élites alemanas. Bulmer y Paterson (2013) entienden, entonces, que la asociación entre Alemania y Francia sería una reacción a un *reflejo por evitar el liderazgo* por parte de Alemania, derivado de un problema de legitimidad tanto interno como externo, fruto de su división entre Alemania Occidental y Oriental y de la carencia de una soberanía completa en los primeros años de posguerra.

Bajo el liderazgo de Konrad Adenauer -primer canciller alemán de posguerra, entre 1949 y 1963-, Paterson (2010) entiende que se cultivó una vocación europea bajo liderazgo francés. El autor resalta la importancia de comprender la falta de autoconfianza, por parte del liderazgo alemán, sobre la capacidad de construir una integración productiva y pacífica con sus vecinos bajo alguna forma estable de gobierno democrático tras el trauma de la república de Weimar y el período Nazi. A través de la participación en las instituciones europeas, entonces, Alemania Occidental podría ir recuperando poder, acceso a los mercados de exportación, y al mismo tiempo fortalecer su identidad nacional.<sup>251</sup>

Schneider y Syrovatka (2019) también entenderán que la construcción del eje francoalemán como motor de la integración europea no se trató un proceso natural, sino más bien el resultado de compromisos en los conflictos entre los dos países. La cooperación habría estado motivada por intereses económicos, políticos e ideológicos muy diferentes, fundamentalmente los de una Francia centralizada orientados hacia el sur europeo frente a los de una Alemania federal orientados hacia el noreste del continente.

Desde un principio, el Marco Alemán sirvió como la moneda central para las transacciones en el marco del Sistema Monetario Europeo, lo que implicaba una política monetaria activa por parte del gobierno alemán para ofrecer liquidez y estabilidad económica al resto de Europa. Alemania tomó un rol de liderazgo implícito en la Unión Europea al impulsar la creación de instituciones priorizando los intereses a largo plazo sobre las ganancias de corto plazo, otorgando estabilidad a estas instituciones y aceptando los costos de su mantenimiento. Morisse-Schilbach (2011: 30) entiende que siguiendo este camino, Alemania “no siguió sus intereses económicos nacionales unilateralmente, sino que intentó ‘capturar’ a sus socios (y rivales) creando instituciones multilaterales y asumiendo una carga extraordinaria para mantenerlas”.

## Tras la caída del Muro de Berlín

---

<sup>250</sup> Entre otros, los autores mencionan a la propia división alemana entre este y oeste, la exposición de Berlín Occidental, la dependencia de la OTAN en materia de defensa, los límites constitucionales al desarrollo de un ejército y el legado del nazismo.

<sup>251</sup> Desde el plano económico, Alemania enfrentaba un doble déficit al que la integración europea le ofrecía una salida. Su economía dependía de las exportaciones, pero no contaba con el acceso a otros mercados y todavía estaba sujeta a controles externos, como con la Autoridad Internacional para el Ruhr (Paterson, 2010).

Luego del final de la Guerra Fría, la percepción sobre una hegemonía alemana en el continente no fue inmediata, sino que el período inmediato posterior a la reunificación alemana se caracterizó como uno de mayor cooperación entre Francia y Alemania. Con la ampliación de la Unión Europea, el debilitamiento de la economía francesa y la crisis de la eurozona, sin embargo, comenzó a percibirse que las políticas de austeridad sobre los países con crisis de deuda soberana se imponían desde Berlín, poniéndose de manifiesto, así, la cuestión sobre la emergencia de una soberanía alemana (Bulmer y Paterson, 2013).

