

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas,
Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Teresa del S. Pérez Rodríguez

COORDINADORES

LA NUEVA EUROPA

CAMBIOS INTERNOS Y EXTERNOS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

LA NUEVA EUROPA: CAMBIOS INTERNOS Y EXTERNOS

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55-5483-7060
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

ISBN: 978-607-28-2068-5 (epub)
ISBN: 978-607-28-2069-2 (impreso)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

LA NUEVA EUROPA: CAMBIOS INTERNOS Y EXTERNOS

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Ana Teresa Gutiérrez del Cid
Teresa del S. Pérez Rodríguez
Coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González
Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (presidente)
Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García
Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara
Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza / Rafael Reygadas Robles Gil

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Eleazar Humberto Guerra de la Huerta (Presidente)
Clara Martha Adalid y Diez de Urdanivia / Carola Conde Bonfil
Nicté Fabiola Escárzaga / Tadeo Liceaga Carrasco
Eduardo Tzili Apango / Merarit Viera Alcazar
Héctor Manuel Villareal Beltrán

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez
Diseño de portada: Leonel Sagahón

ÍNDICE

Prólogo

<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Teresa del S. Pérez Rodríguez</i>	9
---	---

LA UNIÓN EUROPEA Y SUS CIUDADANOS

1. La ciudadanía europea en el nuevo orden mundial <i>Carmelo Cattafi</i>	19
2. Los cinco círculos de seguridad: qué quiere la Unión Europea y qué quieren sus ciudadanos <i>Alejandro Animas Vargas</i>	45
3. El desempleo juvenil en la Unión Europea, 2008-2018 <i>Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez.</i>	67
4. El populismo del siglo XXI y sus efectos en Europa <i>Teresa del Socorro Pérez Rodríguez y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	87

LA COMISIÓN VON DER LEYEN Y SUS RETOS

5. ¿Quién es Ursula von der Leyen?: la nueva presidenta de la Comisión Europea <i>Lars Pernice</i>	107
--	-----

6. Una nueva agenda estratégica de la Comisión Europea, 2019-2024.
Principales propuestas en materia de acción exterior
de la Unión Europea: ¿hacia el liderazgo mundial?
Jorge Alberto Quevedo Flores 135

LA UNIÓN EUROPEA Y SUS VÍNCULOS CON EL EXTERIOR

7. Los partidos antisistema y la agenda internacional de la Unión Europea
Marta Ochman 163
8. México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global
Roberto Peña Guerrero 189
9. La política energética europea y las rutas de las fuentes de energía de Rusia
Ana Teresa Gutiérrez del Cid 215
10. La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea:
el papel de las energías renovables en África del Norte
Veronica Yazmín Gómez Calzada 243

PRÓLOGO

EL PROCESO DE integración europeo se inició a partir de la declaración de Robert Schuman el 9 de mayo de 1950; a setenta años de este suceso, la alianza de estados prevalece, caracterizada por la conformación de instituciones supranacionales e intergubernamentales que facilitan los acuerdos para su profundización, logrando la comunitarización de las políticas nacionales.

La Unión Europea (UE) se ha definido como un proceso sui géneris, híbrido e innovador, así como el éxito del multilateralismo, principal referente de los procesos de integración regional a nivel mundial. Sin embargo, a lo largo de estas décadas la UE ha presentado una diversidad de crisis políticas, económicas y sociales que, en su momento, se consideraron como las posibles causas de su extinción; a pesar de esto, la fórmula de “más Europa” ha sido el instrumento que favorece la solución de las propias crisis existentes.

En la actualidad, la UE se enfrenta a los efectos de la llamada “policrisis”, conformada por la crisis económica internacional y sus repercusiones en la UE y la zona euro; el descontento de la sociedad por las medidas de austeridad implementadas para mantener la estabilidad de la moneda comunitaria; los efectos de las primaveras árabes con un creciente número de desplazados por las guerras civiles que se presentaron en los países geográficamente cercanos al continente, en particular el caso de Siria; el creciente impulso de aceptación hacia los partidos populistas como respuesta de la población ante dichas problemáticas, y, finalmente, por el denominado Brexit, la próxima salida de Reino Unido de la UE, como resultado del referéndum realizado el 23 de junio de 2016. No obstante, el proceso de integración europea, mostrando su resiliencia, se centra en resolver los

temas que aún implican un reto para la implementación de las políticas comunitarias.

Sobre los últimos “turbulentos” cinco años, Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea de 2014 a 2019, afirmaba que: “en 2014, Europa estaba debilitada, con numerosas fisuras y rupturas de solidaridad. En 2014 imperaba el desencanto hacia Europa, lo que me llevó a hablar de la ‘Comisión de la última oportunidad’”.¹ Durante su gestión, se implementaron medidas para revertir el auge del populismo y el déficit democrático, solventar la división intraeuropea causada por la crisis de refugiados, contrarrestar los efectos de la crisis económica en Grecia para proporcionar el impulso necesario al empleo, y fomentar la inversión como mecanismo para reactivar la economía en todos los Estados miembros. En política exterior, la Comisión Juncker tuvo que hacer frente a las declaraciones y acciones de Estados Unidos, país que bajo la administración Trump cambió su tradicional postura de aliado a una de crítica y distanciamiento; además de buscar soluciones para la continua migración internacional, cuando aún seguía latente la crisis migratoria de 2016 generada por la guerra en Siria y la inestabilidad en los países africanos. Estos hechos hicieron que las instituciones se replantearan sus políticas, la cercanía con los ciudadanos europeos, entre otros factores. Sin embargo, el cisma fue el Brexit, cuyo referéndum, en 2016, marcó ese momento histórico como el parteaguas de la integración; la respuesta institucional fue el Libro Blanco de la Comisión Europea en el que se plantean cinco escenarios posibles para el futuro de la UE, y la Declaración de Bratislava del Consejo Europeo.

Frente a este panorama, en 2019, se realizó el relevo de las dirigencias en las instituciones comunitarias y con ello el replanteamiento de las negociaciones (pesos y contrapesos) y las condiciones de la “nueva” Europa. La nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen; el nuevo presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y la nueva composición de eurodiputados y partidos representados en el Parlamento Europeo, con su respectivo presidente, David-Maria Sassoli, han establecido el plan de trabajo al que darán prioridad en los próximos cinco años para la UE. Entre los temas prioritarios que han establecido se encuentran: 1) el de un Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es atender la problemática del cambio climático y dar

¹ Comisión Europea, “‘Europa: me llega al corazón’. Discurso del Presidente Juncker ante el Parlamento Europeo sobre el balance de la Comisión Juncker”, 22 de octubre, 2019, Estrasburgo. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eS/speech_19_6145>.

respuesta a las demandas de la población europea al respecto; 2) promover una economía que funcione en pro de las personas; 3) una Europa adaptada a la era digital; 4) la protección del estilo de vida europeo; 5) una Europa más fuerte en el mundo y, por último, 6) generar un nuevo impulso para la democracia europea. Además, la Comisión Europea está negociando el presupuesto europeo (2021-2027) con restricciones y mayor austeridad ante la salida de Reino Unido y la consecuente pérdida de recursos provenientes de dicho país.

El inicio de la segunda década del siglo XXI plantea grandes retos para la UE, por los que, incluso, se ha cuestionado su propia permanencia. Ante esta situación, la renovación de las instituciones europeas plantea un abanico de posibilidades, pero también de exigencias para los políticos eurocomunitarios y los dirigentes nacionales. Debido a esto, la reflexión sobre uno de los actores internacionales más peculiares de las últimas décadas no deja de provocar la imaginación.

La particularidad de la integración europea por sus características, su entramado institucional, la participación de sus ciudadanos y los retos a los que se enfrenta en esta nueva década con su renovación institucional motivaron la creación del presente libro, en el cual se analizan los fenómenos que en la actualidad caracterizan a la UE, a sus países miembros, así como los retos que enfrentan y los alcances y las repercusiones que han tenido algunas de las políticas puestas en marcha. En cada capítulo y desde su perspectiva, los autores buscan explicar algunos de los retos a los que se enfrenta la UE, exponiendo posibles líneas de acción y destacando aquellas áreas que seguirán representando retos y riesgos para la integración europea.

Entre los retos de la UE en el siglo XXI no puede dejarse de lado su relación con Rusia, país que comparte su espacio geográfico y es socio comercial (sobre todo para el abastecimiento energético), pero, como potencia mundial, mantiene una relación de tensión política y de enfrentamiento con la UE, lo que implica que el estudio de este vínculo defina mucho de las acciones, la presencia y proyección internacional de la UE en el mundo y no sólo a nivel regional; es por ello que en esta publicación se consideró el análisis de esta relación.

La obra está dividida en tres secciones. En la primera se aborda el impacto de las políticas comunitarias tanto en la ciudadanía como en el sector económico y el político. En cada uno de los capítulos, los ciudadanos son los actores centrales, tanto por su participación política como en el empleo.

En el primer artículo de esta sección, Carmelo Cattafi, con su trabajo titulado “La ciudadanía europea en el nuevo orden mundial”, busca identificar

los factores que han obstaculizado la trascendencia del proyecto comunitario para crear identidad en el territorio de la UE. Analiza las características de la ciudadanía europea y sus limitaciones mediante la interpretación de los recientes resultados de las encuestas del Eurobarómetro y de los retos de la comunidad universal.

Entre las problemáticas que preocupan a los ciudadanos, y que es una demanda al Estado y a las instituciones, siempre encontramos el tema de la seguridad, por ello, Alejandro Animas Vargas en su capítulo, “Los cinco círculos de seguridad: qué quiere la Unión Europea y qué quieren sus ciudadanos”, realiza un estudio sobre la seguridad europea y las estrategias para definir amenazas y combatirlas. Para esto se basa en una estrategia de seguridad que se refiere a la acción exterior y a una estrategia de seguridad interior. Presenta la posición de que, en realidad, la seguridad europea se divide en cinco círculos bien definidos, porque existen problemas que pueden llegar desde el exterior hasta el centro de Europa. A la par, muestra la opinión de la ciudadanía europea en torno a lo que considera las amenazas más preocupantes y, al final, establece el vínculo entre ambas posturas para determinar si la UE atiende las demandas ciudadanas.

Entre los retos que ha de enfrentar la nueva comisión y los dirigentes europeos está satisfacer las demandas de los jóvenes, quienes han sido particularmente activos en los últimos años respecto a temas de género, medio ambiente, crisis económica y empleo. De esta manera, para aportar al estudio de políticas comunitarias, el capítulo “El desempleo juvenil en la Unión Europea, 2008-2018”, de Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, revisa los indicadores de desempleo de la UE y sus países miembros, contrastándolos con los de otras regiones del mundo y haciendo énfasis en el desempleo juvenil. En la UE, la tasa de desempleo juvenil es el doble de la tasa de desempleo total y no es homogénea por país. También, se señalan algunos de los factores clave que influyen en los altos índices de desempleo juvenil. En respuesta la UE ha implementado políticas comunitarias para revertirlo.

Las dificultades de los últimos años en la UE han generado manifestaciones de inconformidad entre los ciudadanos, situación que los partidos populistas han sabido capitalizar, así también los gobiernos que han “nacionalizado los éxitos y europeizado los fracasos”. Teresa del Socorro Pérez Rodríguez y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, en “El populismo del siglo XXI y sus efectos en Europa”, realizan un estudio sobre el populismo para entender cuándo surgió y el auge que toma en los países de la UE. Para ello,

consideran los factores externos e internos que han propiciado la llegada de diversos partidos populistas a los gobiernos y parlamentos nacionales, así como su protagonismo en la discusión sobre el futuro de la UE y el impacto en la cohesión de la misma.

Estas problemáticas han generado una serie de propuestas para darles solución, y están reunidas en el siguiente apartado, donde se realiza una revisión de los personajes y objetivos que estarán al frente de la denominada “nueva Europa”. En el capítulo “¿Quién es Ursula von der Leyen?: la nueva presidenta de la Comisión Europea”, Lars Pernice presenta la trayectoria de la presidenta. Destaca aspectos de su vida que determinaron su personalidad y que, sin duda, inciden en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades de un político. Posteriormente, realiza un análisis de los problemas que enfrenta la UE en la actualidad y las posiciones que tiene la nueva jefa del ejecutivo europeo. Pernice reflexiona sobre los temas que determinan tanto sus objetivos en la agenda como los retos respecto a la igualdad de género en la UE, el cambio climático, la inmigración masiva procedente de países de África y Asia central; la política fiscal como posible respuesta a la crisis del euro, el seguro de desempleo, la política de seguridad y defensa; la política exterior con temas como el voto por unanimidad en el Consejo de la Unión Europea y la ampliación por Albania y Macedonia del Norte; la política interna con aspectos sobre listas transeuropeas y, al final, el futuro de la UE. Sin duda, el autor presenta los complejos problemas a los que esta funcionaria europea deberá responder al frente de la Comisión Europea.

Por otro lado, Jorge Alberto Quevedo Flores enfatiza los vínculos externos de la integración europea y de sus países miembros en “Una nueva agenda estratégica de la Comisión Europea, 2019-2024. Principales propuestas en materia de acción exterior de la Unión Europea: ¿hacia el liderazgo mundial?”, capítulo donde examina las propuestas de trabajo de la nueva Comisión Europea (2019-2024) liderada por la alemana Ursula von der Leyen. Señala los nuevos retos y proyectos generales para la UE en materia de acción exterior, en la que se propone reforzar una marca única de liderazgo mundial responsable. Afirma que se quiere lograr este propósito a partir de asegurar el papel de Europa como líder y referencia mundial en materia normativa a través de una sólida agenda comercial abierta y justa. A esto se agrega el objetivo de trabajar estrechamente con sus vecinos (principalmente África, vecino próximo y socio más natural) y sus socios estratégicos en el resto del mundo. Por último, se plantea seguir avanzando en pos de una auténtica UE de defensa. Todo lo anterior puede dar una idea de la

nueva estrategia de la Comisión Europea para los próximos cinco años, en donde se propone “esforzarse más en casa para ser líderes a escala mundial”.

Para iniciar la tercera sección, enfocada a la política exterior, Marta Ochman, en “Los partidos antisistema y la agenda internacional de la Unión Europea”, analiza el posible impacto de estos partidos sobre la política exterior europea y su posición respecto a tres tópicos de la agenda internacional de la UE: la amenaza del islam radical, la negociación de los tratados de libre comercio y las relaciones con otras potencias globales: Rusia, Estados Unidos y China, así como con Turquía, la potencia regional.

En la misma línea sobre la reflexión de las posturas y los impactos de la política exterior, en el capítulo “México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global”, Roberto Peña Guerrero reflexiona sobre la relación bilateral respondiendo una interrogante esencial: ¿es relevante la relación México-UE? Para responder revisa la situación de los vínculos económicos bilaterales para, finalmente, incorporar la renegociación del Acuerdo Global. Se enfatiza la actualización y profundización de las relaciones comerciales y del diálogo político ubicando a México en el nuevo proyecto de política exterior de la UE.

Al hablar de política exterior y de acción exterior, resulta de suma importancia revisar los intereses e intercambios con los vecinos cercanos, más aún si alguno de éstos es una potencia mundial como lo es Rusia para Europa. De esta manera, en el capítulo “La política energética europea y las rutas de las fuentes de energía de Rusia”, de Ana Teresa Gutiérrez del Cid, se revisan las políticas enfocadas en la construcción de nuevos proyectos de transporte de gas (*Nord Stream 2* y *Turkish Stream*), en las cuales se establece la vinculación entre un puerto ruso y uno alemán, destacando la relevancia que tienen tanto para la UE como para Rusia, y lo complicada que resulta la relación dada su interdependencia energética y política. La autora centra su análisis en el importante papel de Rusia como el gran abastecedor de gas natural para Europa, y en la particular relación que Polonia pretende desarrollar con Alemania en función de su influencia en Europa.

Otro de los actores cercanos a la UE es África del Norte, su relevancia y vinculación no se limitan hoy a un pasado colonial, sino que, además de la existencia de la Política Europea de Vecindad, existen proyectos de desarrollo que pretenden favorecer tanto a países del Magreb como a los europeos. Al respecto, en “La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea: el papel de las energías renovables en África del Norte”, capítulo de Veronica Yazmín Gómez Calzada, se vinculan dos temas fundamentales

para la UE y para la actual Comisión Europea: el desarrollo de energía renovables y el desarrollo de los países vecinos como política de contención ante las migraciones de los países subsaharianos. La autora estudia el desarrollo de convenios y proyectos entre los países europeos y africanos, en particular, el Megaproyecto Noor, derivado del Plan Solar Mediterráneo, que busca hacer frente al incremento en la demanda energética de la región Euro-Mediterránea por medio de medidas sostenibles que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la zona. Su objetivo es reducir 20% el uso de energía convencional, generada a partir hidrocarburos, y sustituirla por fuentes renovables. Con ello, la UE busca exportar a España parte de la energía generada en Ouarzazate (Marruecos) mediante las redes de interconexión de estos países y con ello afianzar dicha región en su estrategia de seguridad energética para convertirla en una alternativa de suministro para Europa.

En resumen, aquí se plantean reflexiones sobre el futuro de la integración europea y de sus Estados miembros considerando el plan de trabajo propuesto desde las instituciones para los próximos cinco años, así como los retos de sus vínculos exteriores, ya sea como potencia normativa, como socio estratégico con México o por la vecindad que tiene con Rusia. Esta obra ofrece herramientas para el mayor conocimiento y análisis de los temas europeos a través de investigaciones sobre temas relevantes para la UE que se suman al debate en torno a la situación y las perspectivas sobre la nueva Europa, partiendo de la idea de que al conocer su dinámica, intereses y problemáticas, México podría fomentar mejores relaciones con uno de los actores internacionales más dinámicos y participativos.

Cabe mencionar finalmente que los trabajos reunidos en este libro tienen como finalidad contribuir a la docencia e investigación de la maestría en Relaciones Internacionales, y de la especialidad en Relaciones Internacionales del doctorado en Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Ana Teresa Gutiérrez del Cid
Teresa del S. Pérez Rodríguez*

Ciudad de México, octubre de 2020

LA UNIÓN EUROPEA Y SUS CIUDADANOS

1. LA CIUDADANÍA EUROPEA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

*Carmelo Cattafi**

“La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”.

(Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*)

INTRODUCCIÓN

LA CIUDADANÍA EUROPEA, como estatus otorgado a toda persona que pueda ostentar la ciudadanía de un Estado miembro de la Unión Europea (UE), ha sido asimilada y promovida por sus efectos positivos a pesar de las limitaciones encontradas durante su implementación. Esta fase de metabolización abre el espacio para que el experimento circunscrito a una parte del continente europeo pueda plantearse a un nivel ampliado, pensado en las necesidades del nuevo orden mundial que presentan las dos primeras décadas del siglo XXI. La necesidad de la UE de construir una identidad compartida es el ejemplo de un híbrido entre culturas, sin intentar construir una identidad global.

El objetivo de este capítulo es acercar el concepto de “ciudadanía europea” a las necesidades del nuevo orden mundial y estudiar cómo éste

* Profesor adscrito al Tecnológico de Monterrey. Su línea de investigación es Unión Europea, ciudadanía, cultura de la legalidad, derecho internacional. Correo electrónico: <cattafi@tec.mx>.

impone a la UE encontrar una fórmula para enfrentar el reto de los flujos migratorios. Mediante una investigación documental se busca identificar los factores que han obstaculizado la trascendencia del proyecto comunitario para crear identidad en el territorio de la UE.

En la primera parte se contemplan las características de la ciudadanía europea y sus limitaciones respecto a la interpretación de datos del Eurobarómetro, alimentados por los recientes resultados de las encuestas. En la segunda parte se reflexiona acerca de la necesidad de ampliar el estatus de ciudadano a los miembros de la comunidad universal de acuerdo con los nacientes retos de la cooperación internacional, caracterizada por el dinamismo de las relaciones entre Estados y con otros sujetos del derecho internacional.

El año 2020 recibe a la UE con la sugerencia ciudadana de poner más atención a la inmigración y el cambio climático. Se trata de dos ingredientes de megatendencia que no reconocen límites fronterizos y, además, ponen en discusión el alcance de los derechos humanos y la necesidad de ampliar el reconocimiento de un estándar mínimo de derechos. Esto hace que sea necesario un nuevo razonamiento acerca de la noción de “igualdad jurídica” de los individuos, uno que trascienda el concepto de “estancia legal” en un país u otro. Esta lógica es aceptable si es acompañada por el cumplimiento de las obligaciones que recaen en los particulares residentes legales en un determinado territorio. La necesidad de cooperación ciudadana como motor de la tradicional cooperación internacional es un ingrediente indispensable para enfrentar los retos del nuevo orden mundial. En este contexto, nos preguntamos cuál es el papel que tiene la implementación de una ciudadanía europea ampliada, fuerte de los logros implícitos desde sus premisas.

La primera dificultad que encontramos es la indefinición del término *ciudadanía*, acepción que se ha querido explicar asociándole significados muy distintos. ¿Será la ciudadanía europea un experimento que pretende verla en su faceta cosmopolita e intercultural?; social, de acuerdo con Cortina,¹ o global según Banks,² responsable y activa desde la perspectiva del Consejo Europeo,³ multicultural en sus diversos niveles en opinión de

¹ Adela Cortina, “Derechos humanos y discurso político”, en Graciano González (coord.), *Derechos humanos: la condición humana en la sociedad tecnológica*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 36-55.

² James Banks, *Educating Citizen in a Multicultural Society*, Nueva York, Teachers College Press, Columbia University, 1998.

³ Consejo Europeo de Stuttgart, *Declaración Solemne sobre la Unión Europea*, 14 de febrero, 1984, Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea, Proyecto Spinelli, 1984.

Bárcena,⁴ Bell,⁵ Osler,⁶ Spencer y Klug⁷ o Kymlicka y Norman;⁸ más crítica con Giroux,⁹ Mayordomo¹⁰ e Inglehart;¹¹ o bien, más democrática, colectiva y ambiental cómo la describe Carneiro;¹² diferenciada, empresarial e institucional con el Pacto Mundial,¹³ o perfecta de acuerdo con Cattafi,¹⁴ sólo para citar algunos ejemplos. Independientemente de cuál adjetivo deseemos utilizar para acompañar el término *ciudadanía*, aquí nos atrevimos a considerar el derecho a la ciudadanía como un derecho humano no sólo por razones instrumentales o funcionales, sino porque es un aspecto esencial de la libertad y de la autonomía de cada persona. La relación de igualdad entre ciudadanía y nacionalidad es superada, así como el concepto tradicional de Estado nación se atrofió con la globalización, con el derecho a huir de lugares inseguros que pervive en el espíritu de la Carta de Palermo y en su declaración de transición de la migración como sufrimiento hacia la movilidad como derecho humano inalienable.¹⁵

En este capítulo consideramos de manera inmanente la pertenencia del individuo al nuevo orden mundial, donde las organizaciones de la sociedad civil transnacionales juegan un papel fundamental para vincular las ins-

⁴ Fernando Bárcena, *El oficio de la ciudadanía: introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, 1997.

⁵ Gordon Bell, "European Citizenship: 1992 and beyond", *Westminster Studies in Education*, vol. 14, núm. 1, 1991, pp. 15-26.

⁶ Audrey Osler, "European Citizenship and Study Abroad: Student Teachers' Experiences and Identities", *Cambridge Journal of Education*, vol. 28, núm. 1, 1998, pp. 77-96.

⁷ Sarah Spencer y Francesca Klug, *Multicultural Teaching*, Nueva York, Trebtham Books, 1998.

⁸ Will Kymlicka y Wayne Norman, "Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts", en Will Kymlicka (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 1-41.

⁹ Henry Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía: pedagogía crítica de la época moderna*, México, Siglo XXI, 2003.

¹⁰ Alejandro Mayordomo, *El aprendizaje cívico*, Barcelona, Ariel (Educación), 1998.

¹¹ Ronald Inglehart, "Changements des comportements civiques entre generations: le rôle de l'éducation et de la sécurité économique dans le déclin du respect de l'autorité au sein de la société industrielle", *Perspectives*, núm. 4, 1997, pp. 697-707.

¹² Roberto Carneiro, "Proyecto Educativo de Ciudad. Educación para la ciudadanía", *Actas del Congreso por el Conocimiento y la Convivencia*, Barcelona, 1999.

¹³ ONU, El Pacto Mundial, *Bienvenido a las Naciones Unidas son su mundo*. Disponible en: <<http://www.un.org/es/globalcompact/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

¹⁴ Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.

¹⁵ Carta de Palermo, "Movilidad Humana Internacional. Carta de Palermo 2015. De la migración como sufrimiento a la movilidad como derecho humano inalienable", Città di Palermo, 2015. Disponible en: <<http://www.mondialisations.org/medias/pdf/carta-dipalermo-ES.pdf>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

tituciones con el pueblo, sin importar raza, religión, nacionalidad, sexo o condición social.

LA CIUDADANÍA EUROPEA Y SUS LÍMITES

Las encuestas del Eurobarómetro¹⁶ de los últimos 12 años han evidenciado varios obstáculos colaterales que han minado el diseño de una ciudadanía europea capaz de fortalecer la identidad. El testimonio de la gente que conforma el pueblo europeo conecta con la realidad un proyecto ideal que sigue anclado a fríos procesos burocráticos. La respuesta de la opinión pública nos ayuda a reflexionar sobre ciertos límites detectados en la experiencia de la UE y en la implementación del estatus de ciudadanía europea.

La ciudadanía de la UE, como parte integrante del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en vigor desde diciembre de 2009, gracias a los cambios aportados con el Tratado de Lisboa,¹⁷ confiere a los nacionales de los Estados miembros una serie de derechos que incluyen el derecho a apelar al Defensor del Pueblo Europeo e iniciar propuestas legislativas (iniciativa ciudadana); el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas; el derecho a la libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la UE; el derecho a la protección diplomática y consular en cualquier Estado miembro fuera de la UE. Cada uno de estos derechos que logran romper el paradigma de un vínculo de territorialidad se enfrenta con diversos obstáculos en el momento de su implementación, ligados a veces con la intención explícita de favorecer sólo a los ciudadanos con lazo de nacionalidad, en ocasiones con medidas más o menos involuntarias de efecto equivalente a la discriminación por nacionalidad.

De acuerdo con el Eurobarómetro de otoño de 2018,¹⁸ si es cierto que la confianza en las instituciones de la UE supera siete puntos la confianza en

¹⁶ El Eurobarómetro es una encuesta encargada por la Comisión Europea con la finalidad de conocer la opinión de personas de diferente edad, sexo, profesión; intenta medir las tendencias en la UE por Estado y, en su conjunto, como pueblo europeo de acuerdo con un muestreo de alrededor de 27 500 participantes, en 2010, que pasó a 32 600 en 2019, entre ciudadanas y ciudadanos de países miembros de la UE y de países candidatos a ingresar en la UE.

¹⁷ Unión Europea, “Tratado de Lisboa”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/1, 17 de diciembre, 2007. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

¹⁸ Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 90”, 2018. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

los parlamentos y gobiernos nacionales (42% vs. 35%), ¿cuál sería la razón por la cual en las elecciones europeas el discurso euroescéptico siguió jugando un rol antagónico determinante durante los comicios?

Las encuestas indican que hubo un cambio positivo relevante en la percepción del papel del ciudadano europeo y en su involucramiento. La mayoría de los encuestados considera que su voz cuenta en la UE, con un promedio que alcanza 56%; este promedio en otoño de 2018 era de 49%. Probablemente ese dato muestra el efecto de la proliferación de los movimientos sociales con el objetivo de reducir el cambio climático; de hecho, en Suecia se registra un incremento en la percepción de pertenencia cercano a 86% de quienes consideran que la UE está realmente escuchando las solicitudes que proceden desde la ciudadanía. El más alto índice de preferencia lo tienen Dinamarca (81%) y Países Bajos (76%).¹⁹ Además, el porcentaje de quienes tienen una imagen positiva de la UE aumentó para posicionarse en 43%, mientras que 36% tienen una imagen neutra de la UE.²⁰ Esto representa una decadencia del euroescépticismo.

En todos los Estados miembros, la mayoría de los encuestados se sienten ciudadanos de la UE: 73% en el conjunto de la UE (dos puntos porcentuales más desde el otoño de 2018), mientras que, a escala nacional, la preferencia varía desde 93% en Luxemburgo a 52% en Bulgaria. El proceso de creación de identidad necesita etapas, pero la influencia de los movimientos políticos puede marcar pautas distintas, como en el caso de Hungría donde la población presenta un sentido de pertenencia a la UE de 84%; mientras que Italia y Grecia se estancan en 57%, y Reino Unido, en 58%, donde los movimientos declaradamente soberanistas han tomado un papel importante en el teatro político local.

De acuerdo con el Eurobarómetro de la primavera de 2019,²¹ los europeos se muestran optimistas ante la situación política de la UE, su confianza aumentó en la mayoría de los Estados miembros. En promedio, 81% apoya la libre circulación de los ciudadanos para vivir, trabajar, estudiar y hacer negocios en el territorio de la UE; a nivel nacional se registra un abanico que

¹⁹ En otoño de 2018, las preferencias más altas mostraban este orden: Dinamarca (73%), Suecia (71%) y Alemania (70%).

²⁰ Tiene una imagen negativa 20% y 1% no tiene opinión al respecto.

²¹ Comisión Europea, "Standard Eurobarometer 91", 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019). El Eurobarómetro 91 se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 1º de julio de 2019 mediante entrevistas presenciales en los 28 Estados miembros de la UE y los países candidatos. Se realizaron 27 464 entrevistas en los Estados miembros de la Europa de los 28 entre el 7 y el 25 de junio de 2019.

va desde 94% de Lituania hasta 68% de Italia y Reino Unido, donde una turbulencia política euroescéptica perturbó la opinión pública.

Entre las principales conclusiones de las encuestas realizadas después de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en los 28 países de la UE y los cinco candidatos, entre el 7 de junio y el 1º de julio de 2019, destaca el apoyo a la moneda única, que puede convertirse en uno de los símbolos identitarios de cualquier comunidad. Pensando en la posibilidad de tener transacciones que no dependan del poder de adquisición de una u otra divisa, este dato nos parece muy importante en un nuevo orden mundial que podría necesitar de una distribución más equilibrada de la riqueza, sobre todo en términos de salarios y poder de adquisición.

El tema de la migración sigue siendo crucial, aunque baje a 34% (seis puntos menos que en las últimas encuestas) mientras crece el interés por el combate al cambio climático, llegando a tener 22% de las preferencias, por lo que es la segunda preocupación para los encuestados que ahora consideraron desclasificar el terrorismo con 18%, haciéndolo merecedor del tercer lugar.

Finalmente, cuando tocamos el tema de la ciudadanía con el fin de acercarlo a una condición de igualdad de oportunidades, hay que repensar las contradicciones ligadas a las condiciones económicas. Nos referimos en particular a que, para 49% de los encuestados, la situación económica es buena en promedio, pero a lado de países como Luxemburgo (94%), Dinamarca (91%) y Países Bajos (90%), donde los ciudadanos se proclaman satisfechos, encontramos bajas opiniones positivas en Grecia (7%), Croacia (20%), Bulgaria (20%), Italia (22%), España (26%) y Francia (29%).²² El término de “ciudadanía en igualdad de oportunidades” podría matizarse con el tema de dignidad y derechos humanos, y llegar a concebirse como el conjunto de derechos y obligaciones que derivan de manera inmanente de la pertenencia del individuo a la comunidad, aproximándonos así al origen del concepto mismo, cuando los sofistas hablaban de ciudadanos del mundo.²³

Mientras los ciudadanos de la UE creen que la adhesión de sus respectivos países es algo positivo, desde hace varios años, las encuestas muestran que cuanto menos educado es un ciudadano de la UE más proclive es a oponerse

²² Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 91”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

²³ Véase Carmelo Cattafi, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.

a una mayor integración europea.²⁴ Esto nos hace pensar en la necesidad de fortalecer el concepto de “identidad europea” más allá de las actuales fronteras. Tomando en cuenta que el euro, los valores democráticos, la geografía y la cultura común, y el alto índice de protección social, entre otros, son más importantes que los símbolos (bandera, himno, lema “Juntos en la diversidad”) y la herencia religiosa.²⁵

Uno de los informes más importantes sobre los límites de la ciudadanía europea²⁶ mostró los obstáculos ligados a asuntos de la vida cotidiana que afectan a los particulares en su experiencia como consumidores de bienes y servicios, como estudiantes y profesionales, como actores políticos o espectadores. En el día a día de los ciudadanos europeos aparecen dificultades de diferentes índoles, por ejemplo, aquéllas ligadas al régimen económico de las parejas internacionales con las pesadillas de las formalidades para obtener el reconocimiento transfronterizo de certificados de registro civil (nacimiento, matrimonio, pareja de hecho registrada, divorcio, adopción), o el difícil acceso transfronterizo a la justicia por la necesidad de encontrar un notario y un traductor jurado. Para obviar estos problemas, ya se empieza a legislar a favor de tener documentos impresos en estándar multilingüe. Por otro lado, en las intervenciones en procesos penales en un Estado miembro distinto del Estado de origen aparecen obstáculos ligados a situaciones originadas por componentes que *de facto* generan una diferencia de trato involuntaria, como las reglas fiscales con carácter transfronterizo.

En temas de atención sanitaria transfronteriza, la tarjeta sanitaria europea disminuye los efectos asimétricos, pero el tema del *Welfare State* (Estado de bienestar) compartido sigue siendo un tabú para los ciudadanos y más para los Estados que buscan salvaguardar sus recursos para reservarlos exclusivamente a quien posee la membresía, otorgada por razones meramente accidentales, como cualquier ley de población que fundamenta los requisitos para obtener la nacionalidad de un Estado, primer paso para tener el derecho a ser ciudadano de la UE.

²⁴ Comisión Europea, “Eurobarómetro Estándar 69. Primavera 2008-TNS Opinion & Social”, 2008. Disponible en: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb69/eb69_es_nat.pdf> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

²⁵ Comisión Europea, “Special Eurobarometer 346, New Europeans”, 2010, pp. 96-97.

²⁶ Comisión Europea, *Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010. La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE*, COM (2010) 602, 2011, p. 5. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

En el sector educativo se han producido muchos avances, ya que para la ciudadanía, en el nuevo orden mundial, parece fundamental contemplar una experiencia académica internacional a nivel curricular. Ciertamente las instituciones europeas ocupan un lugar importante en el discurso sobre los valores en pro de la libertad de expresión, de la paz, de la igualdad y solidaridad, la tolerancia e inclusión.

Por otra parte, en un estudio específico acerca de la percepción de la corrupción en el país de origen y en la UE, en promedio, se percibe menos corrupción en las instituciones de la UE. Para 35% de los daneses hay corrupción a nivel local y para 72%, a nivel europeo; para los griegos, 98% a nivel local y 80% a nivel europeo. En Polonia 58% percibe corrupción a nivel europeo y 86%, a nivel local.²⁷ Esto quizá sea por la lejanía o por el predominio de casos de corrupción local, sin embargo, es evidente que hay diferencias históricas marcadísimas entre la percepción de los ciudadanos europeos de procedencia danesa o griega, por ejemplo, donde la percepción sobre la corrupción local se extiende más o menos intensamente en el nivel supranacional.

Cuando se menciona el concepto de ciudadanía europea es preciso referirse específicamente al fenómeno cuyo fundamento jurídico se encuentra en el derecho primario de la UE: los tratados constitutivos. Las disposiciones relativas a la creación de la ciudadanía europea, que se añade a la ciudadanía del Estado miembro en sí, se establecen en uno de los artículos más conocidos del TFUE: el artículo 20,²⁸ que menciona los derechos de

²⁷ Véase Comisión Europea, “Special Eurobarometer 325, Attitudes of Europeans towards Corruption”, 2009, p. 14. En las últimas encuestas publicadas en junio de 2020, se denota un problema generalizado de corrupción en Croacia (97%), Grecia, Chypre (95%), España, Portugal (94%) y Lituania (92%), mientras en Finlandia (22%) y Dinamarca (35%) el problema se percibe de manera más reducida. Es necesario mencionar que la percepción de corrupción en 2019 aumentó sin alcanzar los niveles más altos de 2013. Véanse los reportes de la Comisión Europea: “Special Eurobarometer 245, Organised Crime and Corruption”, 2005; “Special Eurobarometer 291, The Attitudes of Europeans towards Corruption”, 2007; “Special Eurobarometer 325, Attitude of Europeans towards Corruption”, 2009; “Special Eurobarometer 374, Corruption”, 2011; “Special Eurobarometer 397, Corruption”, 2013; “Special Eurobarometer 470, Corruption”, 2017 y “Special Eurobarometer 502, Corruption”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/General/index>>.

²⁸ “1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

los ciudadanos europeos que acumulan una ciudadanía europea. Las restricciones a la libre circulación que han causado la ira de los europeístas más convencidos se pueden deducir del artículo 21.²⁹

El sufragio activo y pasivo (elegir y ser elegido), que no ha dado todavía los resultados esperados, ya que desanima la mayor carga de requisitos administrativos previstos, justamente, para los no nacionales del Estado donde se postulen, es reglamentado en el artículo 22³⁰ y establece que un Estado miembro puede justificar excepciones.

En el artículo 23 se especifica mejor el goce de la protección diplomática y consular;³¹ el espíritu de este artículo es transmitir a los ciudadanos europeos el sentimiento de protección que otorga una madre patria ampliada, alternativa, suplente, por medio de los representantes de los Estados parte de la misma familia, que es el pueblo europeo. En el artículo 24 se reglamenta el derecho de petición del ciudadano europeo otorgando a los ciudadanos un acercamiento al derecho de iniciativa legislativa, tal vez sea la novedad más aclamada del Tratado de Lisboa,³² ya que permite propo-

-
- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
 - c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
 - d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.”

²⁹ “1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.”

³⁰ “1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado [...]”

³¹ “Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado [...]”

³² “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

ner una invitación a la Comisión Europea para presentar una iniciativa.³³ A nuestro parecer se trata del derecho que más se acerca a las personas³⁴ y este potencial debería reforzarse como pilar en el nuevo orden mundial, en el sentido que rebasa la tradicional tendencia de dirigirse exclusivamente a los ciudadanos europeos al añadir entre los titulares del derecho a toda persona física o moral que resida o tenga su sede en un Estado miembro. La única limitación consiste en la necesidad de que el ejercicio del derecho se vincule con un tema relevante sobre las competencias de la UE y que concierna directamente al solicitante.

Las cuatro peticiones aprobadas hasta 2019 son las siguientes: 1) prohibición del glifosato y protección de las personas y del medioambiente frente a los pesticidas tóxicos; 2) Stop Vivisection; 3) Uno de nosotros, y 4) el derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!³⁵

Una gran limitación de la ciudadanía europea es que en realidad se estipula una lista de derechos, pero no se definen los deberes, claramente en una lógica de creación identitaria de esta estrategia para que fuese aceptada sin oposición. Con la intención de pensar en un estatus universal, de círculos concéntricos, como propone Nussbaum,³⁶ pero susceptible de verse como una pérdida en lugar de ser una ganancia, la retórica política británica logró concretar, en el caso del *Brexit*,³⁷ provocar una crisis de la identidad

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (art. 11.4 del Tratado de Lisboa).

Mientras que el artículo 227 del TFUE prevé que “cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.”

³³ Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013, art. 11.4. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

³⁴ Todo ciudadano o residente en la UE tiene también derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo sobre un tema que incumbe a los ámbitos de actividad de la UE y que le concierne directamente. Las peticiones son examinadas por la comisión competente, que puede decidir elaborar informes o pronunciarse de cualquier otra forma.

³⁵ Comisión Europea, “La iniciativa ciudadana europea”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/sort/desc>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

³⁶ Martha Nussbaum, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona, Paidós, 1999.

³⁷ Marta Postigo Asenjo, “La Unión Europea como paradigma civil y político para el siglo XXI”, *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 20, 2019, pp. 161-180.

nacional o convertirse en ciudadanía débil.³⁸ Cabe, además, la posibilidad de que un Estado miembro ponga restricciones a los derechos.

El establecimiento de un mercado interior³⁹ y como corolario el derecho para los ciudadanos de circular y establecerse en el territorio de los Estados miembros,⁴⁰ y las disposiciones sobre visas, asilo e inmigración,⁴¹ junto con las directivas que analizaremos en esta sección, representan el fundamento jurídico de la libre circulación de personas. En todo caso, la libre circulación puede ser restringida si es justificada por orden público, seguridad o salud pública,⁴² y se ha intensificado la labor para luchar contra los abusos de derecho y los matrimonios fraudulentos.

En el ámbito de la mejoría de las relaciones entre la UE, sus ciudadanos y sus residentes también bajo determinadas condiciones se otorga el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo. La transparencia y la publicidad de los trabajos del Parlamento están garantizadas por el carácter público de los debates en comisión y en los plenos, y por la publicación de las actas de estos últimos en el Diario Oficial.

Finalmente, las personas que deseen presentar una reclamación⁴³ (por mala administración en la actuación de las instituciones o los órganos comunitarios, por ejemplo, abuso de poder e irregularidades administrativas) al Defensor del Pueblo deben ser ciudadanos europeos o personas físicas o jurídicas que residan o tengan una sede estatutaria en alguno de los Estados miembros de la UE.

³⁸ Antonio Martín-Cabello, "Ciudadanía global. Un estudio sobre las identidades sociopolíticas en un mundo interconectado", *Arbor*, vol. 193, núm. 786, 2017.

³⁹ Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013, TFUE, art. 26. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁴⁰ Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013, TFUE, art. 21. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁴¹ Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013, TFUE, art. 67. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁴² Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013, TFUE, arts. 45.3, 52, par. 1, y 62. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁴³ En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que el ciudadano haya tenido conocimiento de los hechos, agotados los recursos internos.

LA CIUDADANÍA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

En el escenario mundial, los cambios en los liderazgos regionales han alimentado el debate acerca de un nuevo orden estudiado desde sus dimensiones teórico-conceptuales, analíticas o de evaluación del desempeño de los distintos actores. En este sentido, Bull⁴⁴ nos acerca a una reflexión sobre la paradoja que une la anarquía al orden, mientras necesitamos reconstruir la historia de un mundo en continua marcha, donde la variable economía-mundo que analiza Wallerstein⁴⁵ abarca geográficamente todo el globo, y la dialéctica entre fragmentación y globalización impone el reto de legitimar un sistema común, como afirma Kissinger, marcado por un orden en sus dimensiones mundial, internacional y regional.⁴⁶ La aparente contradicción repara en un equilibrio entre poder y legitimidad que se enfrenta a nuevos liderazgos regionales –empezando por Europa– cargados de valores tan distintos que, en lugar de presagiar paz, aparentan un preludio de conflicto. Parece que el orden engloba y doma al desorden en un espacio territorial,⁴⁷ cuya regulación rebasa el nivel local donde interactúan entidades distintas a los Estados y, de acuerdo con Saskia Sassen,⁴⁸ conviven un sistema interestatal con uno transnacional.

Aparentemente no se cumplieron las estimaciones de quienes preveían modelos multipolares, poliárquicos y sectoriales en su *ratione loci*. La nueva fórmula uni-multipolar guiada por Estados Unidos recayó en la búsqueda de nuevos bárbaros, de nuevos enemigos que turban la seguridad de las alianzas y la estabilidad hegemónica ligada al neorrealismo; que amenazan el funcionamiento de las instituciones avaladas por el liberalismo institucional y la interdependencia de los Estados, y alteran los mecanismos que el constructivismo social adopta a través de valores compartidos en la política del poder.⁴⁹ El debate identifica un vacío de poder global visualizado por Tokaltian en la complejidad entre la interpo-

⁴⁴ Hedley Bull, *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2005.

⁴⁵ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2010.

⁴⁶ Henry Kissinger, *World Order*, Nueva York, Penguin Press, 2014.

⁴⁷ Véase Robert W. Cox, “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, núm. 24, 2013, pp. 129-162.

⁴⁸ Saskia Sassen, *A Sociology of Globalization*, Nueva York-Londres, W.W. Norton & Company, 2007, pp. 28-32.

⁴⁹ Véase Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, *Relaciones Internacionales*, núm. 1, 2005, pp. 1-47.

laridad y la heteropolaridad, entre la interdependencia y la repartición del poder en distintos sectores y entre múltiples actores.⁵⁰ El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI se reconducen a cambios cuyos efectos son transversales, fruto, esta vez, no de un conflicto armado, sino de una crisis sistémica que Sánchez Mugica⁵¹ considera de naturaleza económica, financiera, ambiental, política, migratoria, institucional y multilateral; nos parece oportuno agregar también cibernética, de salud y de seguridad. La misma seguridad perdida que Beck atribuye al terrorismo, a la contaminación y a las especulaciones financieras⁵² se nutre de la presencia de nacionalismos conservadores y proteccionistas, movimientos racistas, casos de corrupción e impunidad, y del fortalecimiento del crimen organizado; todos elementos que minan la respuesta a los riesgos con escenarios pacíficos. Desde una perspectiva metajurídica, surge la necesidad de proveer de valor extranormativo a la estructura que regula las relaciones internacionales y de transformar el equilibrio del miedo en un orden mundial, donde los derechos y las obligaciones se amplían a más sujetos, mientras la fisonomía cambiante de la comunidad universal cristaliza su compatibilidad con el vestuario necesario para los imprevisibles escenarios futuros.

En el caso específico de la UE, la protección que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ofrece a los derechos que proceden de la ciudadanía europea ha sido muy emblemática para entender la importancia que la UE otorga a este rubro. Sin embargo, veamos cómo se contemplaría este derecho en un ámbito más amplio, por ello tomamos en cuenta el nuevo orden mundial, en el cual, por supuesto, la UE representa un integrante de gran espesor y líder emblemático en la protección de los derechos humanos y la legislación sobre la protección del medioambiente.

Los elementos que actualmente unen a la comunidad universal son las amenazas, los desafíos inevitables de la gobernanza global –como mantener la paz y la seguridad internacionales–, los desafíos socioeconómicos, el cambio climático, la crisis del agua, la amenaza nuclear, la pobreza, la violación de derechos humanos, entre otros. Si queremos considerar a la UE como un

⁵⁰ Juan Gabriel Tokatlian, “Crisis y redistribución del poder mundial”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 100, 2012, pp. 25-41.

⁵¹ Alfonso Sánchez Mugica, “El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 63, núm. 233, 2018, pp. 365-388.

⁵² Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Barcelona, Paidós, 2008.

laboratorio de la comunidad universal en el territorio de un continente, podemos recurrir a los siguientes datos. Hasta el 1° de enero de 2018, 22.3 millones de personas (4.4%) de los 512.4 millones que vivían en la UE no eran ciudadanos de la UE.⁵³ Las mayores tasas de naturalización se registraron en Suecia (8.2 adquisiciones por 100 residentes no nacionales), Rumanía (5.9) y Finlandia (5.0). En Luxemburgo y Hungría, la mayor parte de las nuevas nacionalidades se concedieron a nacionales de otro Estado miembro de la UE.⁵⁴ Asimismo, hasta el 1° de enero de 2018, en la UE vivían 22.3 millones de ciudadanos de terceros países.⁵⁵ Lo más relevante sigue siendo el factor rejuvenecedor de la migración extranjera: los ciudadanos extranjeros en promedio son más jóvenes. El fenómeno de la migración experimentado en la UE puede ser interpretado como una fórmula para erosionar la hegemonía del Estado nación que presiona desde los niveles supranacional y local. De hecho, el concepto de soberanía nacional, en este contexto, es superado por los conceptos de gobernanza y orden internacional. Los movimientos euroescépticos encuentran terreno fértil en este ámbito gracias a la debilidad de enfrentar la crisis migratoria de quienes no logran obtener la membresía de la UE.

El *nuevo orden mundial*, de acuerdo con Russell,⁵⁶ necesita una reconceptualización de la soberanía nacional que logre armonizar las condiciones de carácter endógeno del progreso económico y la modernidad política con el orden internacional. Las pesadillas de la interdependencia, de la diversi-

⁵³ Comisión Europea, “Eurostat”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁵⁴ Como en los años anteriores, en 2017 los grupos más numerosos de nuevos ciudadanos en los Estados miembros de la UE fueron los marroquíes (67 900, con 8.2% de todas las nacionalidades concedidas), seguidos de los albaneses (58 900 o 7.1%), los indios (31 600 o 3.8%), los turcos (29 900 o 3.6%) y los paquistaníes (23 100 o 2.8%). En relación con el país de nacimiento, al 1° de enero de 2018, residían en un Estado miembro de la UE 38.2 millones de personas nacidas fuera de la UE-28, mientras que 21.8 millones habían nacido en un Estado miembro de la UE diferente de aquel en el que residían. Véase Comisión Europea, “Eurostat”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁵⁵ El número de nacionales de un tercer país que residían en un Estado miembro de la UE era de 22.3 millones, lo que representa 4.4 % de la población de la UE-28. Por otra parte, 17.6 millones de personas que vivían en alguno de los Estados miembros de la UE eran nacionales de otro Estado miembro de la UE. En términos absolutos, el mayor número de no nacionales que hasta el 1° de enero de 2018 vivían en los Estados miembros de la UE se registró en Alemania (9.7 millones de personas), Reino Unido (6.3 millones), Italia (5.1 millones), Francia (4.7 millones) y España (4.6 millones). Véase Comisión Europea, “Eurostat”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁵⁶ Roberto Russell, “Reflexiones sobre lo ‘Nuevo’ del ‘nuevo orden mundial’”, *Estudios Internacionales*, año 26, núm. 102, 1993, pp. 134-154. Disponible en: <www.jstor.org/stable/41391428> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

dad que necesita del otro, causan que estas soberanías locales intercambien de manera imprescindible elementos de cosmopolitismo y provincialismo.⁵⁷ Sin el objetivo de buscar un nuevo orden mundial con una cultura única, surge la necesidad de reconocer juntos un denominador común en los derechos fundamentales, más allá de los reconocidos en la jurisdicción europea, con particular referencia a la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*,⁵⁸ y amplificar su aprobación desde un nivel local a un nivel siempre más amplio hasta alcanzar el supranacional con la legitimación de los pueblos.

En contra de las previsiones de Fukuyama,⁵⁹ asistimos realmente a la transición de una guerra fría hacia una paz caliente, como lo menciona Parsons,⁶⁰ donde el *soft power* (poder blando) juega un papel fundamental dada la falta de liderazgos por parte de Estados y organizaciones internacionales. Esto nos lleva a considerar que en el nuevo orden mundial se interpone el empoderamiento de la sociedad civil organizada, capaz de medir sus fuerzas con campañas precisas dirigidas a la protección de derechos humanos, pero también de derechos cuyas violaciones no sean atribuibles directamente a los Estados. Pensamos en los movimientos de activismo cibernético, de denuncia de abusos o de protección del medioambiente, entre otros, que tienen un impacto mundial. A modo de confirmación, observamos que las redes sociales empoderan a las personas que logran ingresar en la agenda de líderes políticos para convertirse en portavoces de necesidades globales. Este caos aparente que producen se convierte en un nuevo orden mundial en el que la ciudadanía se nutre de la amplificación y participación, complementando la ausencia de equilibrios que la fría bipolaridad garantizaba. El ingrediente de la revolución digital contribuye a desplazar también la idea del retorno de la antigüedad⁶¹ y deja en duda la discrecionalidad de un liderazgo más de empresarios de Estado que de estadistas y líderes políticos, lo cual hace inminente la necesidad de tener al ser humano como centro de las relaciones internacionales.

⁵⁷ Ulrich Beck, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005.

⁵⁸ Unión Europea, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, C 364/01, diciembre, 2000. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁵⁹ Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

⁶⁰ Anthony Parsons, *From Cold War to Hot Peace. UN Interventions 1947-1995*, Londres, Penguin, 1995.