Kirchner (1996) comparte que el rol de Alemania cobró otra dimensión a partir de la década del '90, cuando empieza a ser reconocido como un actor cada vez más influyente por sus socios, alterando el balance de poder en la Unión Europea y particularmente las relaciones francoalemanas. El autor sostiene que tanto los asuntos políticos como económicos de la Unión pasan a estar conducidos por Alemania, cambiando el rol alemán desde uno de *con-socio* (o socio en igualdad de condiciones) al de socio principal en las iniciativas francoalemanas. Según este autor, la reunificación alemana inició un proceso de *revolución silenciosa* cuyos efectos tuvieron un impacto, gradualmente y a mediano plazo, en la relación entre los miembros de la Unión Europea. Schweiger (2016) va incluso más allá, entendiendo que la reunificación alemana alteró definitivamente el balance del eje francoalemán, caracterizado hasta entonces, en lo político, con una República Federal Alemana más pequeña satisfecha con un rol subordinado al de Francia.

El impacto de la caída del Muro de Berlín, y la consecuente incorporación de la República Democrática Alemana en la *Bundesrepublik*, se sentiría fuertemente en Francia, quien debería asumir el costo que una Alemania reunificada y mucho más poderosa implicaría en la dirección y el tono de las políticas clave de la Unión Europea, ya que la integración alrededor del eje francoalemán le había permitido estructurar tanto éstas como también el balance institucional de la UE. Sin embargo, la huida sería hacia adelante, ya que una integración económica mayor y más profunda le permitiría alejar la gestión de la política monetaria del control unilateral del *Bundesbank* (Paterson, 2010). En este sentido,

*[e]l temor francés de quedar subordinado a lo que en la práctica era una zona del Marco Alemán condujo a intentos desesperados por instituir un 'gobierno económico' europeo colectivo junto con el Banco Central Europeo, tanto para afirmar el control sobre los estados oportunistas [free-riders] que querían recibir los beneficios de la integración monetaria sin pagar los costos fiscales, como para proteger su propia posición (Hayward, 2012: 67).*

En ese sentido, la creación del Euro se habría constituido en un escenario *win-win* para los socios europeos. Mientras que Francia impulsaba el proyecto del Euro para quitar del control de la moneda *de facto* europea -el Marco alemán- de manos del *Bundesbank*, Alemania aceptaba la creación de una moneda europea multilateral para garantizar no sólo el apoyo francés a su proyecto de reunificación, sino que también lograba imponer sus principios institucionales en la creación del Sistema Monetario Europeo (Schneider y Sandbeck, 2018).

Esta relación estabilizadora denominada cómo *la simetría de la asimetría*, donde Francia parecía liderar políticamente mientras que Alemania (occidental) lo hacía económicamente, se rompería tras el tratado de Nice, firmado en febrero de 2001, donde se quiebra lo que Guérot y Klau

(2012) entienden como la expresión más poderosa de la paridad francoalemana: los votos para el Consejo de la Unión Europea.<sup>252</sup>

## La expansión hacia el este en el marco de la crisis de liderazgo europea

La nueva y masiva expansión de la Unión Europea de la primera década del nuevo milenio imponía una novedad, ya que todas las expansiones anteriores habían involucrado a países pertenecientes a lo que se podría considerar como un mismo *club* europeo. Pasquali (2016) se refiere así a países con una economía de mercado en funcionamiento que (en algunos casos) se habían enfrentado entre sí durante la Segunda Guerra Mundial pero que posteriormente, durante la Guerra Fría, se habían agrupado en el frente occidental, lo que suponía que podrían incorporarse con relativa facilidad al proceso de integración.

Kirchner (1996) reseña que a mediados de la década del noventa había apoyo, en términos generales, para una gran expansión hacia el este, de la mano de gran ansiedad. Esto se debía a que un grupo de países, entre los que podemos mencionar a los del sur e Irlanda, temían que esta expansión estuviera acompañada de la pérdida de subsidios, mientras que otros países tenían otras preocupaciones. Gran Bretaña temía que fuera acompañada de una mayor integración política, pero Francia temía lo opuesto, que esta expansión pudiera diluir los esfuerzos por una mayor integración de la que fuera parte Alemania, y permitiera que esta última expandiera sus intereses políticos y económicos hacia estos nuevos integrantes, creando aliados potenciales para las votaciones de la Unión.