⁶¹ Robert D. Kaplan, *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros*, Barcelona, Ediciones B, 2002.

Al considerar la idea del nuevo orden mundial, de acuerdo con Hein, el proceso de socialización global se ha acelerado notablemente en las últimas décadas y ha entrado en conflicto con la forma de organización estatal tradicional. Al mismo tiempo, el carácter artificial o no natural de la organización política y la incapacidad por parte del Estado de solventar problemas transnacionales producen una creciente demanda de la sociedad civil. Hein⁶² nos presenta catástrofes inevitables de dimensión global, como las ecológicas o las nuevas formas de terrorismo, y considera necesaria una sociedad mundial para un Estado mundial (o bien un nuevo orden económico y social mundial) apoyado por la coordinación del trabajo de las organizaciones no gubernamentales internacionales.

En la ecología del nuevo orden mundial,⁶³ Altvater identifica un orden mundial hecho de proyectos políticamente concebidos y coordinados entre los Estados nacionales soberanos. Una necesidad despertada por la inoperante relación entre Estados que, al contrario, reflejaba una competencia entre bloques. Altvater⁶⁴ se pronuncia a favor de una sociedad civil global más allá de los Estados nacionales, fruto de la exigencia de un intermediario que resuelva el hueco entre el Estado nacional y el sistema global. Las organizaciones no gubernamentales, multiplicadoras de consenso con tareas de amparo, abogarían por los intereses globales y serían llamadas a convertir en fuerza productiva la “disfuncionalidad” de los espacios funcionales que representan los Estados en el orden global.

Otro desafío del nuevo orden mundial es el papel del Estado benefactor, el cual, de acuerdo con Esping-Andersen y Wolfson,⁶⁵ busca un común denominador para conjugar responsabilidad social y sobrevivencia institucional, acción obligatoria en un tiempo paradójico de mutaciones vertiginosas, como lo define De Sousa Santos,⁶⁶ donde reina la discrepan-

⁶² Wolfgang Hein, “El fin del Estado-nación y el nuevo orden mundial: las instituciones políticas en perspectiva”, *Nueva Sociedad*, núm. 132, julio-agosto, 1994, pp. 82-99.

⁶³ Elmar Altvater, “La ecología del nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, 1998, pp. 627-642. Disponible en: <www.jstor.org/stable/3467352> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁶⁴ Elmar Altvater, “La ecología del nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, 1998, pp. 627-642. Disponible en: <www.jstor.org/stable/3467352> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁶⁵ Gøsta Esping-Andersen y Leandro Wolfson, “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 142, 1996, pp. 523-554. Disponible en: <www.jstor.org/stable/3467359> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁶⁶ Boaventura de Sousa Santos, “Para una pedagogía del conflicto”, en B. de Sousa Santos, *Educación para otro mundo posible*, Buenos Aires, Clacso, 2019, pp. 27-54. Disponible en: <www.jstor.org/stable/j.ctvnp0k2z.5> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

cia entre la posibilidad técnica de una sociedad mejor y la incapacidad política de actuar.

En un contexto global, para evitar la constitución de un *apartheid* y vincular la idea de ciudadanía con la idea de igualdad, Balibar⁶⁷ considera necesario separar la referencia al término ciudadanía entre comunidad y exclusión, entre ciudadanía de los europeos, ciudadanía europea y ciudadanía en Europa. De acuerdo con Jáuregui,⁶⁸ para defender el modelo de bienestar europeo es necesario extenderlo a todos:

solo una Europa fuerte podrá defender nuestros intereses y nuestros valores en una mundialización incuestionable en todas las esferas de la vida: desde el cambio climático a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales; desde la cooperación al desarrollo a la expansión de los derechos humanos; y desde la dignidad laboral a los confines de la globalización productiva. El soporte filosófico de esa narrativa exige que Europa se integre en nuestras conciencias no como una realidad irresistible, sino como opción libre.⁶⁹

Desde un nuevo orden internacional de posguerra fría se nos presenta un nuevo orden mundial acéfalo que sigue a un sistema bipolar incapaz de solventar el déficit democrático, la estructura obsoleta de las Naciones Unidas y los procesos migratorios. Sánchez Mugica⁷⁰ considera el déficit democrático como el mayor déficit del orden mundial actual y de la gobernanza global, con tomas de decisiones que, aunque involucren múltiples actores, no garantizan la legitimidad que normalmente asociamos al Estado nación. Con esta premisa, la UE puede representar una historia de éxito de cooperación política que trasciende del escenario regional al multilateralismo solidario entre sujetos del derecho internacional para afrontar los grandes retos globales.

Al migrar de una ciudadanía europea a una ciudadanía global, es necesario el abandono de una obstinada aplicación de la teoría de juegos de matriz nacionalista, sobre todo al reflexionar acerca del proceso migratorio, el

⁶⁷ Etienne Balibar, “¿Es posible una ciudadanía europea?”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, 1994, pp. 22-40.

⁶⁸ Ramón Jáuregui Atondo, “El futuro de Europa (o más bien la Europa del futuro)”, *Revista de Fomento Social*, núm. 289, 2018, pp. 65-90.

⁶⁹ Ramón Jáuregui Atondo, “El futuro de Europa (o más bien la Europa del futuro)”, *Revista de Fomento Social*, núm. 289, 2018, pp. 88-89.

⁷⁰ Alfonso Sánchez Mugica, “El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 63, núm. 233, 2018, pp. 365-388.

cual enfrenta el testimonio de que la dignidad esté ligada al permiso de residencia y que depende del código postal o de la ciudadanía en su acepción jurídica insensible del término, en el que las heridas invisibles caracterizan comunidades creadas artificialmente con fronteras reales.

El derecho internacional y el derecho interno vacilan cuando desde la frontera sur de México a la frontera norte se viaja en el tren “la Bestia” con la discrecionalidad del poder soberano y la frágil implementación de los protocolos mínimos generados para la protección de los derechos humanos. En un nuevo orden mundial que nace con la promesa establecida en el artículo 13 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, sobre el derecho de toda persona “a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”,⁷¹ la migración relacionada con el desarrollo choca con los derechos sociales amenazados por el miedo del otro, que no distingue entre migrantes con libertad de elegir y migrantes forzados por condiciones precarias, refugiados, asilados, desplazados y apátridas; personas que viven en la pesadilla de derechos reducidos *de facto* en temas de educación, salud, empleo y libertad de movimiento. En este sentido, Baxi opta por una visión holística de los derechos humanos,⁷² criticando la fórmula ineficiente que a nivel constitucional garantiza los así llamados derechos fundamentales en un mundo donde los derechos humanos se enfrentan a los sufrimientos humanos y donde el terrorismo nos dirige hacia derechos posthumanos; donde se cuestionan las teologías políticas del desarrollo guiando el carácter del desarrollo, susceptibles, de manera espontánea y natural, de conllevar a resultados sociales indeseables: aprender a ser humanos, esclavitud, subyugación de la mujer, la destrucción de los pueblos indígenas y la doble guerra del terror (*on terror and of terror*), lo posthumano, pues, así como lo llama Rosi Braidotti.⁷³

En el nuevo orden mundial quizá sólo necesitamos volvernos más humanos, sin la necesidad de proclamar la obligación de respetar los derechos humanos en un mundo de humanos, sin embargo, sigue siendo una operación fundamental, porque los acuerdos internacionales en derechos huma-

⁷¹ ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos. *Bienvenido a las Naciones Unidas. Son su mundo*, del 10 de diciembre, 1948. Disponible en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).

⁷² Uprenda Baxi, “The Human Right to Health and Contemporary Approaches to Global Justice...”, documento presentado en la University of Liverpool Law School Conference on “Global Health and Human Rights: Theoretical Perspectives”, 19-20 de abril, 2007.

⁷³ Rosi Braidotti, *Lo posthumano*, Barcelona, Gedisa, 2015.

nos son justamente, como nos recuerda Turner, la respuesta institucional a la fragilidad humana,⁷⁴ un reclamo de abajo hacia arriba sobre las relaciones de poder organizadas, expresado por personas en diversos sistemas sociales y culturales para obtener el respeto de la dignidad de los seres humanos.⁷⁵ Es por ello que la ciudadanía se vuelve, más allá de cualquier ilusoria forma de concordia, un espacio de conflicto, como lo advierte Mezzadra,⁷⁶ y de exclusión. En este contexto, Saskia Sassen agregaría también el efecto de expulsión como consecuencia principal del nuevo curso del capitalismo, en completa oposición respecto al eje keynesiano anterior, con la puesta al margen de los individuos.⁷⁷

Para Marta Picchio la tensión entre evaluación de tipo legal y de tipo moral expresa la contraposición de dos polos: la atribución del estatus legal de miembro de una comunidad en sentido formal se opone a la atribución del estatus de sujeto digno de ser miembro de dicha comunidad sin necesariamente contar con el reconocimiento jurídico. Esto denota cómo la fluidez de las delimitaciones territoriales se interrumpe cuando empiezan a circular las personas.⁷⁸ Es la ciudadanía en su acepción jurídica, dirigida a la exclusión, la que encuentra su apogeo en la anarquía vista como garantía de equilibrio en un Sistema de Estados soberanos.⁷⁹ Al contrario, nuestra finalidad es proponer al particular como ciudadano del mundo, contemplándolo desde una dimensión espacial concéntrica que va desde lo particular a lo global. Como sucedió en los albores de la creación de la UE, para impulsar una solidaridad entre pares, en el nuevo orden mundial hay que: mejorar el entendimiento entre los pueblos y así procurar credenciales únicas, desaparecer los controles en las fronteras, crear la equivalencia de diplomas, la tutela de los derechos de los consumidores, la posibilidad de presentar un recurso directamente ante un Tribunal de Justicia pensado para reclamar la salvaguarda de la ciudadanía.

⁷⁴ Bryan Turner, "Outline of Theory of Human Rights", *Sociology*, vol. 27, núm. 3, 1993, pp. 489-512.

⁷⁵ Elizabeth Gill, Gideon Sjoberg y Norma Williams, "A Sociology of Humans Rights", *Social Problems*, vol. 48, núm. 1, 2001, pp. 11-47.

⁷⁶ Sandro Mezzadra, "Confini, migrazioni, cittadinanza", *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 85, 2007, pp. 31-41.

⁷⁷ Saskia Sassen, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁷⁸ Marta Picchio, "Cittadinanza globale versus (dis)ordine mondiale. Un'analisi critica", *Società Mutamento Politica*, vol. 7, núm. 13, 2016, pp. 181-201.

⁷⁹ Véase Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2001 [1959].

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con el Estado que deja de ser el único protagonista de las relaciones internacionales, Beck considera que las unidades de las relaciones internacionales –los fascinantes conceptos “Estado” y “nación”– son deshuesadas:

- porque en la sociedad del riesgo mundial, los problemas nacionales ya no se pueden resolver a nivel nacional;
- porque los derechos humanos se utilizan contra los Estados y son “defendidos” por Estados contra Estados;
- porque el capital sumamente móvil obliga a los Estados establecidos de manera territorial a un autodeterminismo o una autotransformación.⁸⁰

El concepto de ciudadanía europea, en el marco del derecho de la UE, nos parece que pueda seguir su camino en el nuevo orden mundial, fortalecido por la sociedad civil organizada capaz de tocar las teclas sensibles de las instituciones y como ejemplo de convivencia entre personas. Justo con las organizaciones de la sociedad civil es que nace esa ciudadanía a la carta que sella el sentido de pertenencia independientemente del lugar de origen, brincando fronteras estatales. Queda como prioridad la encomienda de mantener abierto un espacio público para el diálogo, pero antes es necesario resolver las problemáticas que preocupan más a nivel local. Como se mencionó antes, es interesante ver cómo para 2020 la UE experimenta nuevos retos ligados a la inmigración y al cambio climático que desplazó el temor al terrorismo, expresado por los encuestados del Eurobarómetro. Ahora es necesario trabajar para cambiar el paradigma del miedo hacia el otro ampliando paulatinamente el territorio de la UE. El nuevo orden mundial necesita de un liderazgo genuino que evoque el espíritu de los padres fundadores de la UE, redescubriendo al individuo como el centro del proyecto de los Estados Unidos de Europa, preámbulo para los Estados Unidos del Mundo.

La ciudadanía en este orden se nutre de las garantías del derecho internacional, que reconoce el estándar mínimo de derechos como ese conjunto de normas consuetudinarias obligatorias, cuyo alcance es universal. Esos derechos inviolables, inmanentes, ligados al ser humano independientemente del lugar de origen o de establecimiento. Ahora bien, estos derechos serían la antítesis de los nacionalismos.

⁸⁰ Ulrich Beck, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005.

En conclusión, las medidas que hemos considerado en este capítulo no representan otra cosa que la necesidad de la UE de construir una identidad compartida, tal vez un híbrido de culturas, pero con efectos positivos, sin buscar la construcción de una identidad global y tampoco la homogeneización de los individuos, como a veces los euroescépticos alegan. La creación de bloques regionales y la proliferación de organizaciones internacionales en defensa de derechos universales y del desarrollo sostenible han desarrollado un espíritu de pertenencia que va más allá de los confines estatales. De esta forma, el nuevo orden global presenta los límites fronterizos debilitados a causa del elemento transnacional incorporado en las relaciones sociales.

Tomando en cuenta a una comunidad donde el paradigma de redistribución de la riqueza se convierta en la concentración de las necesidades de todos para enfrentar los desafíos de nuestro tiempo: desde el peligro nuclear a la amenaza del terrorismo, las violaciones sistemáticas del derecho internacional humanitario, el cambio climático, la guerra cibernética, la desigualdad, mayor inclusión para nuestros semejantes en situaciones precarias obligados a huir de sus hogares.

Hasta aquí hemos tratado de acercar el concepto de ciudadanía europea a las necesidades del nuevo orden mundial identificando ciertos factores que han obstaculizado la trascendencia del proyecto de ciudadanía europea para crear identidad en el territorio de la UE. Los resultados de las recientes encuestas del Eurobarómetro y el desenvolvimiento de las relaciones internacionales de los últimos años han generado un proceso de humanización en el que el individuo es protagonista y sujeto, siempre más presente en el derecho internacional. Identificamos también las necesidades del nuevo orden mundial, sobre todo en las relaciones entre sujetos de la comunidad universal, donde el individuo es un elemento capaz de introducir elementos transfronterizos que despiertan a la población indiferente y cambian las dinámicas de la cooperación internacional. El trato nacional que se desprende de esto se traduce en obligación a un trato digno, y nace así un nuevo sentido de entender el orden mundial, donde el concepto de ciudadanía, imaginado como sentido de pertenencia a una comunidad política determinada, introduce un estatus que garantiza los derechos fundamentales en la construcción de una comunidad transnacional. Los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales abren una brecha en los espacios territoriales cerrados.

La conceptualización de la ciudadanía europea conlleva elementos sensibles directamente relacionados con la dignidad humana y más alejados de la relación con el territorio, como el desarrollo sostenible, el respeto de los

derechos humanos, el derecho al buen gobierno y la necesidad de mirar con pensamiento crítico e inteligencia social más allá de las paredes de nuestros hogares. Apuesta por una ciudadanía que logre acercar las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil transnacionales, puestas como intermediarios entre las instituciones y el pueblo, considerando que de manera inmanente el individuo es parte del nuevo orden mundial sin importar raza, religión, nacionalidad, sexo o condición social.

FUENTES DE CONSULTA

- Altvater, Elmar, “La ecología del nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, 1998, pp. 627-642. Disponible en: <www.jstor.org/stable/3467352> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Balibar, Étienne, “¿Es posible una ciudadanía europea?”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, 1994, pp. 22-40.
- Banks, James, *Educating Citizens in a Multicultural Society*, Nueva York, Teachers College Press, Columbia University, 1998.
- Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía: introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Baxi, Uprenda, “The Human Right to Health and Contemporary Approaches to Global Justice...”, documento presentado en la University of Liverpool Law School Conference on “Global Health and Human Rights: Theoretical Perspectives”, 19-20 de abril, 2007.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Barcelona, Paidós, 2008.
- Beck, Ulrich, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Bell, Gordon, “European Citizenship: 1992 and beyond”, *Westminster Studies in Education*, vol. 14, núm. 1, 1991, pp. 15-26.
- Braidotti, Rosi, *Lo posthumano*, Barcelona, Gedisa, 2015.
- Bull, Hedley, *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2005.
- Carneiro, Roberto, “Proyecto Educativo de Ciudad. Educación para la ciudadanía”, *Actas del Congreso por el Conocimiento y la Convivencia*, Barcelona, 1999.
- Carta de Palermo, “Movilidad Humana Internacional. Carta de Palermo 2015. De la migración como sufrimiento a la movilidad como derecho

- humano inalienable”, Città di Palermo, 2015. Disponible en: <<http://www.mondialisations.org/medias/pdf/carta-dipalermo-ES.pdf>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Cattafi, Carmelo, *La ciudadanía perfecta: una aproximación hermenéutica desde el derecho internacional*, México, Porrúa, 2019.
- Comisión Europea, “Eurostat”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/eurostat/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, *Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010. La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE*, COM (2010) 602, 2011. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “La iniciativa ciudadana europea”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/sort/desc>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 502, Corruption”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getSurveyDetail/instruments/special/surveyky/2247>> (consultado el 15 de agosto de 2020).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 470, Corruption”, 2017. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 397, Corruption”, 2013. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1076>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 374, Corruption”, 2011. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1010>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 346, New Europeans”, 2010, pp. 96-97.
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 325, Attitude of Europeans towards Corruption”, 2009. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/814>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 291, The Attitudes of Europeans towards Corruption”, 2007. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/>>

- commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/636> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Special Eurobarometer 245, Organised Crime and Corruption”, 2005. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1490>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 91”, 2019. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 90”, 2018. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Comisión Europea, “Eurobarómetro Estándar 69. Primavera 2008-TNS Opinion & Social”, 2008. Disponible en : <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb69/eb69_es_nat.pdf> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Consejo Europeo de Stuttgart, *Declaración solemne sobre la Unión Europea*, 14 de febrero Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea, Proyecto Spinelli, 1984.
- Cortina, Adela, “Derechos humanos y discurso político”, en Graciano González (coord.), *Derechos humanos: la condición humana en la sociedad tecnológica*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 36-55.
- Cox, Robert W., “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, núm. 24, 2013, pp. 129-162.
- De Sousa Santos, Boaventura, “Para una pedagogía del conflicto”, en B. De Sousa Santos, *Educación para otro mundo posible*, Buenos Aires, Clacso, 2019, pp. 27-54. Disponible en: <www.jstor.org/stable/j.ctvnp0k2z.5> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Esping-Andersen, Gøsta y Leandro Wolfson, “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 142, 1996, pp. 523-554. Disponible en: <www.jstor.org/stable/3467359> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.
- Gill, Elizabeth A., Gideon Sjoberg y Norma Williams, “A Sociology of Humans Rights”, *Social Problems*, vol. 48, núm. 1, 2001, pp. 11-47.

- Giroux, Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía: pedagogía crítica de la época moderna*, México, Siglo XXI, 2003.
- Hein, Wolfgang, “El fin del Estado-nación y el nuevo orden mundial: las instituciones políticas en perspectiva”, *Nueva Sociedad*, núm. 132, julio-agosto, 1994, pp. 82-99.
- Inglehart, Ronald, “Changements des comportements civiques entre generations: le rôle de l'éducation et de la sécurité économique dans le déclin du respect de l'autorité au sein de la société industrielle”, *Perspectives*, núm. 4, 1997, pp. 697-707.
- Jáuregui Atondo, Ramón, “El futuro de Europa (o más bien la Europa del futuro)”, *Revista de Fomento Social*, núm. 289, 2018, pp. 65-90.
- Kaplan, Robert D., *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros*, Barcelona, Ediciones B, 2002.
- Kissinger, Henry, *World Order*, Nueva York, Penguin Press, 2014.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman, “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts”, en Will Kymlicka (ed.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 1-41.
- Martín-Cabello, Antonio, “Ciudadanía global. Un estudio sobre las identidades sociopolíticas en un mundo interconectado”, *Arbor*, vol. 193, núm. 786, 2017.
- Mayordomo, Alejandro, *El aprendizaje cívico*, Barcelona, Ariel (Educación), 1998.
- Mezzadra, Sandro, “Confini, migrazioni, cittadinanza”, *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 85, 2007, pp. 31-41.
- Nussbaum, Martha, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), El Pacto Mundial, *Bienvenido a las Naciones Unidas son su mundo*. Disponible en: <<http://www.un.org/es/globalcompact/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Declaración Universal de Derechos Humanos, *Bienvenido a las Naciones Unidas. Son su mundo*, 10 de diciembre, 1948. Disponible en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Osler, Audrey, “European Citizenship and Study Abroad: Student Teachers' Experiences and Identities”, *Cambridge Journal of Education*, vol. 28, núm. 1, 1998, pp. 77-96.
- Parsons, Anthony, *From Cold War to Hot Peace. UN Interventions 1947-1995*, Londres, Penguin, 1995.

- Picchio, Marta, "Cittadinanza globale versus (dis)ordine mondiale. Un'analisi critica", *Società Mutamento Politica*, vol. 7, núm. 13, 2016, pp. 181-201.
- Postigo Asenjo, Marta, "La Unión Europea como paradigma civil y político para el siglo XXI", *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 20, 2019, pp. 161-180.
- Russell, Roberto, "Reflexiones sobre lo 'Nuevo' del 'nuevo orden mundial'", *Estudios Internacionales*, año 26, núm. 102, 1993, pp. 134-154. Disponible en: <www.jstor.org/stable/41391428> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Sánchez Mugica, Alfonso, "El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 63, núm. 233, 2018, pp. 365-388.
- Sassen, Saskia, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- Sassen, Saskia, *A Sociology of Globalization*, Nueva York-Londres, W.W. Norton & Company, 2007.
- Spencer, Sarah y Francesca Klug, *Multicultural Teaching*, Nueva York, Tretham Books, 1998.
- Tokatlian, Juan Gabriel, "Crisis y redistribución del poder mundial", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 100, 2012, pp. 25-41.
- Turner, Bryan, "Outline of a Theory of Human Rights", *Sociology*, vol. 27, núm. 3, 1993, pp. 489-512.
- Unión Europea, *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2013. Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon?lang=es>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Unión Europea, "Tratado de Lisboa", *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/1, 17 de diciembre, 2007. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Unión Europea, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, C 364/01, diciembre, 2000. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf> (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2010.
- Waltz, Kenneth, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2001 [1959].
- Wendt, Alexander, "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *Relaciones Internacionales*, núm. 1, 2005, pp. 1-47.

2. LOS CINCO CÍRCULOS DE SEGURIDAD: QUÉ QUIERE LA UNIÓN EUROPEA Y QUÉ QUIEREN SUS CIUDADANOS

*Alejandro Animas Vargas**

INTRODUCCIÓN

LA SEGURIDAD ES uno de los conceptos más utilizados en la actualidad. La amplitud de formas a la que se asocia es tan extensa como se quiera definir. Por ejemplo, para las Naciones Unidas, debe entenderse asociada a la seguridad humana, la cual se compone por siete categorías principales que conforman un concepto amplio de seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.¹ Esto va en contraposición a la visión estrecha de considerar la seguridad como un aspecto de defensa del territorio o de protección de intereses nacionales.

La Unión Europea (UE), sin adoptar el concepto de seguridad humana, ha planteado la seguridad como uno de sus principales objetivos. Independientemente de las acciones, los planes o programas que realicen cada uno de los países integrantes de la UE, desde 2003² se ha emitido una serie de

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. El autor trabaja los temas de seguridad en la Unión Europea, seguridad nacional, seguridad pública y prevención del delito. Correo electrónico: <alejandroanimas@politicas.unam.mx>.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, FCE, 1994.

² La primera estrategia a nivel Unión Europea fue presentada en 2003, con el nombre de *Una Europa segura en un mundo mejor*. Véase Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Segu-*

estrategias con el fin de ir cumpliendo objetivos en materia de seguridad. Con el tiempo, el tema de seguridad se dividió en dos partes. La primera está enfocada en la defensa exterior de la UE, tan es así que en 2003 fue la primera estrategia que se realizó de manera conjunta, la cual se ha ido actualizando. La segunda es la que compete a la visión europea de que la seguridad exterior debe pasar forzosamente por la implementación de una estrategia enfocada a la seguridad interna de la UE,³ la cual a su vez también se ha actualizado.

En este capítulo, primero hablaremos de los objetivos de seguridad planteados en las estrategias más recientes; después, ubicaremos los objetivos en lo que he denominado círculos de seguridad, para finalmente estudiar de qué manera se relacionan los objetivos de seguridad con la opinión ciudadana.

LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD EUROPEA

La protección de los ciudadanos y de los países es uno de los objetivos de la mayor importancia para la UE, por lo que podemos dividir la seguridad en dos dimensiones: interior y exterior. La primera se puede definir como aquella que se enfoca en la protección física y patrimonial de los ciudadanos europeos de cualquier amenaza que provenga del interior de los países; mientras que la dimensión exterior la podemos entender como la protección de las fronteras y las instituciones de ataques que provengan del exterior de la propia UE. En cualquiera de los dos casos, la cuestión de la seguridad si no se atiende y se ataca con eficacia, genera espacios de inestabilidad social e institucional. Si bien cada país tiene tanto al interior como al exterior problemas particulares de seguridad, lo cierto es que existen otros que son comunes a todos.

Las diferentes estrategias de seguridad de la UE surgen precisamente para identificar esos riesgos comunes a fin de afrontarlos de manera conjunta. De este modo, para combatir cada una de las amenazas identificadas, las estrategias plantean objetivos o prioridades específicas. Otra particula-

idad. Una Europa segura en un mundo mejor, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009.

³ La segunda estrategia planteada se presentó en 2010. Véase Secretaría General del Consejo, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

ridad de las estrategias es que, si bien se han presentado de forma separada, una está dedicada a la seguridad interior y otra a la seguridad exterior, aunque lo cierto es que existe una estrecha vinculación entre ambas y, en algunos casos, las amenazas son compartidas, por lo que no es raro que exista una repetición de objetivos que para la UE son de la más alta importancia (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Objetivos de las estrategias de seguridad, 2015-2024

Estrategia renovada de seguridad interior de la Unión Europea 2015-2020	Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea 2016	Nueva Agenda Estratégica 2019-2024: protección de los ciudadanos y las libertades
Terrorismo	Lucha contra el terrorismo	Control de las fronteras
Delincuencia grave y organizada	Seguridad y defensa	Lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos
Ciberdelincuencia	Ciberseguridad	Luchar contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza
	Seguridad energética	Resiliencia frente a las catástrofes naturales y a las provocadas por el hombre
	Comunicación estratégica	Protección contra ciberdelito Buen funcionamiento del espacio Schengen

Fuente: elaboración propia con base en la información de las estrategias de seguridad.

Con el propósito de no extendernos mucho en la línea temporal de las estrategias de seguridad, nos enfocaremos en las tres más recientes señaladas en el cuadro 2.1 para identificar las temáticas que coinciden en las dos dimensiones de seguridad.

*Estrategia renovada de seguridad interior
de la Unión Europea 2015-2020*

En 2010 se publicó la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*,⁴ enfocada en la dimensión interior, a la protección de las personas y sus bienes. En 2015 se publica la renovación de la estrategia, en la cual la primera prioridad será “garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales, como los relacionados con la intimidad, la protección de datos de carácter personal o la confidencialidad de las comunicaciones, y los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad de todas las medidas e iniciativas tomadas para proteger la seguridad interior de la Unión Europea”.⁵

De manera general podemos decir que los tres objetivos identificados representan aquellos que más afectan a los ciudadanos: el temor a sufrir un ataque terrorista, la vulnerabilidad ante la delincuencia organizada y la exposición a sufrir algún tipo de delito o defraudación por la ciberdelincuencia.

*Estrategia global para la política exterior
y de seguridad de la Unión Europea 2016*

Por otra parte, la estrategia pionera para la UE fue publicada en 2003 bajo el nombre de *Europa Segura en un mundo mejor*,⁶ y permanecería hasta 2016 cuando se publica la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Como parte de los postulados de esta estrategia para la seguridad exterior se “fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y su territorio”,⁷ por lo que, en este caso, las amenazas a considerar tienen la característica de venir de más allá de los límites de la UE. La

⁴ Secretaría General del Consejo, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

⁵ Consejo de la Unión Europea, “Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020”, 10 de junio, Unión Europea, 2015. Disponible en: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>> (consultado el 25 de octubre de 2019).

⁶ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009.

⁷ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, 2016. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf> (consultado el 16 de octubre de 2019).

seguridad exterior toca de manera necesaria aspectos que ameritan por sí solos un trabajo específico, por ejemplo, a la política de defensa, que incluye por supuesto las relaciones en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Es notable que los objetivos de la estrategia de 2016 mantengan una continuidad e interrelación con dos temas presentes también en la estrategia para la seguridad interior, es decir, del terrorismo y de la parte cibernética, que para el caso de la seguridad exterior se denomina ciberseguridad. A estos temas se agregan otros como: seguridad y defensa, seguridad energética y comunicación estratégica de la UE.

*Nueva Agenda Estratégica 2019-2024:
protección de los ciudadanos y las libertades*

Finalmente, en 2019 se aprobó una Nueva Agenda Estratégica⁸ que define lineamientos de acción para los próximos cinco años, en la cual se hace énfasis en los objetivos de seguridad tanto a nivel interior como exterior, siendo una especie de estrategia conjunta. Las prioridades que señala la Nueva Agenda Estratégica son: protección de los ciudadanos y sus libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Como se puede ver, los temas son amplios y, para efectos del presente estudio, solamente señalamos los temas que se incluyen dentro del primer apartado: protección de los ciudadanos y sus libertades.

Como una constante se presentan dos prioridades: el combate al terrorismo y los delitos cibernéticos, que lo mismo afectan a los ciudadanos que a los países. A la par se presentan tres objetivos comunes, referentes al ingreso y traslado de las personas en la UE: el control de las fronteras y, por ende, la cuestión de la migración ilegal, así como la libre circulación de los ciudadanos de la UE al interior de la misma en el espacio Schengen.

Sin duda, la UE se ha esforzado por identificar las principales amenazas para la seguridad y la estabilidad del continente. Más allá de la pertinencia

⁸ Consejo de la Unión Europea, “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024. Protección para los ciudadanos y las libertades”, Consejo de la Unión Europea, 2019. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>> (consultado el 14 de noviembre de 2019).

o no de las amenazas incluidas, o si se deberían incluir algunas otras, lo cierto es que se ha trabajado para que los esfuerzos conjuntos vayan en una misma dirección.

LOS CINCO CÍRCULOS DE SEGURIDAD

La seguridad en la UE se puede representar con cinco círculos, en donde cada uno de ellos es una frontera que se debe proteger. Sin embargo, no es sólo una frontera física, o no es exclusiva de los países de la UE, es algo más amplio, más grande y, evidentemente, más complejo.

Como *círculos de seguridad* entendemos los perímetros de seguridad externos que protegen al círculo interno para evitar que lleguen al núcleo que se quiere preservar; o entendiéndolos de otra forma, son las vallas de contención, las capas protectoras que establece la UE para preservar sus sociedades, de tal forma que va levantando cercos de adentro hacia fuera, en una especie de círculos concéntricos de protección. Son los objetivos trazados por la UE con el fin de mantener la estabilidad en cada uno de esos círculos. Los cinco círculos son la esquematización de los objetivos de las estrategias de seguridad, tanto en la dimensión interior como exterior.

El primer círculo es el inmediato a las personas y sus bienes ante las acciones criminales del día a día. El segundo círculo lo conforman las acciones para proteger a los países y sus instituciones, por lo que podemos imaginar este segundo perímetro de seguridad en la frontera de los países miembros de la UE. El tercero atañe a los países vecinos no miembros de la UE, independientemente de la posibilidad de que pasen a formar parte de la Unión, la estabilidad de estos es importante porque cualquier desequilibrio en uno de ellos tendría efecto en la UE. Lo mismo ocurre con los círculos cuatro y cinco, donde se ubican los países que están en una segunda o tercera colindancia, pero donde se repite el hecho de que las inestabilidades internas terminan por afectar a la UE. El ejemplo más claro de lo anterior es la inestabilidad política en Siria (ubicada en el cuarto círculo) que ha ocasionado oleadas de migrantes que buscan llegar a las fronteras de la UE, o bien el tráfico de drogas que llega a las ciudades europeas desde países como Sudán o Uganda (ubicadas en el quinto círculo). Veamos todo esto con más detalle.

Primer círculo de seguridad

El primer círculo corresponde a lo inmediato, a lo que está más cerca del ciudadano. La manera en que los problemas se presentan en las ciudades va afectando de forma directa el día a día de la población, de tal modo que los principales problemas y riesgos son aquellos que repercuten en la vida diaria, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. El primer círculo es, por así decirlo, el espacio real de la cotidianidad.

Es en este círculo donde la UE ha colocado las amenazas que tienen mayor impacto directo en la gente. Cualquiera puede ser víctima de un ataque terrorista y, más preocupante aún, la manera en que se efectúan los atentados han cambiado y mutado. A la posibilidad de sufrir un atentado sofisticado que implique la detonación de bombas caseras, como las utilizadas en el metro de Madrid en 2003 o en el metro de Londres, o los ataques contra las Torres Gemelas en Estados Unidos en 2001, ahora se suma una modalidad diferente: el atacante solitario con implementos cotidianos. Entre las nuevas modalidades de ataque están atropellar personas en un mercado navideño en Nantes (Francia) en 2014, o herir directamente con cuchillos, como en Barcelona (España) en 2018, o en el Puente de Londres el 29 de noviembre de 2019.

La delincuencia grave y organizada es la otra preocupación tanto de la UE como de la sociedad. Las personas sufren el acoso y los actos criminales de robo de autos y otros bienes; de todo tipo de fraudes, incluyendo los relacionados con apuestas en actividades deportivas; los muy graves relacionados con el tráfico de personas hacia y dentro de la UE, así como la venta y distribución de drogas, con todo su poder corruptor. Aunque aquí el campo de delitos a perseguir es amplio, para el presente estudio basta señalar que de manera general se busca proteger a los ciudadanos, tanto sus posesiones materiales como su vida.

Este círculo también abarca las consecuencias producidas por las catástrofes tanto de carácter natural –como tormentas, inundaciones, terremotos– como aquellas otras donde el hombre es el responsable –como incendios provocados o el derrame de un barco petrolero en el mar, e incluso alguna de tipo Chernobyl–. Estas tragedias tienen un impacto inmediato en la población, en sus bienes, en sus casas, por ello para atender estos problemas se definen en el primer círculo.

Segundo círculo de seguridad

El segundo círculo es el que garantiza la seguridad de toda la UE ante el exterior, para ello pone especial énfasis en el terrorismo por ser el que más notoriedad alcanza en la percepción pública. Puede decirse que el objetivo del segundo círculo es prevenir la entrada al territorio europeo de terroristas extranjeros, pero también de otras amenazas como los ciberataques a las instituciones públicas y privadas de la UE, como tratar de entrar a los sistemas de seguridad o acceder a las bases de datos gubernamentales, o afectar y realizar fraudes en las instituciones bancarias. Otra es la seguridad energética que implica diversificar los proveedores de energía y las rutas por las que se transita, y al mismo tiempo, consolidar un mercado interior de energía; en esto destaca la promoción de energías sustentables. Además, no es menos importante la coordinación de las fronteras interiores al amparo del espacio Schengen,⁹ donde la libre circulación de los ciudadanos europeos, que realizan alrededor de 1 250 millones de viajes al interior de los 26 países que conforman ese espacio (22 son miembros de la UE), requiere de un mecanismo de enorme complejidad.

Un punto a destacar en el segundo círculo de seguridad es el hecho de que la UE se esfuerza por mejorar las condiciones de sus cuerpos militares. Por ejemplo, suman 178 tipos de sistemas defensivos entre los 28 países miembros de la UE, que incluyen: 17 tipos de tanques de guerra, 20 clases de aviones de guerra y de barcos y fragatas marítimas; para ponerlo en perspectiva, Estados Unidos tiene, para las mismas categorías, 1, 6 y 4, respectivamente.¹⁰ Esto ocasiona la dispersión del gasto y los costos de adquisición, operación y mantenimiento de cada uno de ellos. Imaginemos una situación de emergencia donde se tenga que trasladar todos los tipos de tanques de guerra. Digamos que los países ya habían comprado el armamento y que los costos –atendiendo al principio económico de que a mayor volumen menor costo– fueron dispares entre los países que hayan adquirido 10 o más y entre quienes compraron entre 1 y 5; entonces, se presenta un problema logístico: hay que trasladar las refacciones para cada uno de los 17 tipos de tanque. Por si fuera poco, se debe sumar la cuestión operativa: cada tanque

⁹ Comisión Europea, “La Europa sin fronteras: el espacio Schengen”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf>.

¹⁰ Comisión Europea, “Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea”, Unión Europea, Oficina de Publicaciones, 2017.

tiene un sistema de funcionamiento diferente. Por esta razón se creó, en 2017, el Fondo de Defensa Europeo, con la intención de tener un gasto más eficiente y una industria mucho más desarrollada. Los recursos se destinarán a dos rubros, uno que se enfocará en la investigación científica para desarrollar mejores productos y tecnologías, y otro enfocado al desarrollo y la adquisición de materiales y equipos de manera coordinada. Todo con miras a lograr, en el mediano plazo, una mayor interoperabilidad de los equipos y una industria militar europea más robusta.

Tercer círculo de seguridad

El tercer círculo de seguridad es el que involucra a los países europeos no miembros de la UE, es decir, aquí se insertan las políticas de ampliación. Los países de la región de los Balcanes tienen condiciones distintas: Montenegro y Serbia serían los países mejor situados para una posible incorporación en 2025, mientras que se pudieran iniciar negociaciones con Albania y Macedonia del Norte en 2020; Bosnia-Herzegovina y Kosovo serían países potenciales a integrarse.

Con Turquía, declarado país candidato en 1999, se iniciaron negociaciones en 2005, pero está suspendido el proceso en virtud de las condiciones imperantes en ese país. Caso distinto es Islandia, con el que se iniciaron negociaciones en 2010, y que a raíz de las elecciones en ese país, solicitó formalmente que dejara de considerarse como país candidato, aunque sin retirar la solicitud de adhesión, lo que significa que se podría reactivar el proceso en caso de que así lo favorezcan las circunstancias internas.

Otra consideración merecen los países miembros del Espacio Económico Europeo (EEE), al cual pertenecen Noruega, Liechtenstein e Islandia, países que junto con Suiza mantienen una serie de acuerdos de libre comercio conjuntos o bilaterales, pero no han manifestado su voluntad de adherirse a la UE (excepto Islandia).

Ya sea por falta de voluntad política o por las circunstancias imperantes, lo cierto es que este tercer círculo lo conforman potenciales miembros de la UE, por lo que resulta de un alto interés lo que suceda al interior de los mismos. La inestabilidad en esos países, principalmente en los balcánicos y en Turquía, afectaría de inmediato la tranquilidad de la UE. Ahí radica su importancia.

Cuarto círculo de seguridad

El cuarto círculo de seguridad lo conforman los países vecinos de África y Asia, es decir, aquellos países que no formarán parte de la UE, los cuales, si bien tienen instituciones democráticas, económicas y valores comunes compartidos con la UE, en algunos casos no están consolidados como Noruega o Suiza, pero sí son considerados vecinos inmediatos, aunque el Mar Mediterráneo esté de por medio. Se divide de forma regional, la parte de la Asociación Oriental incluye los países de: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania; la parte de la Unión por el Mediterráneo incluye: Albania, Argelia, Bosnia-Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía. Cabe señalar que algunos países aquí incluidos también forman parte del tercer círculo de seguridad, como Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Turquía. Siria, debido a sus condiciones de inestabilidad, se encuentra suspendido de este grupo; mientras que Libia, como país adicional, participa como observador. Asimismo, la UE tiene acuerdos bilaterales con 10 países pertenecientes a la Unión por el Mediterráneo.

Ya sea por su frontera terrestre o marítima, la cooperación con estos países es más compleja y difícil, dado que algunos tienen estructuras diferentes a las europeas y, por lo tanto, los mecanismos de comunicación son diferentes. Sin embargo, su importancia es enorme. Por ejemplo, la inestabilidad en Siria se ha traducido en una mayor migración de personas que huye de la guerra y que tienen como destino llegar a Europa. No se entendería la crisis de los migrantes en 2015 sin este contexto; o bien la trascendencia que tuvieron los movimientos de la Primavera Árabe en el imaginario europeo.

Quinto círculo de seguridad

Al quinto círculo de seguridad lo conforman las convulsas regiones circundantes de África y Asia Central. La parte africana está dividida en tres grupos: 1) el Cuerno de África integrado por Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Yibuti, donde se requiere ayuda humanitaria debido a las crisis causadas por sequías, enfermedades, malnutrición y migración, que impulsan la salida de la zona para mejorar las condiciones de vida o simplemente para sobrevivir; 2) la región de la Costa de Guinea abarca a los países costeros desde Senegal hasta Angola, donde las amenazas

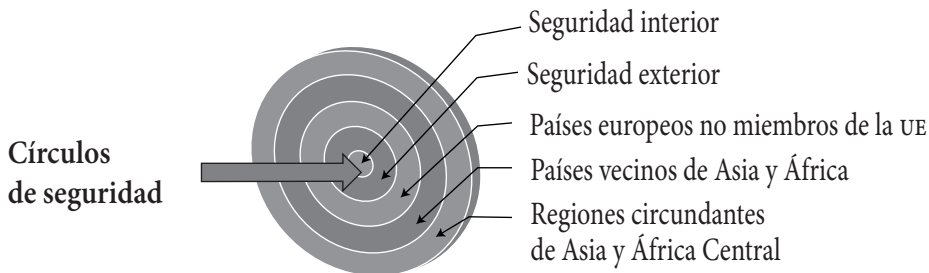
más importantes para la UE son de corte criminal por la presencia de delincuencia organizada dedicada a drogas, diamantes y personas, y 3) la región denominada Grupo Sahel cuenta con Chad, Burkina Faso, Mali, Mauritania y Níger como integrantes, es una de las zonas más pobres de África y del mundo; la presencia de grupos terroristas dispuestos a llegar a la UE marca una atención especial para ayudarla a consolidar o construir instituciones democráticas. Como muestra de esto, en junio de 2017, se anunció que la UE destinaría 50 millones de euros con fines de seguridad en la región.

En Asia Central se trabaja de manera conjunta con Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. En septiembre de 2018, se anunció la participación de la UE en la construcción de sistemas de transporte y redes de comunicación energética y digital con el fin de acercar a los países entre sí e incrementar el comercio y todo tipo de intercambio intergubernamental.

LA IMPORTANCIA DE LOS CÍRCULOS DE SEGURIDAD

Los círculos representan fronteras imaginarias y cada uno se relaciona con otro formando escudos y límites para proteger el valor último, o el primero según se quiera ver, que es el ciudadano. Por más que exista esa distancia imaginaria entre el primero y el último círculos y no estén interrelacionados, uno puede afectar al otro. Una representación de los cinco círculos de seguridad se muestra en la figura 2.1.

Figura 2.1. Los cinco círculos de seguridad de la UE



Fuente: elaboración propia con base en la información de las estrategias de seguridad.

Dada la importancia que tiene para la UE lo que pase más allá de sus fronteras, denominado en este capítulo como los cinco círculos de seguridad,

desde 2004 se han realizado 16 acciones civiles-militares¹¹ en Bosnia-Herzegovina, Georgia, Irak, Kosovo, Libia, Mali, Moldavia, Níger, República Central de África, Somalia, Territorios Palestinos y Ucrania, es decir, la UE ha actuado en países de los círculos de seguridad tercero, cuarto y quinto.

En un mundo globalizado, las principales amenazas para la seguridad europea adquieren un carácter mundial. Los grandes esfuerzos por impedir y detener posibles atentados terroristas se dan tanto al interior de la UE como en alguno de los otros círculos de seguridad. Por ejemplo, un extremista puede partir de alguna república exsoviética, o los traficantes de migrantes iniciar el traslado de personas desde algún país del centro de África, para llegar a uno de la UE, por lo que tendrían que atravesar todos los círculos de seguridad. Cada círculo colocado en el extremo crea presiones al círculo inmediato y así hasta llegar al primero. En esta presión constante radica la importancia de fortalecer y resolver los problemas en cada uno de los países para evitar que las amenazas lleguen a la UE.

LA OPINIÓN PÚBLICA

La opinión pública se distingue por ser el reflejo del momento, la percepción del instante. En este sentido es relevante para conocer la relación existente, o inexistente, entre lo que piensa la sociedad y las prioridades o amenazas identificadas por la UE. Si las políticas van por un lado y la percepción pública por otro, la legitimidad y viabilidad de las primeras estarían en entredicho.

A continuación abordaremos qué relación existe entre los objetivos identificados en las estrategias antes señaladas (véase cuadro 2.1) con la percepción pública, basada en las mediciones publicadas por el Eurobarómetro¹² a mediados de cada año, desde 2015 hasta 2019. Para diferenciar mejor nuestro propósito, hemos separado en dos grupos las percepciones: primero presentaremos la opinión de la ciudadanía en tres distintos niveles de medición: UE, país y persona, estableciendo una relación entre la opinión y los temas de las estrategias de seguridad interior y exterior identificados en las encuestas; del segundo grupo haremos una revisión independiente

¹¹ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Implementation Plan on Security and Defence*, 2016. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_02-03-2018.pdf>.

¹² Todos los datos aquí señalados provienen de las encuestas de la Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 83, 85, 87, 89 y 91”, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Disponible en: <<http://data.europa.eu/euodp/en/home>>.

del objetivo identificado, comparándolo por año y nivel de encuesta, para observar la evolución de los mismos a lo largo de estos años, teniendo en mente su inserción como objetivo de alguna estrategia de seguridad.

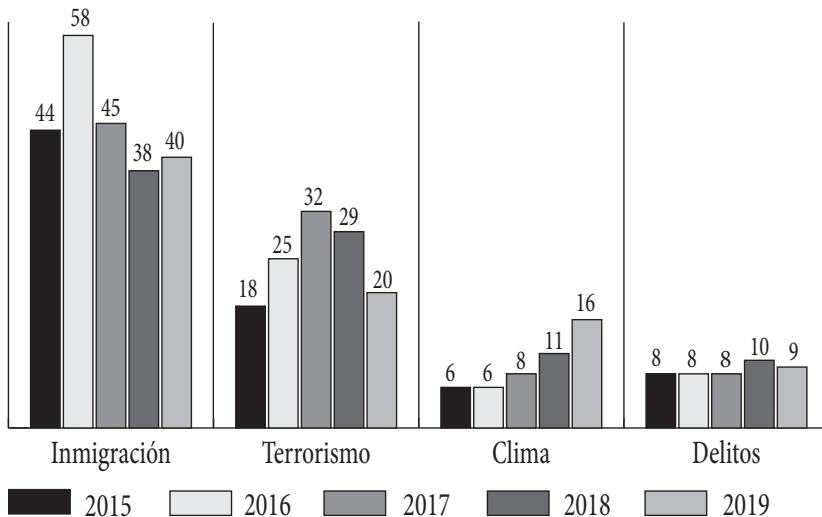
La percepción por niveles

Una primera aproximación corresponde a los temas identificados en las encuestas que tienen relación directa con los objetivos de las estrategias de seguridad: terrorismo, crimen, inmigración y medioambiente, en tres niveles diferenciados: UE, país y personal.

La percepción a nivel Unión Europea

Cuando se publicó la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, recordemos que se plantearon como principales objetivos el terrorismo, la seguridad y defensa, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica. En este sentido es interesante ver qué opina la ciudadanía con respecto de cuáles son los asuntos más importantes de la UE (gráfica 2.1).

Gráfica 2.1. Asuntos más importantes de la UE



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

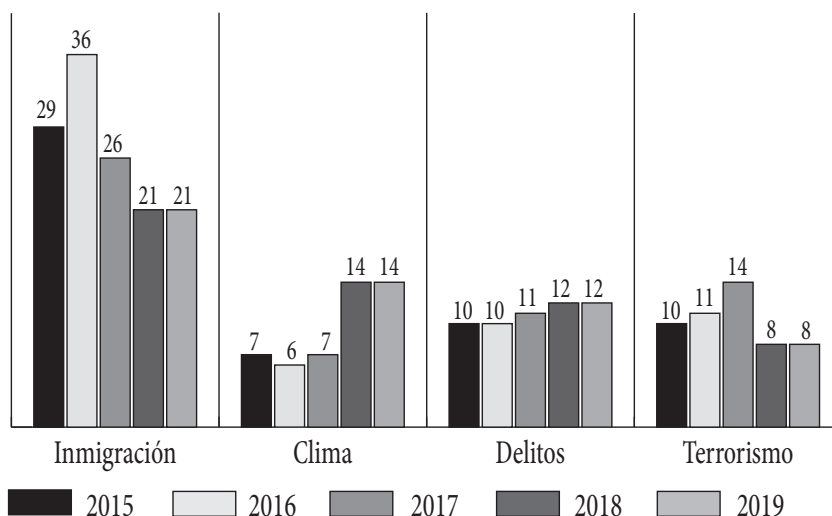
Podemos observar cómo el tema de la inmigración era el más importante, en 2016, un año después de la crisis migratoria que colapsara las fronteras y diera paso a un endurecimiento de las políticas migratorias en algunos países. Después de esa crisis, aunque los niveles de percepción volvieron a ser los de 2015, lo cierto es que sigue siendo importante para los ciudadanos y para la UE, ya que se incluyó en la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 los objetivos de control de fronteras y de lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos.

El segundo tema es el terrorismo, constante en las diferentes estrategias. El tema que le sigue es el de los aspectos climáticos, incorporado en la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 para señalar como objetivo la resiliencia frente a las catástrofes naturales y las provocadas por el hombre.

La percepción a nivel país

Si atendemos lo que la población considera más preocupante para su país, encontramos que el comportamiento de los resultados es un tanto distinto: lo que es importante para la UE empieza a considerarse de forma diferente si el problema se plantea para el país (gráfica 2.2).

Gráfica 2.2. Asuntos más importantes del país



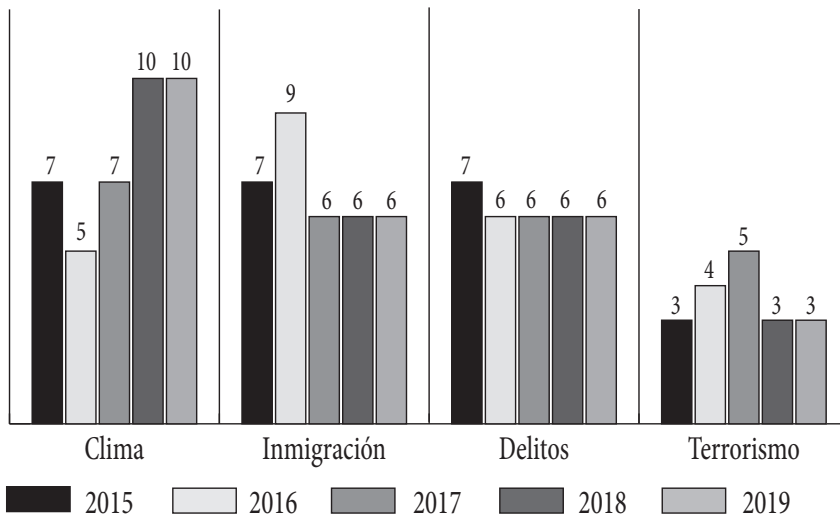
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

Tenemos entonces que la inmigración sigue siendo la principal preocupación, pero ahora son los asuntos relacionados con el clima los que se ubican en el segundo lugar de las percepciones, seguidos por los delitos, considerados como un asunto de mayor relevancia nacional que el terrorismo.