A propósito de esto, Naurin y Lindahl (2008) tratan de construir, a través de datos cuantitativos, un mapa de coaliciones en el Consejo, antes y después de la expansión de 2004. Preguntando a representantes nacionales entrevistados con quiénes cooperaban más para desarrollar posiciones comunes, para antes de la expansión de 2004 encuentran una clara división Norte-Sur, con un triángulo Norte integrado por el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia, y un triángulo Sur integrado por Francia, España e Italia, encontrándose Alemania uniendo ambos triángulos *con un pie en cada campo*, y Dinamarca y Portugal conectadas a cada triángulo. Identifica a estos países como el *centro*, mientras que aquellos excluidos de estos triángulos como la *periferia* (Luxemburgo, Bélgica, Austria, Finlandia, Irlanda y Grecia).

Luego de la expansión de 2004, Naurin y Lindahl (2008) reconocen la emergencia de dos nuevos bloques en el Este: el de los países Bálticos y el del Grupo de Visegrado. En esta nueva configuración, Alemania se convierte en el eje entre tres bloques (el del Norte, del Sur y del Grupo de Visegrado), conectando con cada bloque a través del Reino Unido, Francia y Polonia, respectivamente, mientras que el bloque de los países del Báltico estarían desconectados de esta red.

Los países más exitosos al momento de proyectar sus intereses nacionales hacia el nivel regional fueron aquellos que fueron capaces de construir instituciones centralizadas relativamente

---

<sup>252</sup> Estos autores reconocen, con gran tino, que la dupla francoalemana no gobierna todos los aspectos de la Unión Europea (como quedó de manifiesto con la crisis libia de 2011) aunque sí lo hacen en lo relativo a la construcción institucional y a la gestión macroeconómica de la Unión.

estables tras la caída del Partido Comunista y el consecuente vacío en la estructura política de esos países, como por ejemplo en Polonia y Hungría (Dimitrov, 2012).<sup>253</sup>

Vinculado a los temores franceses que mencionábamos más arriba, el impacto de la expansión hacia el este en la estructura institucional de la Unión Europea fue considerable, dando lugar a importantes cambios en su balance político interno diario. Podemos mencionar al aumento de los miembros de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, la modificación de procedimientos de votación, la adopción oficial de los diferentes idiomas de los estados miembros, amendas a los tratados constitutivos, entre otros (Pasquali, 2016).

En cuanto al aspecto geopolítico de la Unión Europea, la imagen que se proyecta luego de la ampliación es una con un centro cada vez más reducido y una periferia en expansión (Paterson, 2010). Esta ampliación también tuvo su impacto sobre la efectividad de la alianza entre Francia y Alemania para la conducción en la Unión, ya que anteriormente, con una menor cantidad de miembros, el acuerdo entre estos dos grandes socios prácticamente garantizaba el acompañamiento del resto de los socios (Paterson, 2011). Schweiger (2016) coincide aquí que con la incorporación de quince estados tras la ampliación de la Unión Europea en 2004 la capacidad de que dos actores pudieran imponer la agenda comunitaria se hizo todavía más difícil.

En una interpretación de claro corte neorrealista, Morisse-Schilbach (2011) entiende que el rol adoptado por Alemania como potencia a nivel continental se desprende directamente de la naturaleza de su estructura productiva y de su rol como un modelo tanto económico como financiero. En ese marco, si decidiera ceder su posición de privilegio en la Unión Económica y Monetaria europea estaría perdiendo no sólo la oportunidad de controlar las políticas fiscales y monetarias de sus socios, sino que tampoco podría hacerse de los beneficios de haber diseñado esta organización de acuerdo a sus intereses. En una tónica similar, Lehne (2012) entiende que la influencia actual de Alemania no es tanto el resultado de las ambiciones nacionales, sino más bien el resultado colateral esperable de su éxito económico y exportador.

Galgóczy (2016) remarca las diferencias entre los países del centro y este europeo, donde el corazón de este grupo (particularmente la República Checa, Eslovaquia y Hungría) pertenecen, dentro de la división europea del trabajo, al núcleo centrado en Alemania en términos de comercio y patrones de inversión. Para estos países, que tienden a tener un balance comercial equilibrado o incluso superavitario, una proporción substancial de sus exportaciones está compuesta de productos complejos, principalmente destinados a Alemania, de donde a su vez proviene la mayor parte de su IED, especialmente al sector automotriz y de componentes electrónicos.

## ¿Una Unión Europea en pedazos?

---

<sup>253</sup> Tras la ampliación hacia el Este, los países de Europa Central y Oriental actuaron más como tomadores de políticas -comportándose como *buenos ciudadanos* de la Unión, manteniendo sus casas dentro de un orden razonable y transponiendo la legislación comunitaria- que como creadores de política, con la excepción de Polonia (Dimitrov, 2012).



Llegados a este punto, luego de presentar la emergencia y crisis de la dinámica de liderazgo dual de la Unión Europea, caracterizada bajo el *tándem* francoalemán, creemos pertinente reseñar cómo ha interpretado la literatura consultada la conformación de bloques nacionales hacia dentro de la unión europea. Podemos encontrar, en la misma, dos matrices de interpretación, aquella que opta por agrupar a los diferentes países en pares opuestos, y otra que prefiere agruparlos en diferentes bloques vinculados entre sí, a veces también oponiéndolos.

Sepos (2016) es un fiel exponente de este último caso. El autor entiende que se puede dividir a Europa entre un centro que incluye a los países más grandes y fuertes, fundadores de la Unión Europea (en general, los países del norte europeo), y una periferia que incluye a los miembros más nuevos de la asociación, países más pequeños y débiles (los países del sur europeo, del este y los países bálticos). Este autor sostiene que esta división ha sido entendida, en el contexto de la crisis del Euro, como diferentes pares antagónicos: ricos contra pobres, trabajadores contra haraganes, responsables o disciplinados contra irresponsables o libertinos, deudores contra acreedores, superavitarios contra deficitarios, dadores de préstamos contra tomadores de préstamos, promotores del crecimiento contra cultores de la austeridad, reguladores contra redistributivos y abiertos al mercado contra reguladores del mercado.

A través de una serie de entrevistas con diferentes oficiales europeos (tanto del parlamento como de la comisión y del consejo), Paradero Huerta (2016), identifica que al momento de evaluar la existencia de coaliciones de países dentro de la Unión Europea, el principal factor a considerar es el económico, dando lugar también a la construcción de opuestos como acreedores contra deudores, contributores netos contra receptores netos, partidarios de un mayor presupuesto contra partidarios de un mejor gasto del presupuesto existente, defensores de la Política Agraria Común contra opositores.

En otro matriz interpretativo, Ágh (2016) identifica una Europa de diferentes pisos, más que de diferentes velocidades, donde las posiciones de los estados miembros están institucionalizadas en diferentes términos. El autor identifica dos núcleos y dos periferias, donde el Núcleo-1 estaría compuesto por la Europa desarrollada y dinámica, que ejerce una *membresía completamente efectiva* con capacidades completas de toma de decisiones, y está compuesta por los países de la Europa continental occidental. El Núcleo-2 está compuesto fundamentalmente por los países nórdicos, los que han seguido prácticamente todas las políticas de la Unión Europea (a excepción de la participación de la Eurozona), y gozan de una *membresía parcialmente efectiva* donde si bien no participan de la toma de decisiones en materia económica, sí lo hacen en el aspecto político.

En los dos pisos inferiores estarían los países del sur y del este europeos. Los del sur conformarían la Periferia-1, donde estos países al ser miembros de la Eurozona pero contar con peso limitado en la toma de decisiones de la unión cuentan con una *membresía parcialmente marginal*. Finalmente, los países del este conformarían la Periferia-2, con una *membresía completamente marginal*, donde, a pesar de que algunos pertenecen a la eurozona, ninguno de ellos cuenta para la toma de decisiones.