La percepción a nivel ciudadano

Cuando hablamos de las percepciones de los ciudadanos nos referimos a los asuntos que les atañen en lo inmediato. Sobre esto, como lo hemos señalado antes, la seguridad interior va dirigida a los ciudadanos, de ahí la relevancia de conocer lo que más les preocupa. La gráfica 2.3 muestra cuáles son esos temas: los asuntos del clima y medioambiente, seguidos con un mismo nivel de importancia la inmigración y los delitos, mostrando, en último lugar, las preocupaciones por el terrorismo.

Gráfica 2.3. Asuntos más importantes para las personas



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

Es notable que la *Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020* tiene como objetivos combatir el terrorismo, seguido de la delincuencia y la ciberdelincuencia. En contraste con lo planteado en

la estrategia, el terrorismo es el tema de menor importancia para los ciudadanos. Aquí se presenta una disociación de relevancia entre lo planteado por la estrategia 2015-2020 y lo que piensa el ciudadano, en parte porque los ataques terroristas están focalizados en cuatro países y alrededor de veinte ciudades, mientras que la encuesta se hizo a nivel UE, lo cual pudiera ocasionar que el ciudadano común lo vea como un problema que no le afecte en lo inmediato.

La percepción por objetivos

Resulta interesante la diferenciación que plantea la opinión pública europea. Si comparamos por tema, año y espacio (personal, nacional y europeo), podemos darnos cuenta de las particularidades existentes entre una y otra. Las diferencias pueden ser muy grandes.

Inmigración

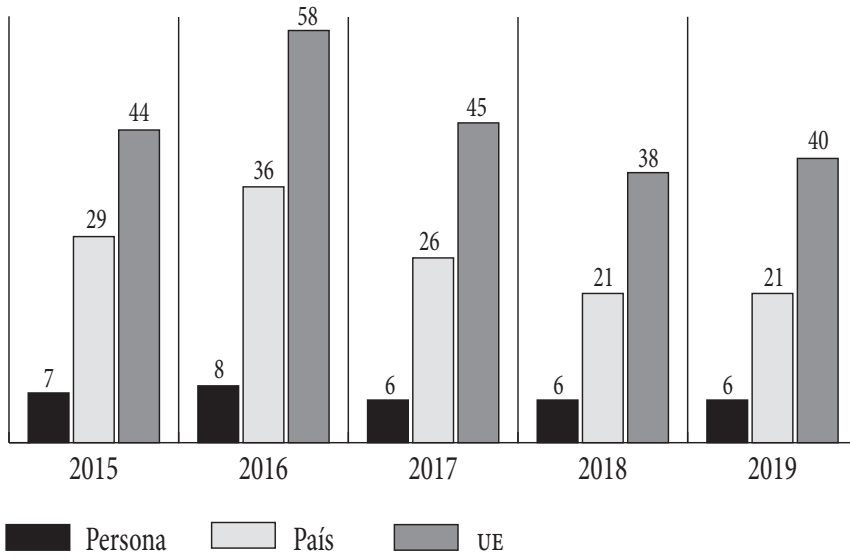
La inmigración es la principal preocupación que los ciudadanos señalan cuando se refieren al escenario europeo. Por ello, no es de extrañar que un año después de la gran crisis de migrantes, en 2016, se elevarán los índices a sus mayores cifras tanto para las personas con 10% como para la UE con un abrumador 58%. Si bien los números han descendido, se mantiene la percepción de que el principal problema a nivel UE es la inmigración (gráfica 2.4).

La inmigración se ha mantenido constante como un problema de menor atención a nivel ciudadano, pero de mayor importancia si se pregunta como prioridad a nivel UE; de hecho, es el que tiene más porcentaje de atención.

Terrorismo

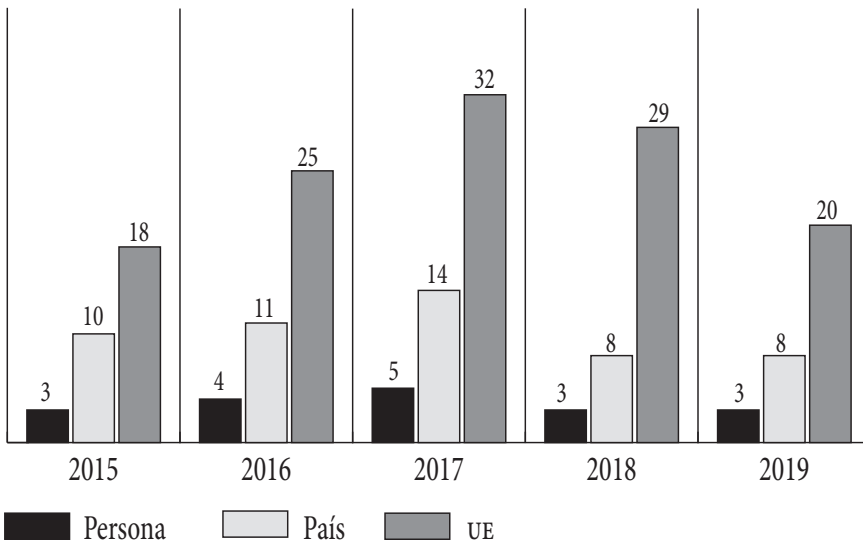
El caso del terrorismo ha sido un tema permanente de seguridad, al cual la UE trata de desactivar, tanto la posibilidad de ataques por extremistas provenientes del extranjero como por la de ciudadanos europeos radicalizados. El terrorismo es un tema que genera más temor que acciones continuas o permanentes, o que ocasione grandes daños personales o materiales (gráfica 2.5).

Gráfica 2.4. Inmigración



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

Gráfica 2.5. Terrorismo



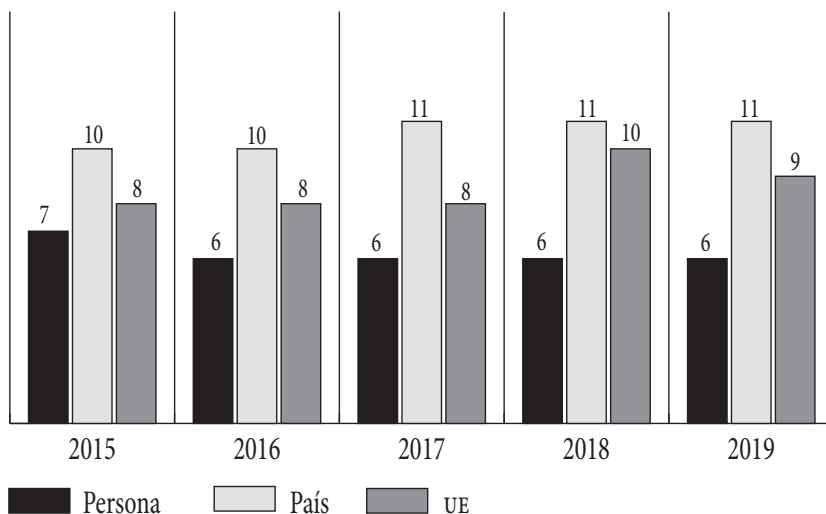
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

La opinión de los ciudadanos sobre el tema del terrorismo está claramente diferenciada, por sentir que es uno de los grandes problemas que se tiene en la UE y, en menor medida, en sus propios países, mientras que para el entorno personal inmediato es algo prácticamente de nula atención. Ésta es una diferencia normal si consideramos que, por ejemplo, las posibilidades de ser víctima de un ataque terrorista son bajas (en 2018 se registraron 128 ataques en la UE, de los cuales 114 fueron en Gran Bretaña, Francia, Italia y España¹³). Al igual que con la inmigración, el terrorismo es un tema fundamental que el ciudadano entiende como el segundo en prioridad para la UE, y que se mantiene constante.

Delitos

Para los ciudadanos, el tema del delito o la inseguridad es constante, ya sea a nivel personal o a nivel UE, con la particularidad de que la mayor preocupación es cuando el tema se observa a nivel nacional. La mayor diferencia en la percepción del delito es de 5% en los tres niveles, en contraste con los dos temas anteriores, en los que puede haber una distancia de 30 o 40% (gráfica 2.6).

Gráfica 2.6. Delitos



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

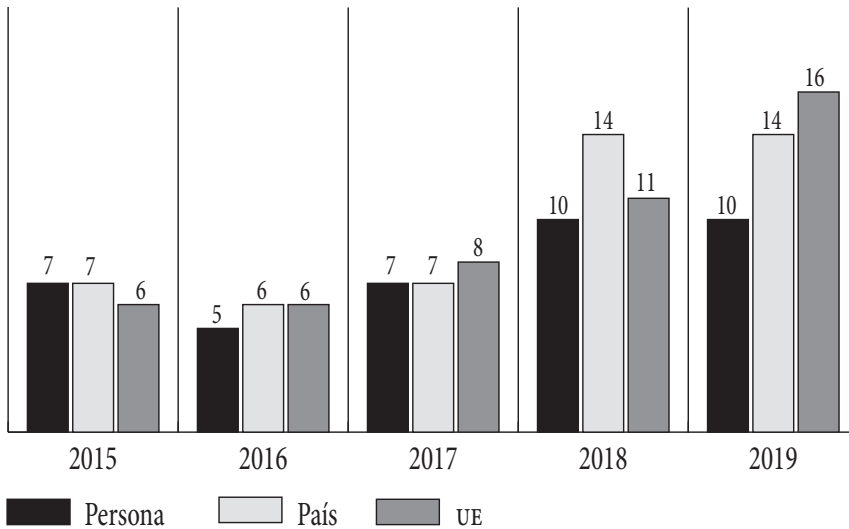
¹³ Europol, *European Union. Terrorism. Situation and Trend Report 2019*, European Union Agency of Law and Enforcement Cooperation, 2019.

La *Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020* tiene entre sus objetivos combatir la delincuencia grave y organizada, aquella que comete delitos de impacto inmediato a los ciudadanos. La gráfica 2.6, si bien mantiene una constante en cuanto a sus porcentajes en los tres niveles, resalta el hecho de que el tema no sea relevante a nivel personal, sino a nivel país.

Clima

El otro gran tema de la percepción pública, relacionado con las estrategias de seguridad, es el cambio climático que, por cuestiones de simplificación, se denomina clima (gráfica 2.7).

Gráfica 2.7. Clima



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Eurobarómetro.

Es claro cómo, en los últimos dos años, el tema del cambio climático ha crecido en la opinión de los ciudadanos europeos. La inclusión del tema en la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 está respaldada en las percepciones de la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Las estrategias para la seguridad interior y exterior establecidas en los últimos cinco años responden a los retos de la UE. Aunque existen programas y planes que parecieran estar alejados de las necesidades de la gente, a través del análisis de las percepciones de la ciudadanía, pudimos observar que no están alejadas unas de las otras. Es natural que las percepciones del ciudadano europeo son las que podemos ubicar en el primer círculo de seguridad, entendido como el que abarca los asuntos locales o nacionales. Sin embargo, cuando expresa su opinión acerca de las amenazas a la UE, son un tanto distintas, justamente sobre los objetivos que atraviesan los círculos de seguridad: terrorismo e inmigración, amenazas que pueden surgir desde el quinto círculo –de los países de África Central o desde el este asiático– y llegar a convertirse en un problema de seguridad interior.

De ahí la importancia que pone la UE en detener la inmigración desde los países de origen. El tráfico ilegal de personas hacia la UE y dentro de la misma se nutre de las difíciles condiciones de vida de la gente que quiere escapar de la guerra o del hambre y vivir en mejores lugares. Grecia, Italia y España, principalmente, se convierten en focos de presión, donde las bandas de delincuencia organizada trasladan a estos inmigrantes ilegales para seguir camino hacia los países situados más al norte, como Inglaterra o Alemania. De manera consistente, el terrorismo se ha instalado en el imaginario europeo. Las ayudas humanitarias y económicas se consideran parte de las políticas de seguridad.

La seguridad no es tema para el ciudadano si se refiere a su entorno, le preocupa quedarse sin trabajo más que ser víctima de un ataque terrorista, pero está consciente de que a nivel UE cambia el orden de las prioridades. Existen dos amenazas que se han incorporado a las estrategias de seguridad y que todavía no entran en el imaginario popular: la delincuencia organizada y los ciberdelitos. Ambos temas comparten el hecho de ser transnacionales, mutables y que pueden originarse en cualquier parte del mundo y atravesar los círculos de seguridad afectando a los países y a las personas. Estos son los retos más grandes para los próximos años.

FUENTES DE CONSULTA

- Comisión Europea, “Standard Eurobarometer 83, 85, 87, 89 y 91”, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Disponible en: <<http://data.europa.eu/euodp/en/home>>.
- Comisión Europea, “Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea”, Unión Europea, Oficina de Publicaciones, 2017.
- Comisión Europea, “La Europa sin fronteras: el espacio Schengen”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf>.
- Consejo de la Unión Europea, “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024. Protección para los ciudadanos y las libertades”, Consejo de la Unión Europea, 2019. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>> (consultado el 14 de noviembre de 2019).
- Consejo de la Unión Europea, “Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020”, 10 de junio, Unión Europea, 2015. Disponible en: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>> (consultado el 25 de octubre de 2019).
- Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009.
- Europol, *European Union. Terrorism. Situation and Trend Report 2019*, European Union Agency of Law and Enforcement Cooperation, 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 1994*, México, FCE, 1994.
- Secretaría General del Consejo, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.
- Servicio Europeo de Acción Exterior, *Implementation Plan on Security and Defence*, 2016. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_02-03-2018.pdf>.
- Servicio Europeo de Acción Exterior, *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, 2016. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf> (consultado el 16 de octubre de 2019).

3. EL DESEMPLEO JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2018

*Cuauhtémoc V. Pérez Llanas**
*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez***

LA ECONOMÍA MUNDIAL ha mostrado una recuperación después de la crisis económica y financiera de 2008, de la que Estados Unidos de América, según sus indicadores, ha logrado superarla, mientras que la Unión Europea (UE) ha tenido un crecimiento menor. Después de la crisis se ha tenido una recuperación lenta en casi todos los casos al nivel en que se encontraba la economía en 2008, esto ha propiciado que el empleo no haya crecido de manera consistente y, por lo tanto, que las tasas de desocupación sean elevadas. En la UE se ha presentado una tasa promedio de 10% y algunos países miembros han superado en casi el doble las tasas de desocupación.

El desempleo en el proceso de integración europeo, después de la crisis de 2008, alcanzó su máxima tasa de 10.8% en 2013 y a partir de ese año ha ido disminuyendo hasta llegar a la tasa más baja de 6.8% en 2018 y, en 2019, se ubicó hasta en 6.2%, afectando aproximadamente a más de 15 millones de personas. El tema ha sido noticia en los últimos años, sobre todo porque en algunos países miembros las tasas han sido más elevadas que el promedio de la UE, como el caso de Grecia y España, que en 2013 alcanzaron su máximo nivel de desempleo, siendo 27.4 y 26.09%, respectivamente, lo que

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco.

** Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco; jefa del Área de Política Internacional en la misma institución. Entre sus líneas de investigación está la Unión Europea.

representa más del doble del promedio de la UE. El caso de Italia también ha recibido atención con una tasa mayor al promedio (entre 2 o 3%), pero no como los dos países antes mencionados.

En 2018 la tasa promedio de la UE fue de 6.8%, mientras que en Grecia, España e Italia fueron de 19.2, 15.4 y 10.2%, respectivamente. En ello ha influido la lenta recuperación de la economía que ha tenido baja tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en la UE, información que se presenta en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Desempleo total de la Unión Europea (población activa total)

Año	UE (%)	España (%)	Grecia (%)	Italia (%)
2008	6.9	11.2	7.76	6.7
2009	8.8	17.8	9.6	7.7
2010	9.5	19.8	12.7	8.3
2011	9.6	21.3	17.8	8.3
2012	10.4	24.7	24.4	10.6
2013	10.8	26.0	27.4	12.4
2014	10.2	24.4	26.4	12.6
2015	9.3	22.0	24.8	11.8
2016	8.5	19.6	23.5	11.6
2017	7.6	17.2	21.4	11.2
2018	6.8	15.4	19.2	10.2
2019	6.6	14.0	17.2	9.9

Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial, “Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)-European Union”, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=EU>>.

La situación del desempleo juvenil ha tenido una importancia mayor en la etapa reciente por sus repercusiones en el ámbito económico, social y político. Esto se debe a que en la mayoría de los casos supera en más del doble a la tasa de desempleo de las economías, independientemente del grado de desarrollo del país. En relación con este tema, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) señalaba en 2006:

El mundo se enfrenta a una crisis creciente de empleo juvenil. Las economías desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo tienen el reto de crear trabajo decente y sostenible para la gran cohorte de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año. Este tema también es importante en la agenda internacional de desarrollo. El empleo juvenil es una meta importante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) de la ONU (OIT, 2006: Prólogo).

La teoría económica al inicio del siglo xx postulaba que el mercado de trabajo se regiría por las reglas de la oferta y la demanda, que no existían más que desajustes temporales con desempleo, los cuales el propio mercado de trabajo corregiría y todo volvería al equilibrio y al pleno empleo. Con la gran crisis de 1929, John M. Keynes¹ propuso su teoría de la demanda efectiva, la cual sostiene que la insuficiencia de ésta generaría desempleo involuntario. Ante la realidad y sus argumentos quedó demostrado que existía desempleo aun cuando las personas desearan trabajar. En su obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* sustenta un nuevo enfoque teórico y postula que el multiplicador de la inversión y del empleo tiene un papel fundamental en su planteamiento. También argumenta sobre la importancia de la participación del Estado en la economía como el único agente que puede contribuir a que las crisis y el desempleo no alcancen mayores niveles con sus consecuencias negativas para la economía.

Otro enfoque que también reconocía la existencia del desempleo en el sistema capitalista era el marxista,² el cual asignaba un doble papel a este fenómeno. El primero era ser importante para regular los salarios, pues al existir una oferta mayor a la demanda de mano de obra esto mantiene los salarios bajos. Un segundo papel era que en épocas de expansión del sistema capitalista, al aumentar la actividad, iba a existir un aumento de la demanda de mano de obra, y ahí estaba el ejército industrial de reserva para incorporarse al mercado de trabajo.

En la década de 1970 surgió la teoría de la segmentación del mercado de trabajo postulada por Michel Piore y Peter B. Doeringer.³ Con ello se inició un debate amplio desde la corriente institucionalista y con enfoques económicos y sociológicos. Este enfoque teórico pudiera servir para explicar la situación del desempleo juvenil, sin embargo, no lo han abordado

¹ Véase John M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1974.

² Véase Karl Marx, *El capital, crítica de la economía política*, México, FCE, 1974.

³ Véase Michel Piore y Peter B. Doeringer, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Nueva York, Heat and Company, 1971.

con esa perspectiva, pero es una aproximación que permite explicar el tema que nos interesa. Es importante considerar que actualmente la economía, el mercado de trabajo, la esperanza de vida y la edad de jubilación se han modificado y esto tiene impacto en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Este capítulo tiene por objetivo mostrar cuál es la situación del desempleo juvenil en la UE desde un punto de vista descriptivo y conocer las políticas que se han aplicado para reducir el desempleo juvenil. Para ello, en la primera parte se presenta el desempleo juvenil en el mundo y su distribución por áreas, así como el desempleo juvenil en la UE; en la segunda parte, se expone el comportamiento del desempleo juvenil en los países relevantes de la UE y la respuesta ante dicha problemática. Finalmente, se muestran algunos factores que inciden en el desempleo juvenil de la UE y las conclusiones.

EL DESEMPLEO JUVENIL EN EL MUNDO Y EN LA UNIÓN EUROPEA

En este contexto de desempleo después de la crisis existe un problema que afecta a casi todos los países, independientemente de su grado de desarrollo: el desempleo de los jóvenes, sobre todo con edades entre los 15 y 24 años. Es un problema que además de su carácter económico tiene implicaciones sociales y políticas que atañe a todos los continentes y regiones, aunque en algunos casos es mayor su importancia, así como las acciones que emprenden los países para resolver o atenuar su magnitud.

El desempleo juvenil es un tema preocupante en el mundo porque ha aumentado y concierne tanto a jóvenes sin educación como a los que cuentan con una profesión o capacitación. La OIT ha divulgado indicadores en su publicación *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, en la cual señala que: “La cifra estimada de 70.9 millones de jóvenes desempleados en 2017 constituye una mejora substancial en relación al nivel más alto de la crisis, de 76.7 millones en 2009. Pero se prevé que este número aumente en otros 200 000 en 2018, para llegar a 71.1 millones”.⁴ Como se puede observar en el cuadro 3.2, el desempleo juvenil mundial, y en las primeras cinco regiones, ha aumentado sus tasas, así como las dos últimas regiones mencionadas en el cuadro, aunque en porcentajes menores.

⁴ Véase OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. Caminos hacia un mejor futuro laboral*, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms_598679.pdf>.

Cuadro 3.2. Desempleo juvenil mundial por regiones (porcentajes)

Región	2008	2018
El mundo	12.3	13.1
Estados Árabes	26.4	29.7
África del Norte	24.4	28.6
América Latina y el Caribe	16.0	19.5
Europa del Norte, del Sur y Occidental	16.0	17.8
Asia Central y Occidental	16.6	17.4
Europa Oriental	14.3	14.2
Asia Sudoriental y del Pacífico	13.5	12.2
África Subsahariana	11.6	11.2
América del Norte	12.6	11.1
Asia Meridional	10.0	10.9
Asia Oriental	10.0	10.5

Fuente: OIT, *¿Dónde es más elevado el desempleo juvenil?*, 2019. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_600266/lang--es/index.htm>.

La directora general adjunta de políticas de la OIT ha declarado que: “es fundamental hacer frente a estos persistentes desafíos sociales y del mercado laboral que enfrentan los jóvenes, mujeres y hombres, no sólo para alcanzar el crecimiento sostenible e inclusivo, sino también para el futuro del trabajo y la cohesión social”⁵ Para tener una aproximación al tema es importante mostrar los datos del desempleo juvenil a nivel mundial y de la UE. En el cuadro 3.3 y la gráfica 3.1 se muestra la tasa de desempleo total en el mundo y en la UE.

En la información que se presenta en el cuadro 3.3 se puede observar que en todos los años la tasa de la UE es mayor, incluso en varios años es el doble que la tasa mundial. Según los datos del desempleo total de 2019 (cuadro 3.1), la tasa fue de 6.6%, siendo la menor después de la crisis de 2008.

⁵ Véase OIT, “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. La débil recuperación del mercado laboral juvenil exige una respuesta radical”, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_598665/lang--es/index.htm>.

Lo que se observa es que desde 2013 ha habido un descenso que de 10.8% ha pasado a un dígito (véase cuadro 3.1).

Cuadro 3.3. Desempleo, total de jóvenes
(población activa total entre 15 y 24 años de edad)

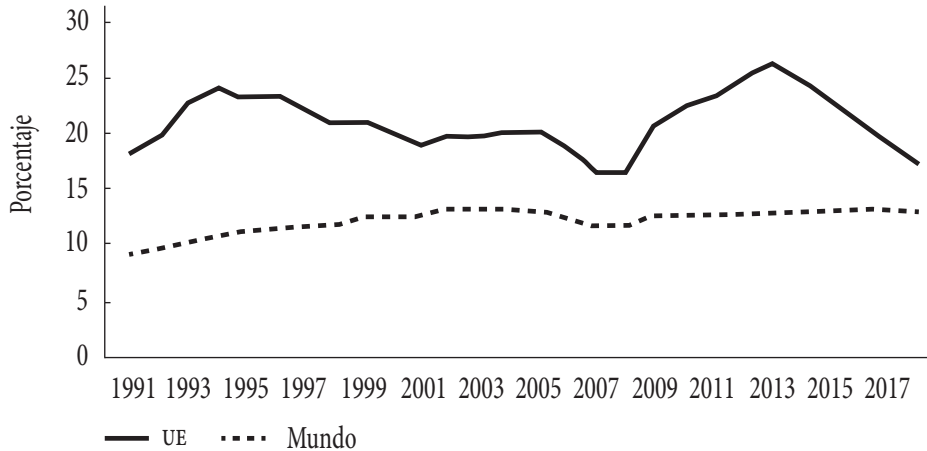
Año	UE (%)	Mundo (%)
2008	16.3	11.4
2009	20.8	12.4
2010	22.2	12.3
2011	23.2	12.4
2012	25.1	12.6
2013	26.0	12.8
2014	24.7	12.6
2015	22.8	13.0
2016	21.0	13.2
2017	18.9	12.9
2018	17.1	12.7
2019	16.8	15.4

Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial, “Desempleo, total de jóvenes (% de la población activa total entre 15 y 24 años de edad) (estimación modelado ort)”, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS>>.

El desempleo juvenil también descendió, pues de ese año (2013) con una tasa de casi 26% llegó a 14.4%. En números absolutos, la población desempleada es de 15 600 000, de la que 3 120 000 son jóvenes, lo que representa 20% del desempleo. En el informe a la Comisión Europea se señala: “La tasa de desempleo juvenil experimentó una bajada de 1 punto porcentual en la UE, hasta situarse en el 14.4% en el tercer trimestre de 2019 [...] (no obstante, en España, Italia y Grecia aún se registran tasas superiores al 30%)”.⁶

⁶ Comisión Europea, “Propuesta de informe conjunto sobre el empleo de la comisión y del consejo”, Bruselas, 2019.

Gráfica 3.1. Desempleo, total de jóvenes
(población activa total entre 15 y 24 años de edad)



Fuente: elaboración con información del Banco Mundial, “Desempleo, total de jóvenes (% de la población activa total entre 15 y 24 años de edad) (estimación modelado OIT)”, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS>>.