Siguiendo con el mismo esquema de centro y periferia, Magone *et. al.* (2016) identifican como el centro a las economías altamente desarrolladas de Europa central y occidental: Alemania, Francia, el Reino Unido, Austria, Dinamarca, Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Bélgica y

Luxemburgo. Identifica como periferia a los países menos desarrollados del sur: Portugal, España, Grecia, Malta y Chipre; a los del centro: Hungría, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia y Polonia; a los del este: Bulgaria, Rumania y Croacia; y a los bálticos: Estonia, Letonia y Lituania. Finalmente, reconoce que hay tres casos que ocupan un espacio intermedio entre el centro y la periferia: Francia con una economía estancada, Italia con su dualismo entre el norte y el sur, e Irlanda dado su dinamismo y su fuerte inversión en investigación y desarrollo.

Gräbner *et. al.* (2020) distinguen también entre un centro y una periferia en la Eurozona, en un proceso de polarización estructural (que se manifiesta en desbalances crecientes de cuenta corriente) que entienden tiene su raíz en la estrategia de crecimiento que siguen estos países: aquellos conducidos por las exportaciones y aquellos conducidos por el endeudamiento privado (*export-driven* y *debt-driven*, respectivamente), y asocia estas estrategias a las capacidades tecnológicas y a la complejidad tecnológica de sus exportaciones. Identifica como centro a Austria, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, Alemania y los Países Bajos, y como periferia a Grecia, Irlanda, Italia, España y Portugal, ubicando a Francia en un lugar intermedio entre ambos grupos. Los países del centro exportan productos más complejos que los de la periferia (aunque existen disparidades hacia dentro de cada grupo, por ejemplo en el centro, países con una estructura productiva fuertemente orientada a los productos de alta tecnología, como Austria o Alemania, y otros con una estructura productiva más heterogénea, aunque inclinada hacia los productos de alta tecnología, como Bélgica o Finlandia).

Otros autores prefieren vincular la división europea en base a la vinculación de cada país con el déficit o superávit de balance de pagos. Así, Galgóczi (2016) entiende que aquí se encuentra la diferencia más marcada en la eurozona, atravesando la división histórica entre este y oeste, y es aquella entre los países del centro superavitarios, alrededor de Alemania, y los deficitarios, bordeando el Mar Mediterráneo. Esta distinción puede llevarse incluso más allá de la eurozona, incluyendo a algunos países de Europa del centro y del este en el centro superavitario como Chequia y Polonia, mientras que otros países periféricos atravesados por las crisis caen dentro del grupo de los deficitarios, como los países bálticos.

Siguiendo el mismo criterio, Schneider y Syrovatka (2019) afirman que Alemania y Francia representan bloques diferentes: Alemania representa al bloque de contribuyentes netos dentro de la eurozona y la semiperiferia, integrado por los países pertenecientes al sistema productivo alemán (especialmente Eslovaquia, pero también la República Checa, Hungría y Polonia). Francia representa a los países del sur europeo (excepto Italia), receptores netos y cuyas economías fueron más golpeadas por la crisis.

Hayward (2012) plantea que, al analizar cómo trasladan los países europeos sus posiciones iniciales hacia la construcción de coaliciones y el comportamiento de voto en los Consejos de Ministros, se pueden identificar dos dimensiones que se superponen. Por un lado la dimensión Norte-Sur y por el otro aquella entre los aportantes netos al presupuesto comunitario y los receptores netos. A su vez, estas dimensiones se reconfiguran en una oposición entre los contribuyentes netos del norte (fundamentalmente los países Escandinavos, los Países Bajos y el

Reino Unido) frente a los receptores netos del sur (los países del Club-Med<sup>254</sup> y Francia), con Alemania ubicándose en una situación pivotal entre el Norte, el Sur y el Este, buscando posiciones de cooperación con Francia.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar la contribución de Sandbeck y Schneider (2014), quienes presentan una perspectiva que abarca un horizonte temporal más amplio. Según su lectura, la concepción y ejecución del proyecto de integración europeo es tanto *producto* como *productor* de la desigualdad histórica en el continente europeo, y tiene que ser relacionado con los objetivos y metas de ciertas formaciones nacionales dominantes -y de sus clases dominantes-, especialmente para lograr ventajas competitivas sobre sus vecinos. Al mismo tiempo, el deseo de incorporarse al proyecto de asociación europeo por parte de los países de la periferia del continente tiene que relacionarse con sus esfuerzos de desarrollo, y la posibilidad de utilizar a la estructura europea como un instrumento (exitoso o no) para alcanzar [*catch-up*] estadios más avanzados de desarrollo. En este sentido, lo que sugieren “es que los orígenes de la Unión Europea no pueden conceptualizarse adecuadamente sin comprender el terreno de desarrollo desigual y combinado que hereda y sobre el que está constituida, y que además este terreno forma la base para la articulación mutua y contradictoria de las condiciones nacionales y transnacionales de la acumulación capitalista” (Sandbeck y Schneider, 2014: 859).

## A modo de cierre

Para cerrar este trabajo, repasaremos los puntos más importantes que fuimos mencionando en cada uno de los apartados, no sin antes recordar el objetivo que nos habíamos puesto al momento de elaborarlo. Teniendo en cuenta el estadio temprano en el que nos encontramos en el presente proyecto de investigación, no nos proponíamos mucho más que una presentación un tanto esquemática de una serie de líneas de desarrollo del programa de investigación en el que esperamos avanzar más adelante. Entendemos que en ese sentido, el principal mérito de este trabajo es el de ordenar y articular la bibliografía consultada en torno a un eje -la dinámica de funcionamiento del *tándem* entre Alemania y Francia como liderazgo para la Unión Europea-, del que se desprenden, aquí, muchas más preguntas que respuestas. Intentar desplegar, analizar y dar respuesta a estas preguntas articulará nuestro trabajo de investigación futuro.

En este trabajo, entonces, comenzamos por presentar notas articuladoras sobre el desarrollo de las negociaciones por un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, haciendo énfasis en la sincronía con otros procesos de liberalización comercial. A continuación presentamos la dinámica de funcionamiento del *tándem* francoalemán en tanto liderazgo de la Unión Europea a través de tres momentos históricos: (i) durante la Guerra Fría, (ii) luego de la caída del Muro de Berlín, y (iii) con la incorporación de los países del este europeo. Finalmente, en el último apartado del trabajo, reseñamos cómo ha interpretado la literatura consultada la conformación de bloques nacionales hacia dentro de la Unión Europea, destacando dos matrices de interpretación, (i) aquella que opta por agrupar a los diferentes países en pares opuestos, y (ii) otra que prefiere agruparlos en diferentes bloques vinculados entre sí.

---

<sup>254</sup> Alianza de siete países del sur europeo (Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal y España) organizada formalmente en diciembre de 2013 para lograr una mayor coordinación en asuntos de mutuo interés.