Esta situación preocupante no afecta de igual manera a los distintos Estados que integran la UE. Existen países donde la integración de los jóvenes al mercado de trabajo tiene mayores dificultades y donde las tasas de desempleo son mayores, como se indica en la cita anterior, estos casos son Grecia, España e Italia (cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Desempleo juvenil en países de la Unión Europea
(población 15-24 años)

País	2010 (%)	2015 (%)	2019 (%)
Unión Europea	22.2	20.9	16.8
Grecia	45.0	47.9	38.1
España	36.6	49.9	32.9
Italia	32.8	42.7	29.3
Países Bajos	8.0	10.8	6.4
Alemania	6.3	7.2	5.4

Fuente: elaboración propia con datos de 2019: Eurostat (Finances pour tous), de 2010: Pole emploi, Insee, Cereq-observatoire des Inégalités) y 2015: Eurostat.

DESEMPLEO DE JÓVENES CON ESTUDIOS

Si bien existe un porcentaje importante de jóvenes desempleados sin estudios ni capacitación, lo relevante en el caso de la UE es que existe un desempleo amplio de jóvenes que han terminado sus estudios superiores y, en algunos casos, hasta con nivel de doctorado. En contraparte, la OIT señala que “la proporción mundial de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación se estima en 21.8 por ciento para el 2017”.⁷ Podría pensarse que la razón por la cual los jóvenes europeos que se encuentran en situación de desempleo sería por su nula preparación, sin embargo no es así, ya que jóvenes con estudios también se encuentran en dicha situación. No es el mayor porcentaje, pero su participación es importante, como lo muestra la gráfica del anexo, destaca el porcentaje de los jóvenes con estudios en malos empleos. Otro aspecto es que las mujeres jóvenes se encuentran en mayor desventaja que los hombres en el desempleo juvenil. “El informe señala además las persistentes vulnerabilidades que afectan a las mujeres jóvenes en el mercado laboral. En 2017, la tasa mundial de participación de las mujeres en la fuerza laboral es 16.6 puntos porcentuales inferior a la de los hombres jóvenes”.⁸

EL DESEMPLEO JUVENIL EN ALGUNOS PAÍSES

Después de revisar un panorama general del desempleo juvenil en la UE, es necesario mostrar cómo se ha presentado en algunos de sus países miembros. Grecia es un caso con altas tasas de desempleo juvenil, pues ya en el periodo 1991 a 2008 había alcanzado 20%, y en 2009 se elevó a 30.6%. Con la crisis de 2009 cambió el escenario en Grecia, cuyo desempleo juvenil alcanzó 58.4% en 2013, es decir, más de la mitad de los jóvenes estaban desempleados. El caso de Grecia requiere un análisis más fino para determinar este comportamiento, pues se unieron a él factores de la crisis coyuntural y factores estructurales, lo cual muestra que con su incorporación a la UE

⁷ OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. Caminos hacia un mejor futuro laboral*, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598679.pdf>.

⁸ Véase OIT, “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. La débil recuperación del mercado laboral juvenil exige una respuesta radical”, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_598665/lang--es/index.htm>.

logró reducir su desempleo juvenil. En 2018 la tasa de desempleo fue de 19.2%, y el desempleo juvenil, de 39.5%, pero se logró reducir a 35.1% en el año siguiente.

En España se incrementó, en 2006, por la crisis y la burbuja inmobiliaria llegando a una tasa de desempleo juvenil del 18.5%; para 2010 aumentó a 42.5% y llegó a su máximo nivel en 2013 con 57.3%. Para 2018 la tasa de desempleo juvenil fue de 34.3% y el siguiente año de 32.9 por ciento.

Por su parte, Italia mostró un comportamiento semejante a España, porque en 1991 tuvo un desempleo juvenil de 28.4%, que alcanzó a ser de 34.5% en 1996, pero a partir de ese año mostró una tendencia decreciente hasta llegar a 20.3% en 2007. Sin embargo, con la crisis empieza a incrementarse hasta ser de 39.7% en 2013, por último, la tasa era de 31.5% para 2018 y 29.3% en 2019.

Cuadro 3.5. Desempleo total y juvenil en algunos países de la UE, 2018-2019

	Total ¹		Juvenil ²	
	2018	2019	2018	2019
Alemania	3.4	3.2	6.4	5.4
España	15.5	14.7	34.3	32.9
Grecia	19.2	18.1	39.5	35.1
Suecia	6.4	6.8	16.9	18.5
Portugal	6.9	6.1	20.3	18.4
Italia	10.2	9.2	31.5	29.3

¹ Desempleo, total (porcentaje de la población activa total).

² Desempleo, total de jóvenes (porcentaje de la población activa total entre 15 y 24 años de edad).

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, "Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)", 2020. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>>.

A diferencia de los países europeos presentados, Alemania ha mantenido bajas tasas de desempleo juvenil por el desarrollo de su economía, la vinculación con otros Estados y la economía mundial que le ha permitido tener tasas de crecimiento superiores y reducidas tasas de desempleo en general y juvenil. En 2019, la tasa de desempleo general fue de 3.2% y de 5.4% la del desempleo juvenil.

El caso de Suecia tiene un comportamiento fluctuante, pero diferente a los casos anteriores, excepto por Alemania, pues su nivel más alto fue 25%, pero en lugar de seguir aumentando a partir de 2010 logró disminuirlo de manera tal que en 2013 tuvo solamente 23.8% de su población juvenil desempleada. En 2019 es de 18.5% su tasa de desempleo (véase cuadro 3.5).

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

Ante las elevadas tasas de desempleo juvenil –que duplican o en algunos casos triplican las tasas de desempleo general en varios países–, el Consejo de la Unión Europea dispuso de un programa para tratar de disminuir los indicadores y dar una respuesta a los jóvenes de los 28 Estados. Esta iniciativa denominada “Garantía para la juventud” busca por medio de “la Iniciativa para el Empleo de Jóvenes (IEJ)”⁹ –adoptada en 2013 y con un presupuesto de seis millones de euros para el periodo 2014-2020– junto con los Estados apoyar a los jóvenes para obtener un empleo, una formación continua o un *stage* después de haber terminado su formación en un lapso de cuatro meses. Además, en mayo de ese mismo año se lanzó la iniciativa llamada *New Deal pour l'Europe*, mediante la cual se darían apoyos a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y un programa de alternancia sobre el modelo aplicado por Austria y Alemania. Los datos de la Comisión reportan que más de veinte millones de jóvenes se han inscrito y se ha beneficiado a 2.4 millones de jóvenes.¹⁰

Por otra parte, el programa Erasmus+ ha facilitado la movilidad de los jóvenes para realizar estudios, y de profesores para su capacitación, con el propósito de facilitar la inserción laboral fuera de sus países. El programa Erasmus+ reconoce los estudios realizados en los Estados que integran la UE, y los gobiernos participantes diseñan medidas para disminuir las tasas de desempleo de los jóvenes europeos.

La unión de esfuerzos muestra resultados: la tasa de casi 26% en 2013 descendió a partir de 2014 y logró que en 2018 sólo fuera de 17%. Para 2019

⁹ Véase Comisión Europea, *Iniciativa sobre Empleo Juvenil*, Estrasburgo, COM (2013) 144 final, 12 de marzo, 2013, pp. 7-8.

¹⁰ Véase Parlamento Europeo, “Empleo juvenil: las medidas de la Unión Europea para que funcione”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20171201S-TO89305/empleo-juvenil-las-medidas-de-la-union-europea-para-que-funcione>>.

se estima que la tasa de desempleo juvenil haya descendido aún más ubicándose en 14%. A pesar de este avance, el problema persiste, pues la tasa de 14% es más del doble que la tasa de 6.3% de desempleo en la UE.

En relación con la tasa de empleo para personas de 20 a 64 años, en 2018, se logró una tasa anual más elevada que fue de 73.2% –en 2002 fue de 66.8%–, con diferencias entre países. El Consejo Europeo adoptó la estrategia 2020, en la que se postula el refuerzo de la economía con el objetivo de lograr una tasa de empleo de 75%. Esto se ha logrado parcialmente, ya que sólo 17 Estados de los 28 han alcanzado esta tasa: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Lituania, Letonia, República Checa, Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Austria, Portugal, Eslovenia, Malta, Islandia, Suiza y Noruega. Los países que no lograron tasas iguales o superiores a 75% fueron: Rumania, Bélgica, España, Croacia e Italia con una tasa de 70%. Grecia tuvo la tasa más baja con 59.5% solamente.¹¹

Dentro de los factores que han influido en las elevadas tasas de desempleo juvenil en la UE, la OIT considera lo siguiente: “El crecimiento económico mundial sigue estando desconectado del crecimiento del empleo, y la inestabilidad económica amenaza con revertir los logros en materia de empleo juvenil”.¹² Las condiciones en las que se ha desarrollado la economía de la UE durante la etapa posterior a la crisis de 2008 han influido en el aumento del desempleo juvenil; encontrar una solución rápida es complejo. Algunos factores que se considera han sido determinantes son: el crecimiento del PIB, el incremento de la esperanza de vida, el aumento del empleo temporal y de tiempo parcial, así como las políticas de jubilación. Por ello, a continuación se revisan las particularidades que tienen en la UE para determinar su impacto.

¹¹ Eurostat, “Tasa de empleo por sexo, edad y nivel de estudios alcanzado”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/es#Tasas_de_empleo_porsexo.2Cedad_y_nivel_de_estudios_alcanzado>.

¹² Véase OIT, “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. La débil recuperación del mercado laboral juvenil exige una respuesta radical”, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_598665/lang--es/index.htm>.

Crecimiento del PIB en la Unión Europea

Un primer aspecto fundamental es que la UE ha observado una baja tasa de crecimiento de su economía. La recuperación después de la crisis de 2008 ha sido de las más bajas en el mundo, en parte se explica porque la crisis mundial causó que se acentuaran algunos problemas estructurales de la economía en proceso de integración: elevados déficits en algunos países, y que en su afán de reducir y estar dentro de los límites marcados se optó por una política de austeridad que hizo más lenta la recuperación.¹³ El crecimiento del PIB de la UE en el periodo más reciente se muestra en el cuadro 3.6.

Cuadro 3.6. Tasa de crecimiento del PIB en la UE, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Unión Europea	-0.42	0.25	1.73	2.31	1.94	2.43	1.9	1.5
Estados Unidos	2.22	1.67	2.56	2.86	1.48	2.27	2.9	2.3

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, "Crecimiento del PIB (% anual)-United States, European Union". Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDPMKTP.KD.ZG?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>>.

Incluimos las tasas del PIB de Estados Unidos para contrastarlas con las que ha presentado la UE. Las tasas en 2019 presentan una disminución, pues para la UE fueron de 1.5, en tanto para Estados Unidos fueron de 2.3. Esto ha implicado una baja inversión y un gasto público por parte de los gobiernos europeos, lo que ha tenido un impacto importante primero en la inversión global y después en la creación de empleo para los jóvenes.

La esperanza de vida

Un aspecto a considerar es cómo se ha incrementado la esperanza de vida y cómo impacta en la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Si se analizan los indicadores de la esperanza de vida al nacer, hay un aumento importante comparado con los datos en la década de 1960: es completamente diferente a la actual, pues las políticas públicas y los avances sobre

¹³ Véase la posición de Paul Krugman en "Paremos esta crisis" (*¡Detengamos esta crisis ya!*, Barcelona, Crítica, 2012).

la vacunación, la prevención de enfermedades y, por tanto, la mortalidad en etapas iniciales de la vida y posteriores, han aumentado la esperanza de vida.

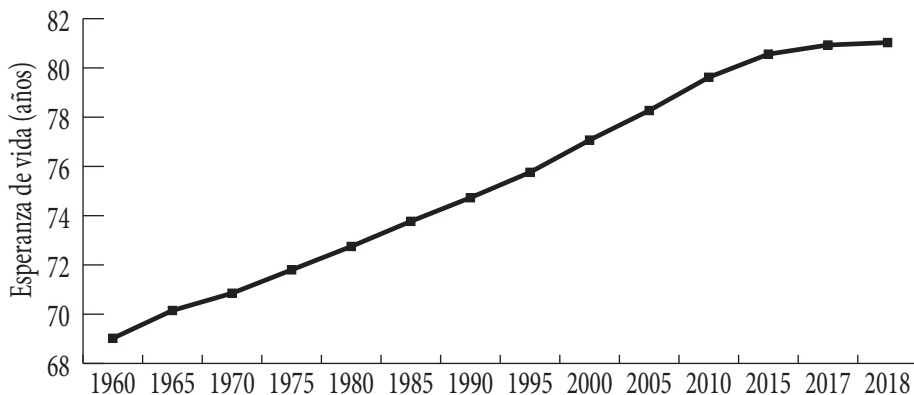
El doctor Pietro de Nicola señala, en relación con el aumento del promedio de vida: “se debe principalmente a los adelantos de la medicina, con disminución de enfermedades infecciosas y la mortalidad infantil, y a la mejoría de las condiciones higiénicas, ambientales y alimenticias en la sociedad de consumo moderna”.¹⁴ Los países de la UE han logrado un avance sustancial en el aumento de la esperanza de vida gracias a sus condiciones económicas y alimenticias, lo cual se ve reflejado en que, de 1960 a 2015, la esperanza de vida pasó de 69.2 a 80.6 años. Para 2017, en el caso de la zona euro, los datos muestran un avance hasta los 82 años, sobresaliendo España con 83.4 años (gráfica 3.2).

Por otra parte, el avance de la medicina con el uso de tecnología ha logrado que las intervenciones quirúrgicas sean menos invasivas y, por lo tanto, también se han reducido los riesgos posteriores, disminuyendo la mortalidad y las enfermedades que antes hacían que las personas se retiraran del mercado de trabajo antes de llegar a la edad de jubilación.

Las políticas de jubilación

La situación cada vez más precaria de las finanzas públicas por los fondos de jubilación ha obligado a los países a incrementar la edad de jubilación, tanto en Europa como en otros continentes; sin embargo, el Estado de bienestar que se aplicó en los países de la UE fomentan que la situación sea más complicada, ya que aumentar la edad para disfrutar la jubilación ha dificultado la inserción de los jóvenes al mercado de trabajo. En el cuadro 3.7 presentamos los datos que, sin ser exhaustivos, son reveladores de la situación en la UE.

¹⁴ Pietro de Nicola, *Geriatría*, México-Santa Fe de Bogotá, El manual moderno, 1985. El doctor Nicola señala: “Es necesario llegar hasta fines del siglo XIX para alcanzar un promedio de vida de unos cincuenta años. En la actualidad es de setenta más, en especial en los países desarrollados, pero en otros, como África o Asia, es muy bajo por las precarias condiciones de vida” (p. 11).

Gráfica 3.2. Esperanza de vida en la Unión Europea, 1960-2018

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, “Esperanza de vida al nacer, total (años)-European Union”. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=EU&view=chart>>.

La esperanza de vida se ha modificado y con ello las acciones de los gobiernos van encaminadas al aumento de la edad para la jubilación y la reestructuración de las medidas para poder optar por dichos beneficios laborales ganados por los sindicatos en otras condiciones económicas, por esto proviene el descontento actual en Francia, como anteriormente se había presentado en Italia, España y Bélgica; ni que decir de los jubilados de Grecia, cuyo pensión se redujo 40 por ciento.

El aumento del empleo temporal y de tiempo parcial

El empleo temporal ha aumentado, pero en términos de porcentaje se redujo, pues para el caso de los hombres es de 2.2% y para las mujeres, de 1.5%. El empleo a tiempo parcial ha tenido una participación mayor en los trabajadores de 20 a 64 años, pues en 2008 la tasa era de 16.8%, que se incrementó hasta 19% en 2015. A partir de esa fecha tuvo un descenso paulatino hasta llegar a 18.5% en 2018.¹⁵

¹⁵ El empleo temporal de 2008 a 2018 presentó las siguientes tasas respectivamente: 16.8% en 2008, 17.3% y 17.9% en 2009 y 2010. En años recientes, 2016 con 18.9% y 2017 con 18.7 por ciento.

Cuadro 3.7. Edad y monto de pensión para la jubilación en algunos países de la Unión Europea

País	Edad de jubilación	Monto de pensión (euros)
Unión Europea	63.4	
Suecia	61	1 500
España	67	932
Holanda	68	1 000
Francia	62	1 086
Alemania	65	1 003
Reino Unido	66	550
Italia	66	501
Polonia	65	500
Portugal	66	434

Fuente: elaboración propia con datos de EITB, “Así es la situación de los pensionistas en la Unión Europea”, *Euskal Irrati Telebista*, 16 de marzo, 2018. Disponible en: <<https://www.eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/5467349/pensionistas-union-europea-edad-jubilacion-pension-media/>>.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La preocupación por el aumento del desempleo, por su impacto en la vida económica y de las familias ha estado presente desde el inicio del siglo XXI; por ello, desde 2006, la OIT tomó iniciativas ante la expansión del desempleo juvenil que adquirió relevancia mundial por su impacto con tasas que duplicaban las del desempleo total y frenaban la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, con el concomitante efecto en sus vidas presentes y futuras. El proceso de integración de la UE ha revestido importancia por la integración de 28 Estados que padecieron el impacto de la crisis económica de 2008. Teniendo como resultado un aumento en el desempleo total, y particularmente en el desempleo juvenil, que alcanzó 26% en 2013, su nivel más alto, en tanto que la tasa de desempleo total de la UE fue de 12.8%.

Al analizar las tasas por países se constata que no son homogéneas, algunos países como Grecia, España e Italia tienen tasas más elevadas frente a países como Alemania, Suecia, República Checa y Países Bajos, conformando así una de las diferencias económicas al interior de la integración europea.

La responsabilidad de la conducción de las políticas de empleo corresponde a los Estados, sin embargo, la UE ha participado con programas de apoyo para la creación de empleo, con el fin de lograr tasas superiores a 75% en 14 países, mientras otros se han quedado con tasa inferiores. En promedio, se estima una tasa de 73%, faltando poco para lograr el promedio que se pretendía.

En relación con el desempleo juvenil, la UE, con apoyo de las políticas públicas de los Estados, ha diseñado diversas medidas y programas para integrar a los jóvenes de 15 a 24 años al mercado de trabajo. Un programa es la “Garantía para la juventud”, con un presupuesto de seis millones de euros para el periodo 2014-2020; otro es Erasmus+ que ha facilitado la movilidad de los jóvenes tanto en estudios como en empleo. Estos programas han influido en la disminución de la tasa de desempleo juvenil: de casi 26% en 2013 a 14% en 2019, alrededor de la mitad del mayor porcentaje de desempleo juvenil. Sin embargo, la intención es continuar con apoyos y políticas para reducir aún más las tasas, sobre todo en países que mantienen elevadas tasas de desempleo juvenil, como Grecia, España e Italia.

En nuestra opinión los factores que limitan la integración de los jóvenes al mercado de trabajo son: el aumento en la esperanza de vida, la edad para la jubilación y la expansión del trabajo a tiempo parcial, entre otros.

El lento crecimiento de la economía de la UE ha tenido una repercusión negativa que ha limitado el crecimiento del empleo y se ha traducido en tasas superiores del desempleo juvenil a la tasa de desempleo total, que en algunos casos es el doble. Un aspecto que ha tenido impacto en los niveles de desempleo juvenil es el aumento en la esperanza de vida que en promedio para la zona euro ha alcanzado los 82 años. Asimismo, las políticas de jubilación, que en promedio ocurre a los 63 años, en algunos casos ya se han modificado, cambiando la ley para aumentarla hasta los 66 años. La huelga prolongada en Francia en 2019 muestra la lucha de los trabajadores para evitar el incremento en la edad de jubilación.

Es un reto para la UE el desempleo juvenil, por lo que el Consejo Europeo ha hecho propuestas que incluyen aumentar 300% el presupuesto en los años próximos para apoyar la inserción de los jóvenes al mercado laboral. También se ha reforzado el programa Erasmus, que ahora será Erasmus+, para lograr una mayor movilidad y la pronta incorporación laboral de los jóvenes.

El reto es verificar las políticas nacionales aplicadas en los diferentes países europeos, así como estar atentos a la próxima negociación del pre-

supuesto comunitario en 2020, ya que determinará si este tema tendrá relevancia y recursos suficientes en las políticas de la UE para coadyuvar a revertir el desempleo juvenil.

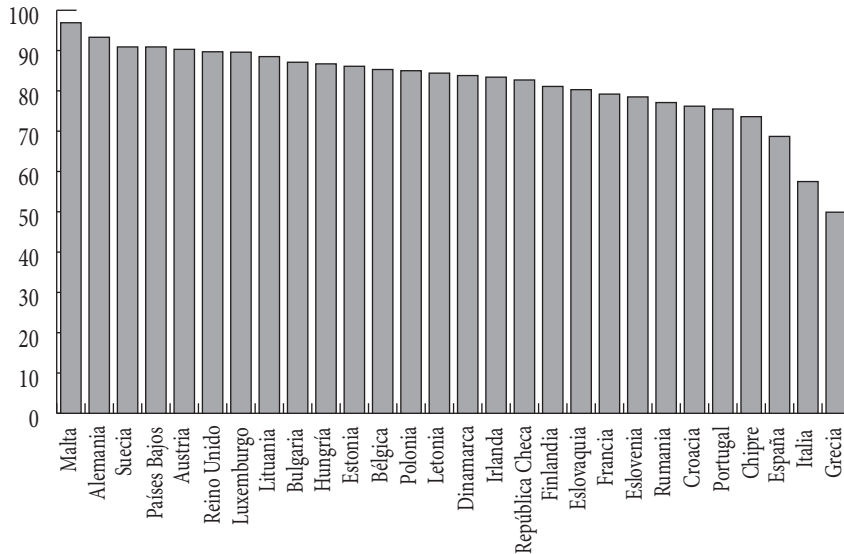
FUENTES DE CONSULTA

- Banco Mundial, “Crecimiento del PIB (% anual)-United States, European Union”. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>>.
- Banco Mundial, “Esperanza de vida al nacer, total (años)-European Union”, 2018. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DY.N.LE00.IN?locations=EU&view=chart>>.
- Banco Mundial, “Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)-European Union”, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=EU>>.
- Banco Mundial, “Desempleo, total de jóvenes (% de la población activa total entre 15 y 24 años de edad) (estimación modelado OIT)”, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.ZS>>.
- Banco Mundial, “Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)”, 2020. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>>.
- Comisión Europea, “Propuesta de informe conjunto sobre el empleo de la comisión y del consejo”, Bruselas, 2019.
- Comisión Europea, *Iniciativa sobre Empleo Juvenil*, COM (2013) 144 final, 12 de marzo, Estrasburgo, 2013.
- De Nicola, Pietro, *Geriatría*, México-Santa Fe de Bogotá, El manual moderno, 1985.
- Eurostat, “Diplomados de la enseñanza superior en los tres años precedentes”. Disponible en: <<https://www.toutteleurope.eu/actualite/le-taux-de-chomage-en-europe.html>>.
- Eurostat, “Tasa de empleo por sexo, edad y nivel de estudios alcanzado”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/es#Tasas_de_empleo_por_sexo.2C_edad_y_nivel_de_estudios_alcanzado>.

- Euskal Irrati Telebista (EITB), “Así es la situación de los pensionistas en la Unión Europea”, *Euskal Irrati Telebista*, 16 de marzo, 2018. Disponible en: <<https://www.eitb.eus/es/noticias/internacional/detalle/5467349/pensionistas-union-europea-edad-jubilacion-pension-media/>>.
- Keynes, John M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1974.
- Krugman, Paul, *¡Detengamos esta crisis ya!*, Barcelona, Crítica, 2012.
- Marx, Karl, *El capital, crítica de la economía política*, tomo 1, México, FCE, 1974.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *¿Dónde es más elevado el desempleo juvenil?*, 2019. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/enhanced/WCMS_600266/lang-es/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. Caminos hacia un mejor futuro laboral*, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598679.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Employment Trends for Youth 2017. Paths to a Better Working Future*, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598669.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017. La débil recuperación del mercado laboral juvenil exige una respuesta radical”, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_598665/lang-es/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra, OIT, 2006.
- Parlamento Europeo, “Empleo juvenil: las medidas de la Unión Europea para que funcione”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20171201STO89305/empleo-juvenil-las-medidas-de-la-union-europea-para-que-funcione>>.
- Piore, Michel, “Dualism in the Labor Market: The Case of France”, *Revue économique*, vol. 19, núm. 1, enero, 1978, pp. 26-48.
- Piore, Michel y Peter B. Doeringer, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Nueva York, Heat and Company, 1971.

ANEXO

Gráfica. Los jóvenes diplomados en malos empleos en la Unión Europea 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, “Diplomados de la enseñanza superior en los tres años precedentes”. Disponible en: <<https://www.toutleurope.eu/actualite/le-taux-de-chomage-en-europe.html>>.

4. EL POPULISMO DEL SIGLO XXI Y SUS EFECTOS EN EUROPA

*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez**

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez***

INTRODUCCIÓN

EN LA HISTORIA moderna encontramos varios momentos en los que surgieron movimientos populistas, como en Rusia y Estados Unidos a finales del siglo XIX, movimientos que evidenciaron tanto los efectos del proceso de urbanización en el campo como el desarrollo de monopolios, lo que llevó a los campesinos, especialmente a los pequeños granjeros, a seguir propuestas que defendieran sus intereses, es decir, al menos en el caso de Estados Unidos, a oponerse a los banqueros y monopolios que atentaban contra la pervivencia de los pequeños agricultores.¹ Estos movimientos se explican por la confrontación y resistencia ante el proceso de industrialización y urbanización de ese momento. En el siglo XX se suscitaron otros movimientos

* Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Sus líneas de investigación son: las ampliaciones de la Unión Europea, relaciones México-Unión Europea; nacionalismos en la Unión Europea entre otros. Correo electrónico: <tperez@politicas.unam.mx>.

** Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco; jefa del Área de Política Internacional en la misma institución.

¹ Véase Silvana Funes y Damián Saint-Mezard, “El populismo en Latinoamérica”, en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política. 5: Rechazo y desconfianza en el proyecto ilustrado*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 306-308.

en países de Europa oriental en los que el enfrentamiento se dio entre los campesinos –de quienes se destacaban sus valores– y los terratenientes y burgueses. En Asia y África también se pueden encontrar algunos casos de movimientos populistas, y en las décadas de 1960 y 1970, América Latina experimentó sus propios movimientos, objeto de múltiples estudios.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que el populismo no es un fenómeno nuevo. Al respecto existen muchos estudios; en lo que va del siglo XXI se han presentado nuevamente manifestaciones de este tipo, sin embargo, sus características y el contexto en el que se han dado llaman nuestra atención. Si bien a finales del siglo XIX y en el siglo XX las manifestaciones eran de resistencia ante el proceso de urbanización y por la transición a un modelo capitalista de acumulación, en la actualidad existe un enfrentamiento ante lo que se reconoce como élite y grupos de poder. Si bien existen partidos populistas en América Latina y en Europa, nuestro interés se centra en Europa, concretamente en la Unión Europea (UE). Aunque se pueden encontrar características similares en los procesos de ambas regiones, en América Latina los partidos populistas promueven su oposición a Estados Unidos, mientras que en la UE los partidos que usan el discurso populista se oponen a las instituciones de la UE, lo que nos lleva a plantearnos los siguientes objetivos: definir las características del populismo en Europa en el siglo XXI y conocer sus posibles efectos en la UE y sus instituciones.

Para alcanzar estos objetivos, primero abordaremos la definición de *populismo* y sus características, el contexto en el que surge en los países de la UE en el siglo XXI, su auge y crecimiento, para plantearnos al final los efectos del populismo y los retos a los que se enfrenta la UE ante dicho proceso.

¿QUÉ SE PUEDE ENTENDER HOY POR “POPULISMO”?

Como definición de *populismo* encontramos la siguiente:

Pueden ser definidas como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia.²

² Ludovico Incisa, “Populismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2015, p. 1247.

Podemos destacar de esta definición las características conferidas al “pueblo” como depositario de valores positivos y permanentes, lo que nos lleva a la idea del “pueblo bueno y sabio” que algunos políticos llegan a manejar de diferentes maneras en sus discursos. Otra característica destacable es que todo movimiento populista cuenta con “un liderazgo de tipo carismático y la formación de una élite de ‘iluminados’, de intérpretes casi sagrados de la voluntad y del espíritu del pueblo”.³ Entre las características del líder populista están su carisma, su capacidad y autoridad para interpretar y comunicar la “voluntad del pueblo”, lo que por inferencia nos permite comprender que otros actores son incapaces de hacer lo mismo y no cuentan con la autoridad moral para comunicar dichas necesidades.

De las experiencias del pasado se puede inferir que en el populismo, necesariamente, el pueblo está enfrentado a otro grupo, generalmente reconocido como una élite económica, principalmente, o vinculada al poder o al gobierno: “la relevancia de ciertos conceptos claves, dos bandos antagonistas, el pueblo y las élites [...] es una ideología que considera a la sociedad como dividida, en última instancia separada, en dos grupos homogéneos y antagonistas, ‘el pueblo puro’ versus la ‘élite corrupta’”.⁴ Éstas son algunas características generales que ayudan a identificar al populismo frente a otros movimientos o ideologías, como el nacionalismo, aunque puedan estar vinculados, como veremos más adelante.

Aunado a lo anterior, el populismo tiende a homologar a las élites en un solo grupo y a conferirles valores contrarios a los que representa el pueblo, por lo que ya resulta habitual escuchar discursos en los que la élite es calificada de corrupta, ladrona, mafiosa y traidora, entre otros adjetivos. El problema que esto representa es que se divide a la sociedad solamente en dos bandos, desconociendo la variedad de grupos e intereses que conforman a una sociedad. De este modo, se agrupa en las élites a empresarios, banqueros, financieros, industriales, gobernantes y en ocasiones también a profesionistas, burócratas y dirigentes sindicalistas como un mismo grupo, desarticulando la diversidad de intereses y confluencias que pueden gestarse en un grupo tan amplio como la sociedad. En algunas regiones del mundo, como la UE, esto se eleva a lo internacional al confrontar a sociedades nacionales, identificadas como “el pueblo”, frente a la élite que repre-

³ Ludovico Incisa, “Populismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2015, p. 1249.

⁴ Camil Ungureanu e Ivan Serrano, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, septiembre, 2018, p. 19.

sentan los burócratas y dirigentes de la UE; mientras que en América Latina el enfrentamiento se da tanto al interior de las sociedades nacionales con sus gobernantes como con Estados Unidos y el capital internacional de las empresas multinacionales.

Esta argumentación basada en enfrentar a dos sectores de la sociedad: el pueblo bueno, sabio y lleno de virtudes frente a la élite corrupta, no puede menos que hacernos recordar la lucha de clases planteada por Marx y el socialismo científico, sin embargo, a diferencia del planteamiento marxista, el populismo lo expone de manera simplista, su argumentación resulta casi maniquea. Además, en el populismo, el enemigo debe ser prácticamente eliminado; se caracteriza por la exaltación de emociones en contra del “enemigo” que constituye la élite, por lo que no permite, no acepta argumentos ni diálogo; se construye el rechazo a la contraparte en detrimento del diálogo y la democracia.⁵ En consecuencia, se desprenden otras dos características del populismo: es dualista, porque divide y enfrenta al pueblo con la élite, y es restrictivo, porque suele aportar una explicación limitada de una realidad compleja.

Como antes se mencionó, el líder populista cuenta con el derecho de comunicar e interpretar la voluntad del pueblo, lo cual no puede hacer nadie más, esto le imprime la característica de ser “antipluralista”, ya que no admite la participación de otros actores como intérpretes de las necesidades del “pueblo”; lo que se vincula con su carácter anti-institucionalista, en tanto que sólo acepta procesos e instituciones que le favorezca; por lo tanto, una vez más nos encontramos con la incapacidad de dialogar, del entendimiento y la apertura a ideas diferentes a las promovidas por el “pueblo” y su “intérprete”.

De manera obligada, esto nos dirige a una característica del líder populista que ya ha sido trabajada y reconocida en procesos anteriores: el mesianismo. El líder populista resulta ser el salvador del pueblo, puede haber surgido del mismo o no, es decir, puede ser alguien surgido de la élite, pero tiene el valor de enfrentar la corrupción de dicho grupo y desacreditar sus argumentos con un lenguaje directo y confrontativo, lo cual lo convierte en un renegado de su grupo.

En cuanto a las estrategias discursivas del populismo, encontramos que simplifica la realidad, lo que le permite dar respuestas fáciles para solu-

⁵ Camil Ungureanu e Ivan Serrano, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, septiembre, 2018, pp. 21-22.

cionar problemas que la élite no ha resuelto; hace uso de patrones míticos simples en su narrativa, como la imagen del héroe o el salvador, reforzando así la idea de que el líder es héroe o salvador del pueblo contra un mundo decadente o la villanía de la élite. Todo este discurso adquiere mayor fuerza y relevancia cuando se promueve una respuesta emocionalmente sobrecargada, es decir, además de la exacerbación de las emociones en el público que escucha al líder, la respuesta que se propone a cada situación es generalmente sobredimensionada y cargada emocionalmente, exaltando aún más la animadversión del “pueblo” ante su adversario: la élite. Sin embargo, todo este manejo de emociones, confrontación, desconocimiento de instituciones y negación ante el diálogo no es posible sin un contexto de crisis prolongada y frustración ante una serie de demandas y necesidades no satisfechas por la estructura existente.

Algunos investigadores, como Camil Ungureanu e Ivan Serrano, vinculan el desarrollo del populismo en el siglo XXI con una crisis de la democracia representativa, proceso en el que los medios de comunicación actuales, las redes sociales y la deslegitimación de los partidos políticos tradicionales constituyen factores importantes para el auge del populismo en Europa, en particular, y en el mundo, en general. Los medios de comunicación actuales y la difusión de información a través de las redes sociales juegan un papel importante, en tanto que existe la posibilidad de manipular la información que se comparte, o bien, de difundir noticias falsas, siendo el flujo y la retransmisión de dichas noticias tan rápidos que la confirmación o negación de la noticia se pierde ante el surgimiento de nueva información, proceso al que los partidos políticos tradicionales no han logrado responder eficientemente.

Otra explicación para el surgimiento del populismo es que es una manifestación de resistencia a cambios estructurales, económicos, políticos y sociales; por lo tanto, se traduce en un movimiento conservador que pretende mantener o regresar a un estado previo, considerado más estable y beneficioso para un sector que se percibe afectado por el cambio.⁶ Ambas perspectivas son de utilidad para comprender el surgimiento del populismo en algunos países de la UE.

⁶ Véase Silvana Funes y Damián Saint-Mezard, “El populismo en Latinoamérica”, en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política. 5: Rechazo y desconfianza en el proyecto ilustrado*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.

Finalmente, después de hacer este recuento de características del populismo, no podemos dejar de lado que una de sus particularidades es que es una ideología “delgada”,⁷ sus fundamentos le permiten admitir posturas tanto de derecha como de izquierda, lo que hace más difícil revertir los discursos de líderes populistas, ya que se puede encontrar una gama de tendencias que hacen uso de los recursos del populismo como estrategia electoral, como ideología o incluso como marco discursivo.

SURGIMIENTO DEL POPULISMO EN EUROPA: CAUSAS POSIBLES

Si bien el populismo tiene profundas raíces en la historia moderna europea, después de la Segunda Guerra Mundial se mantuvo como un movimiento de algunos grupos minoritarios. Sin embargo, en las últimas décadas se ha posicionado en las preferencias electorales en varios países e incluso algunos partidos que hacen uso del discurso populista ocupan el gobierno de diversos países, algunos son miembros de la UE. Como ejemplo, podemos ver en el mapa 4.1 que, en 1998, sólo 12.5 millones de ciudadanos de la UE eran regidos por un gobierno con al menos un miembro populista, pero para 2018 esta cifra se incrementó hasta más de 170 millones de europeos, por tanto, en nueve Estados de la UE hay parlamentos con un porcentaje de partidos populistas que varía entre 30 y 70%, y seis de ellos son gobernados por un ejecutivo postulado por partidos populistas.⁸

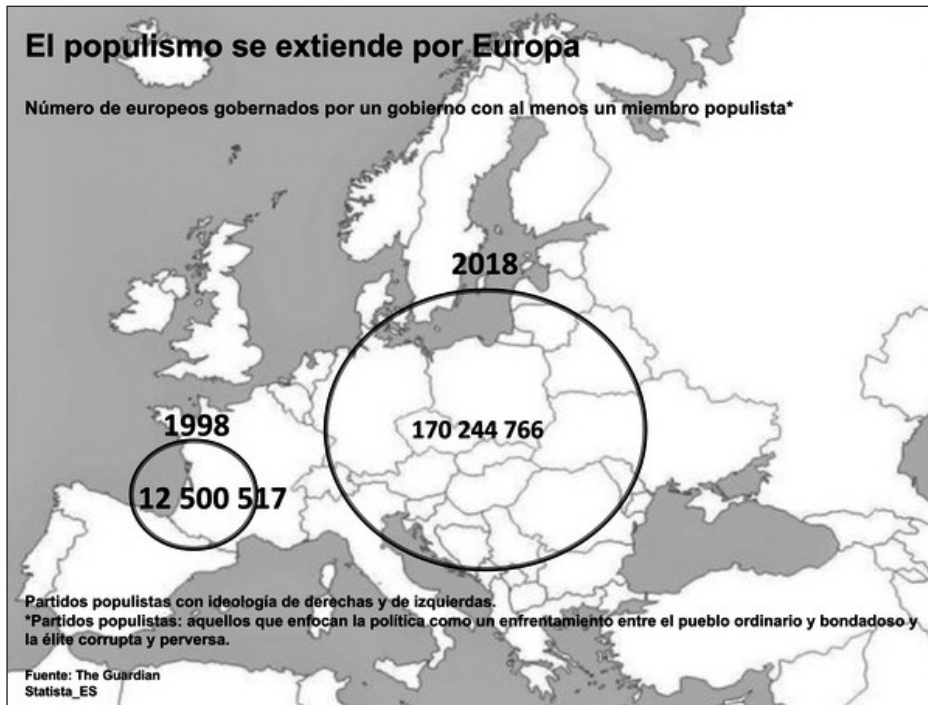
Esto nos lleva a preguntarnos qué ha generado este auge del populismo en Europa, sea de derecha o de izquierda. Entre las razones que podemos citar encontramos las siguientes. Como ya lo habíamos mencionado, una de las razones para que el populismo encuentre condiciones propicias para su arraigo en una sociedad es la existencia de una crisis prolongada, lo que nos remonta a la crisis económica mundial, la cual tuvo su punto más álgido en 2007 y se agravó para los países de la zona euro a partir de 2008. Es innegable que el proceso que ha seguido la economía mundial ha repercutido en el incremento de las desigualdades y la concentración de la riqueza. Por ejemplo, para 2017, Oxfam señaló que 82% de la riqueza producida ese año

⁷ Véase Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, y Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza editorial, 2019.

⁸ Cifras tomadas de Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, p. 19.

sólo benefició a 1% de los más ricos y que sólo ocho hombres poseen la misma riqueza que 50% de la población mundial.⁹ Esto podría explicar el resentimiento contra las élites que exalta el populismo.

Mapa 4.1. Gobiernos europeos con miembros populistas.
Comparativo 1998-2018



Fuente: *The Guardian*. Disponible en: <<https://es.statista.com/grafico/16299/europeos-gobernados-por-un-gobierno-con-al-menos-un-miembro-populista/>>.

Como consecuencia de esta misma crisis y de la implementación de medidas económicas restrictivas para resolver sus efectos en los países de la zona euro, un sector de la población resultó fuertemente afectado por el desempleo, la precariedad, el trabajo parcial y las jubilaciones forzadas, personas que pueden encontrar en los pronunciamientos y las promesas fáciles de los populistas la solución de sus problemas. Recordemos que los pro-

⁹ Lucía Converte y Alfredo Serrano Mancilla, “Resumen Informe Oxfam 2017. Una economía para el 99%”, *celag.org*, 25 de febrero, 2017. Disponible en: <<https://www.celag.org/resumen-informe-oxfam-2017-una-economia-para-el-99/>>.

nunciamentos populistas se distinguen también por dar soluciones rápidas a problemas complejos, que a la hora de llegar al poder su cumplimiento se dificulta.

Otro de los planteamientos es cómo el populismo desconoce los procesos institucionales que le son adversos, lo cual lleva a pensar en el descrédito que se hace de las instituciones en el discurso populista, lo que contribuye a una crisis democrática. Las instituciones, especialmente las democráticas, también son acusadas de beneficiar a los grandes capitales en detrimento de la población. Aunado a ello, está la crisis de la soberanía de los Estados ante el incremento de organismos internacionales, incluida la UE, cuyas políticas son percibidas como una imposición a los Estados miembros en beneficio de los intereses de las grandes multinacionales.

En párrafos anteriores se mencionó que una de las hipótesis que manejan algunos analistas tiene que ver con el acceso a la información mediante mecanismos relativamente nuevos: las redes sociales y la rapidez con la cual la información se difunde, e incluso se puede desvirtuar o falsear; esto confirma que el avance tecnológico y la revolución de los medios de información y las redes sociales ha trastocado la manera de comunicarse y acelerado el acceso a la información, cierta o falsa, lo que lleva a la difusión de mensajes que encuentran en la población –y en todos los elementos antes citados– un caldo de cultivo que favorece la asimilación de los populismos.

Dominique Vidal hace una referencia particular a una crisis identitaria general,¹⁰ que se caracteriza porque todos los referentes se han vuelto laxos, en tanto que en la actualidad se viven de manera simultánea procesos aparentemente contradictorios, como el declive de las ideologías, de las iglesias, de los partidos políticos; es decir, de esos grandes conceptos o relatos que agrupaban a los individuos y les permitían establecer sus referentes de identidad en función de dichas instituciones y en el agrupamiento con otros, con sus iguales; se presenta frente a ello la banalización del divorcio, la aceptación de la homosexualidad y la multiplicación de los modelos de familia, entre otros procesos en los que se priman las particularidades de cada individuo, lo que los diferencia del grupo, derivando en la necesaria redefinición de los referentes; por lo tanto, nos encontramos ante una explosión de expresiones identitarias. El miedo que suscita la pérdida de referentes fundamentales es lo que permite que el nacionalismo, de manera particular, pero también el discurso populista (especialmente el de derecha que toma al nacionalismo

¹⁰ Dominique Vidal, *Les nationalistes à l'assaut de l'Europe*, París, Demopolis, 2019, pp. 17-18.

como bandera), sustituya ese referente de identidad.¹¹ La crisis de referentes identitarios, a los que hace alusión Dominique Vidal, debe enmarcarse en la desaparición de alternativas que dejó la caída del bloque socialista a finales del siglo xx, lo cual incrementó un proceso de tecnocratización en la política y toma de decisiones, y, por tanto, de la despolitización; es decir, los gobiernos y la administración de los bienes se ha convertido en un trabajo tecnocrático y carente de un sentido político que busque soluciones para las demandas y necesidades de la mayoría de la población.

Aquí podemos vincular el planteamiento que hace Vidal con el debate que se ha producido entorno al populismo con respecto a la democracia. Si bien el populismo puede tener efectos positivos para la democracia, como fomentar la participación y representatividad de grupos que no se sienten representados por las élites políticas, también hemos visto que existe la posibilidad de que el gobierno populista disminuya o soslaye los derechos de una minoría, que generalmente será identificada como la élite económica y corrupta, ante la demanda de la mayoría, definida como la “voluntad del pueblo bueno y sabio”. Este planteamiento se fundamenta en la incidencia que el populismo tiene sobre la democracia liberal, en la cual los derechos de todos los individuos han de ser respetados por medio del establecimiento de instituciones que incluyan a las minorías, al igual que la decisión de las mayorías. En contraposición, está el binomio populismo-democracia “iliberal”, en el que prima la voluntad de la mayoría, aun sobre los derechos de minorías.¹² Este debate constituye un elemento más de análisis que se puede apreciar en diferentes gobiernos populistas actuales, tanto europeos como latinoamericanos.

Otro factor que no podemos dejar de lado en el auge reciente del populismo en Europa es la crisis migratoria que tuvo lugar en 2015 y 2016. La oleada de migrantes provenientes de Siria y de otros países de regiones en conflicto en Medio Oriente contribuyeron al discurso populista de derecha. Líderes con discursos populistas alimentaron sus posiciones en contra de las decisiones tomadas en las instituciones comunitarias y por dirigentes de países como Alemania o Francia para hacer frente a la crisis migratoria, mediante el apoyo y la distribución de cuotas de migrantes para solventar la presión que vivían los países de llegada, como Grecia o Italia.

¹¹ Dominique Vidal, *Les nationalistes à l'assaut de l'Europe*, París, Demopolis, 2019, pp. 17-18.

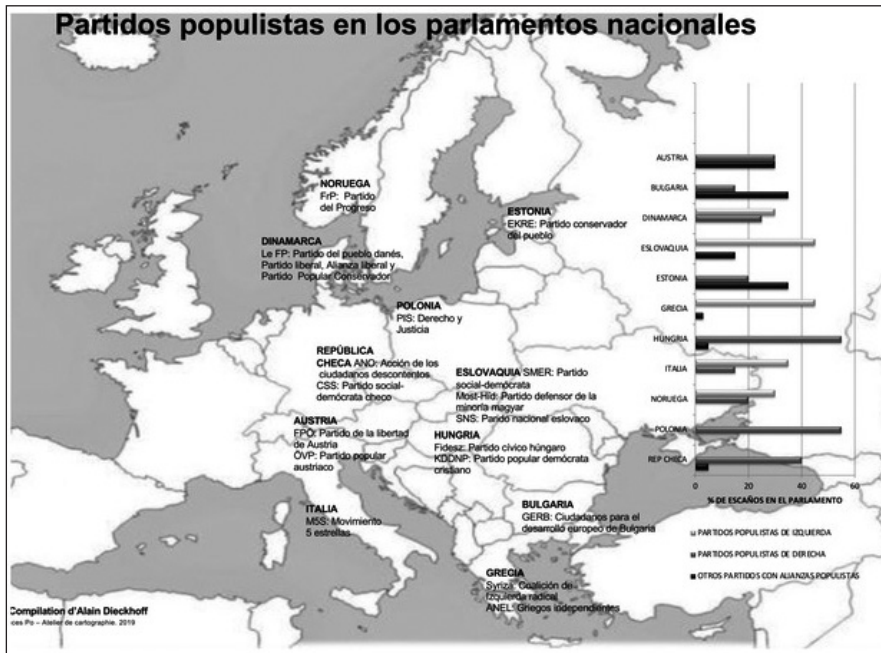
¹² Para profundizar en el debate sobre el populismo y la democracia, véase Cas Mudde y Cristóbal Rovira Karlwatscher, *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial, 2019.

En resumen, el populismo encontró en los países europeos un ambiente propicio para su reproducción y, como lo demuestra el mapa 4.1, no sólo se incrementó en los partidos con discursos populistas, sino que las sociedades han demostrado su convencimiento al elegir a dirigentes y políticos populistas en las urnas.

POPULISMO EN EUROPA

En los últimos años, la presencia de partidos populistas en Europa ha llamado la atención, al grado de que podemos encontrar cinco países en los que el dirigente proviene de un partido populista (Polonia, Eslovaquia, Hungría, República Checa e Italia) y en 12 de los 27 Estados miembros de la UE existe una alta presencia de partidos populistas en los parlamentos nacionales, como lo muestra el mapa 4.2.

Mapa 4.2. Partidos populistas en parlamentos nacionales europeos (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con información de la gráfica presentada en Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, p. 19.

Sin embargo, no son los únicos donde se han incrementado las preferencias por partidos populistas. En Francia, el partido Agrupación Nacional (antes Frente Nacional) cuenta ya con un número significativo de seguidores, prueba de ello es que en las últimas elecciones presidenciales de 2017 obtuvo, en la segunda vuelta del proceso electoral, poco más de 33% de los votos. Asimismo, cuenta con escaños en la Asamblea Nacional y en los consejos regionales, como también en el Parlamento Europeo. En España, el partido de izquierda Podemos se ha posicionado tanto en el gobierno como entre las preferencias actuales; además, en años recientes, el partido Vox –partido de derecha– también ha conseguido contar con escaños en el Parlamento Nacional en las elecciones de 2019. Países Bajos, Austria, e incluso Reino Unido, han experimentado el populismo como estrategias electorales, como en el caso del *Brexit* y en las elecciones de diciembre de 2019.

Hungría, Polonia y la República Checa son los países de Europa central y oriental con mayor participación de partidos populistas en sus gobiernos. De los tres, el que mayor atención ha generado es Hungría, ya que su Primer Ministro, Viktor Orbán, es reconocido por sus iniciativas populistas, por promover el racismo y contraponerse constantemente a las políticas europeas. Entre los efectos del gobierno de Orbán están las modificaciones a las instituciones democráticas: reformas que han facilitado la promulgación de alrededor de 1 026 leyes sin apenas contar con modificaciones del Parlamento Nacional.¹³ El posicionamiento del Primer Ministro y las modificaciones a las instituciones han creado un populismo que promueve el nacionalismo que tiene un efecto directo sobre la democracia liberal. Si bien constantemente se opone y desacredita a las instituciones europeas, su país sigue siendo beneficiario de los Fondos Estructurales de la UE; Orbán ha creado a un enemigo común fuera de sus fronteras que le permite agrupar a la población a su favor. Esto no sería posible sin el control de las instituciones y de los medios de información, lo cual ha logrado establecer desde su llegada al poder en 2010.

Hungría es un ejemplo de otra de las tendencias que se han analizado en los últimos años en Europa: los populismos actuales debilitan la democracia representativa y fortalecen la participativa, en atención a la realización de votaciones o elecciones directas que, en casos como en América

¹³ Véase Jacques Rupnik, “Le pouvoir confisqué dans la Hongrie de Viktor Orbán”, en Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, pp. 125-135.

Latina, se llevan a extremos de votaciones en mítines o en esquemas de consultas populares. Sin embargo, lo que esto representa para Europa es un riesgo para las instituciones democráticas, tanto nacionales como comunitarias.¹⁴

Las motivaciones que explican el auge del populismo en cada país pueden ser diferentes, pero en general encontramos una dinámica en la que tanto los gobiernos como los partidos populistas europeos encuentran en las instituciones europeas el referente antagónico. Cabe mencionar que los gobiernos nacionales contribuyeron a dicha idea al nacionalizar los triunfos y europeizar los fracasos o las medidas impopulares. Esta práctica permitió que los gobiernos nacionales justificaran sus acciones ante la población sin responsabilizarse de las mismas, sin embargo, esto ha llevado al rechazo de las instituciones y de las políticas europeas, a pesar de que también hay múltiples beneficios del proceso de integración, como la movilidad laboral, académica, turística, etcétera; las medidas de protección al medio ambiente, las políticas de desarrollo, las medidas de protección al consumidor y de calidad, y las que atañen a los diferentes sectores productivos.

Otro elemento recurrente en el discurso populista ha sido la migración, condición que algunos países trataron de resolver estableciendo cuotas para la repartición de los migrantes que llegaron a las costas del Mediterráneo, como Grecia e Italia, principalmente; sin embargo, la llegada de migrantes fue utilizada por los partidos y líderes populistas para generar miedo, fobia y racismo ante la pérdida de los supuestos valores nacionales, y promovieron la confrontación entre el “nosotros” frente al “ellos”, una de las características más promovidas por los nacionalismos. El tema migratorio se fue centrando específicamente en los musulmanes, debido tanto a la crisis de refugiados como a los atentados sufridos en diversas ciudades europeas, al punto de politizar al Islam y fomentar el miedo a la islamización como una forma de atentar contra los llamados valores europeos.¹⁵ Esto ha llevado a que los partidos populistas de dere-

¹⁴ Véase Susanne Gratius y Ángel Rivero, “Más allá de la izquierda y la derecha: populismo en Europa y América Latina”, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, núm. 119, julio, 2018, pp. 35-61.