## Bibliografía

- Ágh, A. (2016). "The increasing core-periphery divide and new member states. Diverging from the European Union's mainstream developments", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 117-129.
- Bulmer, S., y Paterson, W. E. (2013). "Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints", *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387-1405.
- Bulmer-Thomas, V. (2000). "The European Union and MERCOSUR: Prospects for a Free Trade Agreement", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 1-22.
- Dimitrov, V. (2012). "The Central and East European Countries: From Weak Latecomers to Good Citizens of the Union", en J. Hayward & R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Palgrave Macmillan, pp. 298-313.
- Doctor, M. (2007). "Why Bother With Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement", *Journal of Common Market Studies*, 45(2), 281-314.
- Faust, J. (2002). The European Union's Trade Policy towards MERCOSUR, Working Paper PEIF-7.
- Galgóczi, B. (2016). "The southern and eastern peripheries in Europe. Is convergence a lost cause?", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 130-145.
- García, M. (2012). "The European Union and Latin America: «Transformative power Europe» versus the realities of economic interests", *Cambridge Review of International Affairs, iFirst*, 1-20.
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., y Schütz, B. (2020). "Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility", *Cambridge Journal of Economics*, 44, 647-669.
- Guérot, U., y Klau, T. (2012). "After Merkozy: How France and Germany can make Europe work", *European Council on Foreign Relations*, 56, 1-16.
- Hayward, J. (2012). "National Governments, the European Council and Councils of Ministers: A Plurality of Sovereignties. Member State Sovereigns without an EU Sovereign", en J. Hayward & R. Wurzel (Eds.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Palgrave Macmillan, pp. 65-81.
- Kirchner, E. J. (1996). "Germany and the European Union: From Junior to Senior Role", en G. Smith, W. E. Paterson, & S. Padgett (Eds.), *Developments in German Politics 2*, Macmillan.
- Konold, D. (2010). "Farm Interests as Bargaining Chips: France in the EU-Mercosur Free Trade Negotiations", *Journal of Public Policy*, 30(3), 321-343.

- Lehne, S. (2012). *The Big Three in EU Foreign Policy*. Carnegie Europe.
- Magone, J. M., Laffan, B., y Schweiger, C. (2016). "The European Union as a dualist political economy. Understanding core-periphery relations", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge.
- Makuc, A., Duhalde, G., y Rozemberg, R. (2015). La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?, Nota técnica Nro. IDB-TN-841, BID-INTAL.
- Meunier, S., y Nicolaidis, K. (2006). "The European Union as a conflicted trade power", *Journal of European Public Policy*, 13(6), 906-925.
- Morisse-Schilbach, M. (2011). "«Ach Deutschland!» Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, 26-41.
- Naurin, D., y Lindahl, R. (2008). "East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement", en D. Naurin & H. Wallace (Eds.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments play in Brussels*, Palgrave Macmillan, pp. 64-78.
- Paradero Huerta, I. (2016). "Sociopolitical divisions in the European Union. Discourses of southern European representatives in the European institutions", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 99-116.
- Pasquali, M. L. (2016). The Impact of Eastern Enlargement on the European Union's Foreign Policy towards Latin America and the Caribbean (2004-2016), Study Paper N.º 03/16, Europa-Kolleg Hamburg.
- Paterson, W. E. (2010). "Does Germany Still Have a European Vocation?", *German Politics*, 19(1), 41-52.
- Paterson, W. E. (2011). "The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 49, 57-75.
- Sanchez Bajo, C. (1999). "The European Union and Mercosur: A case of inter-regionalism", *Third World Quarterly*, 20(5), 927-941.
- Sandbeck, S., y Schneider, E. (2014). "From the Sovereign Debt Crisis to Authoritarian Statism: Contradictions of the European State Project", *New Political Economy*, 19(6), 847-871.
- Santander, S. (2005). "The European Partnership with Mercosur: A Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles", *European Integration*, 27(3), 285-306.
- Schneider, E., y Sandbeck, S. (2018). "Monetary integration in the Eurozone and the rise of transnational authoritarian statism", *Competition & Change*, 0(0), 1-27.

- Schneider, E., y Syrovatka, F. (2019). "Die Europäische Wirtschaftsunion zwischen Vertiefung und Desintegration. Blockade und wachsende Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich", en H.-J. Bieling & S. Guntrum (Eds.), *Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren*, Springer VS, pp. 21-59.
- Schweiger, C. (2016). "National interests and differentiated integration in the EU under crisis conditions. The cases of Germany, France and Britain", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 59-71.
- Sepos, A. (2016). "The centre-periphery divide in the Eurocrisis. A theoretical approach", en J. M. Magone, B. Laffan, & C. Schweiger (Eds.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in a dualist political economy*, Routledge, pp. 35-55.