¹⁵ Véase Moussa Bourekba, “Europa y el Islam: la politización de la religión como amenaza”, en Carme Colomina (coord.), *¿Politización o polarización? La transformación de la Unión Europea ante el nuevo ciclo político*, CIDOB Report, núm. 3, 2019, pp. 31-33. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_report/cidob_report/politizacion_o_polarizacion_la_transformacion_de_la_union_europea_ante_el_nuevo_ciclo_politico>.

cha cuenten tanto con elementos para su discurso como con más adeptos cada día.

De acuerdo con esto podemos comprender cómo es que los partidos populistas han logrado posicionarse en el Parlamento Europeo, de hecho, en las elecciones de 2019 obtuvieron un mejor resultado que en el proceso anterior, alcanzaron 25% de los escaños frente a 20% de las elecciones anteriores, por lo que hoy existen 104 eurodiputados de tendencia populista de derecha frente a los 78 de la legislatura pasada (cuadro 4.1).

El cuadro 4.1 nos muestra el incremento de las preferencias por partidos populistas, un tema que ocupó a muchos analistas en las pasadas elecciones, pero, también nos muestra que en algunos países dejaron de tener representación, a pesar de existir una tendencia que favorece a estos partidos, es decir, en el periodo de 2014-2019, 13 Estados estaban representados por el populismo, en cambio, en la actual legislatura sólo son 11 países, y disminuirán con la salida de Reino Unido de la UE.

Algunos analistas¹⁶ consideran que la coincidencia y el interés de estos partidos en el Parlamento Europeo para formar un grupo ha sido inconstante; la fragmentación que existe entre ellos, sus ideologías y las medidas establecidas por el mismo Parlamento para la creación de los grupos –requiere al menos a 25 diputados que representen como mínimo a siete países miembros– han hecho que la conformación de un grupo de partidos populistas y de extrema derecha no se haya consolidado. Aunado a esto, existe el llamado “cordón sanitario”, un acuerdo entre los partidos y grupos europarlamentarios que limita a los miembros de partidos populistas acceder a cargos en la institución europea. La razón de este “cordón sanitario” es que entre las premisas promovidas por muchos de los partidos populistas se encuentra el rechazo a la UE y sus instituciones. Marine Le Pen, dirigente del partido francés Agrupación Nacional, así como Nigel Farage, promotor del *Brexit* y dirigente del United Kingdom Independence Party (UKIP) –actual *Brexit Party*–, promovieron la salida de sus países de la UE, incluso siendo eurodiputados y laborando en la institución plantearon como propuesta de campaña la salida del proceso de integración. Próximamente, Reino Unido dejará de ser miembro de la

¹⁶ Margarita Gómez-Reino Cachafeiro, “La coordinación transnacional de los partidos de derecha radical populista en el Parlamento Europeo”, *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2019-coordinacion-transnacional-partidos-derecha-radical-populista-parlamento-europeo>.

UE y los eurodiputados del UKIP lo harán de la institución comunitaria, pero Marine Le Pen modificó su discurso, al igual que otros líderes populistas su postura se moderó: en lugar de promover la salida de la UE, ahora hablan de modificarla desde adentro. Podemos considerar que existieron dos factores que incidieron en esta decisión: la pérdida de las elecciones con Emmanuel Macron y los análisis sobre los efectos económicos de la salida de Reino Unido.

Si bien los partidos populistas de derecha no han conseguido crear una agrupación en el Parlamento, el aumento en el número de escaños alerta a las mismas instituciones. Existe una demanda de la población que no han podido identificar y satisfacer, aunque la participación de los Estados es fundamental, el reclamo contra las instituciones y el proceso de integración reclama el compromiso de las instituciones por promover el trabajo que hacen y los beneficios que generan para su población en general.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS POSIBLES EFECTOS DEL POPULISMO EN EUROPA

De lo anterior se pueden rescatar algunos elementos del populismo para comprender su desarrollo actual en Europa. Es una ideología laxa o delgada que admite posturas tanto de derecha como de izquierda. Esto nos lleva a comprender que el proceso en Europa no sólo es empleado por partidos de ultraderecha, aunque son los que más lo han aprovechado, sino que también existen partidos de izquierda, como el caso de Podemos en España, que pueden ser catalogados como populistas, lo cual ha representado un reto para el análisis del proceso en Europa, ya que podemos encontrar posturas, propuestas diferentes, pero en las que el populismo se convierte en una estrategia electoral y un mecanismo discursivo, por lo tanto, encontramos las mismas referencias de desacreditación de la élite nacional o internacional (el caso de las instituciones europeas) a pesar de que los posicionamientos ideológicos sean diferentes.

Cuadro 4.1. Resultados electorales de los partidos populistas en las elecciones europeas, 2009-2019

Estados	Partidos	2019		2014 a 2019		2009 a 2014	
		Porcentaje	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje	Escaños
Austria	FPÖ	17.20	3	19.7	4	13.10	2
Bélgica	VB	11.68	3	4.2	1	10.70	2
Bulgaria	Attack	—	—	2.9	—	1.00	2
Chequia	SPD	9.10	2	—	—	—	—
Dinamarca	DVP	10.76	1	26.6	4	14.80	2
Eslovaquia	PNE	4.09	—	3.61	—	5.56	1
Finlandia	PS	13.08	2	12.9	2	9.80	1
Francia	FN/RN	23.31	22	24.8	24	6.30	3
Grecia	Laos	—	—	2.6	—	7.20	2
Italia	LN	34.33	28	6.1	5	10.20	9
Lituania	PTT	2.73	—	14.25	2	11.90	2
Países Bajos	PVV	3.53	—	13.30	4	17.00	5
Polonia	KPN	—	—	7.10	4	—	—
Rumania	PGR	6.44	—	2.70	—	8.60	3
Suecia	SD	15.34	3	9.67	2	3.27	2
Reino Unido	UKIP/	3.31	—	27.40	24	16.50	3
	<i>Brexit Party</i>	30.74	30	—	—	—	—
Total MPE			104		78		50
Total países			12		11		13

Fuente: Parlamento Europeo, tomado de Margarita Gómez-Reino Cachafeiro, “La coordinación transnacional de los partidos de derecha radical populista en el Parlamento Europeo”, *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2019-coordinacion-transnacional-partidos-derecha-radical-populista-parlamento-europeo>.

El desarrollo de las comunicaciones y la rápida difusión de la información, cierta o falsa, constituyen uno de los elementos que ha favorecido el auge del populismo. Ante esta situación, no hay aún una respuesta rápida y efectiva de los gobiernos ni de las instituciones europeas para promover información veraz que contrarreste el discurso populista.

Una de las hipótesis planteadas para comprender el surgimiento del populismo –mencionado anteriormente– es que se trata de un fenómeno que surge como resistencia ante un cambio de estructura y organización. Tras la desintegración del bloque socialista ha sido innegable que el proceso de integración europeo tuvo un desarrollo en el que, si bien los gobiernos nacionales siguen teniendo una alta capacidad de decisión, la interdependencia que se ha generado entre los países miembros de la UE ha promovido una mayor integración de intereses, como las decisiones que se tomaron para solventar la crisis de la zona euro en 2008.

Las medidas restrictivas en varios países, el aumento del desempleo, entre otros factores, evidenciaron que algunos sectores de la población resultaron más afectados que otros, lo que alimentó el desconcierto, el descontento y la necesidad de encontrar un culpable de la situación vivida. La evidencia tangible de que los gobiernos nacionales ya no pueden tomar decisiones por sí solos, la evidencia de la interdependencia y la manera en cómo ésta afecta, en negativo, a ciertos grupos de la población es una muestra del paso de un Estado completamente autónomo a la necesidad de coordinar políticas con el resto de los Estados miembros para dar soluciones que en algunos casos resultan altamente costosas para ciertos sectores de la población.

Finalmente, los líderes populistas, una vez en el gobierno, recurren a reformas que fortalezcan sus posiciones y control sobre las instituciones democráticas. Esto tiene más impacto en los países con menor participación democrática, como los de Europa central y oriental, lo que no necesariamente sucede en países como Francia donde existe una larga tradición democrática. Sin embargo, el constante ataque de líderes populistas, sean de derecha o izquierda, a las instituciones europeas identificándolas como el enemigo del pueblo les permite cohesionar a sus seguidores, favorece la agrupación de las sociedades y los grupos afectados por problemas económicos, a los que el miedo ante el cambio convierte en un público sensible ante propuestas fáciles para resolver problemas complejos.

En cuanto a la UE y el efecto del populismo también debemos tener en cuenta que el creciente uso de redes sociales aumenta el riesgo de desinformación, producto de noticias falseadas, en una situación de por sí tensa entre la UE y los gobiernos nacionales y ante la misma sociedad europea; esto obliga a la UE a centrarse en resolver sus problemáticas internas. Por ende, la acción exterior de la UE tenderá a enfocarse, como de hecho ya sucede, en sus fronteras cercanas: norte de África, Medio Oriente, Europa oriental; en sus relaciones con potencias como China, Rusia y, en menor medida,

con Estados Unidos, no por desinterés, sino como resultado de la política desarrollada por la actual administración; en tanto que América Latina y otras regiones del mundo quedarán relegadas para “tiempos mejores”, con lo que eso implica para los vínculos que esos países desarrollaban con la UE. El incremento del populismo en los países europeos tiene efectos más allá de lo que pudieran ser simples decisiones personales en pequeñas comunidades en Europa.

FUENTES DE CONSULTA

- Bourekba, Moussa, “Europa y el Islam: la politización de la religión como amenaza”, en Carme Colomina (coord.), *¿Politización o polarización? La transformación de la Unión Europea ante el nuevo ciclo político*, CIDOB Report, núm. 3, 2019, pp. 31-33. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_report/cidob_report/politizacion_o_polarizacion_la_transformacion_de_la_union_europea_ante_el_nuevo_ciclo_politico>.
- Converti, Lucía y Alfredo Serrano Mancilla, “Resumen Informe Oxfam 2017. Una economía para el 99%”, *celag.org*, 25 de febrero, 2017. Disponible en: <<https://www.celag.org/resumen-informe-oxfam-2017-una-economia-para-el-99/>>.
- Dieckhoff, Alain, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019.
- Funes, Silvana y Damián Saint-Mezard, “El populismo en Latinoamérica”, en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política. 5: Rechazo y desconfianza en el proyecto ilustrado*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- Gómez-Reino Cachafeiro, Margarita, “La coordinación transnacional de los partidos de derecha radical populista en el Parlamento Europeo”, *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari95-2019-coordinacion-transnacional-partidos-derecha-radical-populista-parlamento-europeo>.
- Gratius, Susanne y Ángel Rivero, “Más allá de la izquierda y la derecha: populismo en Europa y América Latina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, julio, 2018, pp. 35-61.
- Incisa, Ludovico, “Populismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2015.

- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial, 2019.
- Rupnik, Jacques, “Le pouvoir confisqué dans la Hongrie de Viktor Orbán”, en Alain Dieckhoff, Christophe Jaffrelot y Élise Massicard, *Populismes au pouvoir*, París, Sciences Po, 2019, pp. 125-135.
- Ungureanu, Camil e Ivan Serrano, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, septiembre, 2018.
- Vidal, Dominique, *Les nationalistes à l’assaut de l’Europe*, París, Demopolis, 2019.

LA COMISI3N VON DER LEYEN Y SUS RETOS

5. ¿QUIÉN ES URSULA VON DER LEYEN?: LA NUEVA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN EUROPEA

*Lars Pernice**

INTRODUCCIÓN

A FINALES DE 2019, Ursula von der Leyen se convirtió en la primera mujer presidenta de la Comisión Europea, la entidad ejecutiva de la Unión Europea (UE). En esa posición, ella definirá la política de la UE en los próximos años. Para vislumbrar cómo será el futuro de la UE sería interesante conocer la perspectiva de la nueva presidenta sobre los temas más importantes para la UE. Entre ellos destacan la igualdad de género, el cambio climático, la inmigración masiva procedente de África y Asia central, la política fiscal como posible respuesta a la crisis del euro, la política interna con aspectos sobre listas transeuropeas y seguro de desempleo, la política de seguridad y de defensa, la política exterior con temas como el voto por unanimidad en el Consejo de la Unión Europea y la ampliación por Albania y Macedonia del Norte, y, por último, el futuro de la UE.

En este capítulo se describe, en una primera parte, de manera breve la personalidad de Ursula von der Leyen. En la segunda parte se analizan los

* Lars Pernice es doctor en Economía y docente en la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Imparte clases sobre el proceso de integración y la política exterior de la Unión Europea en la carrera de Relaciones Internacionales. Su principal línea de investigación es el análisis sobre los procesos de integración económica y la Unión Europea. Correo electrónico: <maestrolars@gmail.com>.

desafíos antes mencionados que se le presentan como presidenta de la Comisión Europea 2019-2024. En el análisis de cada uno de estos temas se presenta, primero, la situación actual y los problemas, después, se exponen las ideas y visiones de Von der Leyen. Por último se incluyen algunas reflexiones sobre hasta qué punto sus planteamientos son viables.

ASPECTOS PERSONALES DE URSULA VON DER LEYEN

Von der Leyen nació en 1958, ahora tiene 64 años.¹ Aunque tiene la nacionalidad alemana, ella vivió sus primeros 13 años en Ixelles, un barrio céntrico de Bruselas. Por su formación escolar multicultural domina el francés, alemán e inglés. Su padre, Ernst Albrecht, fue funcionario europeo en la primera comisión bajo el mando de Walter Hallstein. En 1971, la familia se mudó a Alemania y unos años después su padre, como líder del partido conservador CDU² en el estado federado Baja Sajonia, se convirtió en el gobernador de ese estado. Así pues, Ursula von der Leyen pasó su niñez en un ambiente europeo y multicultural en la “capital” europea y su adolescencia en la provincia alemana. En 1978, empezó a estudiar primero arqueología y después economía en Gotinga (Baja Sajonia), una ciudad estudiantil con jóvenes de todas partes de Alemania.³ Debido a la posibilidad de ataques terroristas contra su padre como gobernador,⁴ él la envió a estudiar, con otro nombre, a la *London School of Economics* (LSE). En Londres disfrutó la libertad estudiantil y el ambiente pluricultural de la gran urbe inglesa.⁵ La experiencia en Londres generó en ella la convicción de que las diferentes culturas pueden convivir sin problemas.

¹ Gran parte de los aspectos personales son respaldados por el libro de Peter Dausend y Elisabeth Niejahr, *Operacion Röschen. Das System von der Leyen*, Fráncfort del Melo, Campus, 2015.

² El partido conservador Unión Cristiana Demócrata (CDU, por sus siglas en alemán) es, desde 1949, uno de los grandes partidos en Alemania, cuyas ideas son la economía social de mercado, la pluralidad política y el estado de derecho. A este partido pertenece también la canciller Angela Merkel. Véase Felix Becker, *Kleine Geschichte der CDU*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1995.

³ En esos años todavía no existían las becas estudiantiles Erasmus y, por tanto, no había estudiantes extranjeros en la mayoría de las universidades alemanas. Realizar estudios académicos en el extranjero fue una excepción.

⁴ Durante la década de 1970, Alemania Federal sufrió varios ataques terroristas: grupos armados de la extrema izquierda secuestraron y asesinaron a altos funcionarios públicos. Véase Heinrich Breloer, *Todesspiel*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 1997.

⁵ Jochen Bitter y Peter Dausend, “Mehr gelebt als studiert”, entrevista a Ursula von der Leyen. Disponible en: <<https://www.zeit.de/2016/26/ursula-von-der-leyen-brexit-london>> (consultado el 23 de noviembre de 2019).

No le gustó la carrera de economía y por conocer a su futuro esposo, Heiko von der Leyen, ella cambió de carrera y estudió medicina en Hannover (Alemania). En 1991, después de su boda con Heiko von der Leyen,⁶ obtuvo el doctorado en Medicina. En el transcurso de esos años nacieron sus siete hijos. Durante la década de 1990 acompañó a su marido a Estados Unidos, donde se dedicó a su familia. Al regresar a Alemania, entró a la política y se convirtió en secretaria⁷ para Asuntos Sociales, Familiares y de Salud del gobierno estatal de Baja Sajonia. En 2005, cuando Angela Merkel asumió por primera vez la posición de canciller, la nombró jefa de la Secretaría Federal de Familia, Gente de tercera edad, Mujeres y Jóvenes. En esa posición permaneció hasta 2009, los siguientes cuatro años, hasta 2013, Von der Leyen trabajó como secretaria Federal de Prevención Social y de Trabajo. Desde entonces hasta el verano de 2019, cuando fue nombrada jefa de la Comisión Europea, tenía la posición de secretaria Federal de Defensa. Sus funciones a nivel federal fueron siempre bajo la autoridad de la canciller Angela Merkel.

Finalmente, se puede destacar que su trayectoria es impresionante, pero quizá un factor relevante que la preparó para ser la presidenta de una institución que requiere el arte de negociar y estimular para concretar compromisos entre una multitud de miembros (27 países) es su labor como jefa de una familia con siete hijos, ya que no se puede conducir a la UE como un Estado nación donde el jefe de Estado tiene más autoridad; se requiere el arte de acordar compromisos sin perder el rumbo. No obstante, el número de hijos no fue el factor decisivo para su nominación.

En la UE la asignación de altos puestos es una lucha para equilibrar intereses nacionales, de género y de ideología partidista;⁸ lo que, para el presidente francés, Emmanuel Macron, pudo haber sido un factor importante para promover a Ursula von der Leyen es su disposición para avanzar con una estructura de defensa europea más integrada mientras era secretaria

⁶ Carmen Valero, “Baronesa, con siete hijos y un castillo: así es Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea”. Disponible en: <<https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2019/07/04/5d1c-ce99fdddffcc138b457e.html>> (consultado el 26 de noviembre de 2019).

⁷ En este artículo se utiliza la palabra “Secretaría” como traducción de la palabra alemana “Ministerium” para referirse a una entidad gubernamental que ejecuta una política sectorial como se usa en México.

⁸ Alissa de Carbonnel y Peter Maushagen, “Macron propone a Lagarde para liderar el BCE en un intento por cerrar los nombramientos en la UE”. Disponible en: <<https://es.investing.com/news/world-news/macron-propone-a-lagarde-para-liderar-el-bce-en-un-intento-por-cerrar-los-nombramientos-en-la-ue-1900127>> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

Federal de Defensa. Su dominio del francés y, por tanto, su cercanía con la cultura francófona, seguramente, le dio un plus. Otro aspecto importante para aceptar a una alemana fue el interés francés de obtener el visto bueno de Berlín para la francesa Christine Lagarde del Fondo Monetario Internacional (FMI) como presidenta del Banco Central Europeo (BCE). Tener a una persona francesa como máxima autoridad para la política monetaria en la zona euro es un factor bastante sensible.⁹

Alemania tiene como prioridad en la política monetaria la estabilidad del euro. Por otro lado, Francia, previo a la introducción del euro en 2002, tuvo políticas monetarias más relajadas, mayores tasas de inflación y frecuentes devaluaciones de su moneda nacional, el franco francés.¹⁰ En Alemania, esta experiencia francesa previa genera todavía cierta desconfianza. Sin embargo, sobre esa preocupación germana se puede señalar que el BCE ya fue dirigido por un francés (Jean-Claude Trichet, 2003-2011) sin problemas para la estabilidad del euro.¹¹

Aun así, independientemente de los hechos, en la política cuentan las emociones, por lo tanto, existe la percepción de que Francia, como país “sureño”, favorece una política monetaria laxa y no se preocupa tanto por la inflación. Esto demuestra claramente que hacer política es una labor de compromiso al estilo: “si yo acepto tu candidato, también es razonable que tú no bloques a mi candidato”.¹² En resumen, se puede destacar que para Macron los temas de seguridad y defensa y el compromiso de obtener el visto bueno para Lagarde como presidenta del BCE fueron relevantes para promover a Von der Leyen. Además del presidente francés, la alemana fue respaldada por muchos gobiernos de Europa central.

A pesar de que se esperaba que uno de los candidatos partidistas, Manfred Werner del Partido Popular Europeo o Frans Timmermans del Partido

⁹ Zahng Danhong, “Alemania y Francia: las antípodas de la eurozona”, *Deutsche Welle*, 30 de junio, Berlín, 2018. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/alemania-y-francia-las-ant%C3%ADpodas-de-la-eurozona/a-44433802>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

¹⁰ Lars Pernice, “El Euro, nueva moneda en Europa”, *Economía Informa*, núm. 302, febrero, 2002, pp. 4-11.

¹¹ La Vanguardia, “Trichet se despide del BCE sin abaratar el dinero pese a las presiones”, *La Vanguardia*, 6 de octubre, Barcelona, 2011. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/economia/20111006/54227106264/trichet-se-despide-del-bce-sin-abaratar-el-dinero-pese-a-las-presiones.html>> (consultado el 21 de noviembre de 2019).

¹² Alissa de Carbonnel y Peter Maushagen, “Macron propone a Lagarde para liderar el BCE en un intento por cerrar los nombramientos en la UE”. Disponible en: <<https://es.reuters.com/article/idESKCN1TX29K>> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

de los Socialistas y Demócratas, sería el nuevo presidente,¹³ el Consejo Europeo propuso, el 2 de julio de 2019, a Ursula von der Leyen como nueva jefa de la Comisión Europea. Esto generó una polémica entre los responsables. Según la legislación europea,¹⁴ el Consejo Europeo tiene el derecho de proponer un nuevo presidente y esa propuesta debería tomar en consideración el resultado de las elecciones para el Parlamento Europeo. Sin embargo, la legislación no le obliga a proponer a uno de los candidatos (el tema se analizará más adelante con mayor detalle). Sin embargo, el nombramiento por el Consejo Europeo no es suficiente para convertirse en la máxima representante de la Comisión Europea. Para alcanzar esta posición, un presidente tiene que armar un “gobierno” con 26 comisarios, con el cual se presenta, en conjunto, al Parlamento Europeo para su ratificación. Sólo si el Parlamento aprueba la nueva comisión, el Consejo Europeo nombra oficialmente al presidente y sus comisarios.¹⁵ En el caso de la comisión de Ursula von der Leyen, este proceso se retrasó porque los candidatos de Hungría, Rumanía y Francia fueron rechazados después de un interrogatorio intensivo de los parlamentarios.¹⁶ A causa de estos problemas, la nueva comisión fue ratificada hasta el 27 de noviembre de 2019 y entró en poder, con retraso de un mes, el primero de diciembre de ese año.

¹³ En la UE existe una pugna entre el Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo por el peso que tiene cada uno en las políticas europeas. Desde la creación de la UE, el Parlamento avanzó de ser una asamblea parlamentaria sin poder hacia un colegislador que determina ahora casi 95% de las leyes junto con el Consejo de la Unión Europea. Desde la legislatura anterior, los partidos presentaron un candidato para la Comisión Europea. Interpretado de manera parlamentaria, se sobrentendía que uno de los candidatos debería ser propuesto como presidente de la Comisión Europea. Véase María Luisa Sánchez-Barrueco, “El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2005-2014): marco jurídico y práctico interinstitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, enero-marzo, 2015, pp. 19-54. Disponible en: <<http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/245-control-consejo-europeo-por-parlamento-europeo/252>> (consultado el 17 de agosto de 2020).

¹⁴ Véase artículo 17 (7) Tratado Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

¹⁵ Véase artículo 17 (7) Tratado Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

¹⁶ Esta vez los interrogatorios fueron aún más complicados debido a una mayor presencia de diputados que rechazan el proyecto europeo y, por lo tanto, buscan más frenar el trabajo parlamentario que juzgar según competencias. Véase Hendrik Kafsack y Michael Stabenow, “Inkompetenz ist nicht der einzige Grund”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 de octubre, Fráncfort del Melo, 2019. Disponible en: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/warum-das-eu-parlament-mehrere-eu-kommissare-ablehnt-16417354.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA UE BAJO LA PRESIDENCIA DE URSULA VON DER LEYEN

Aquí se aborda un análisis sobre los problemas que tiene la UE y a los cuales se espera que la nueva presidenta puede dar respuesta. Los temas a resolver son: igualdad de género, cambio climático, migración, política fiscal, política interna, política de seguridad, política exterior y el futuro de la UE.

La política de promover la igualdad de género a nivel UE data de la década de 1990. En 2006 se creó el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, el cual inició labores en 2010. Su tarea es poner en la agenda política los temas sobre igualdad de pago y la ocupación de puestos altos en la política, así como el respeto mutuo,¹⁷ temas en los que falta recorrer un largo camino. La meta de Von der Leyen fue tener una comisión equilibrada, lo cual no logró a 100%¹⁸ gracias a la propuesta francesa de enviar en lugar de la comisaria Sylvie Goulard, rechazada en el interrogatorio, al ex secretario de Economía Thierry Breton, es decir, a un hombre. Para Von der Leyen, abordar el tema del género no es tanto por considerar a hombres y mujeres como iguales, sino que mujeres y hombres piensan de manera diferente y, precisamente, esto enriquece el debate,¹⁹ argumenta ella.

El cambio climático tiene alta prioridad en la agenda de la UE. Es una política para la que los países miembros han transferido su soberanía completamente a la UE.²⁰ La UE busca ser líder y un ejemplo en este tema a nivel internacional, mostrando el camino hacia un mundo industrializado neutral con respecto a los gases de efecto invernadero (GEI). Hasta ahora, la UE se comprometió a reducir los GEI mediante la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (CMNUCC), el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015. En

¹⁷ Unión Europea, “Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)”. Disponible en: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eige_es> (consultado el 21 de agosto de 2020).

¹⁸ Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <https://austria-forum.org/attach/Europa/political-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

¹⁹ Werner Mussler y Michel Stabenow, “Von der Leyens in Strassburg. Flucht nach links”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, núm. 163, 17 de julio, Fráncfort del Melo, 2019, p. 2.

²⁰ En el Tratado de Lisboa no se menciona la política de cambio climático específicamente, pero sí se menciona la política del medioambiente como una tarea compartida (artículo 4 [2], Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> [consultado el 27 de noviembre de 2019]). Por el hecho de que el cambio climático no se puede combatir a nivel del Estado miembro, ellos transfirieron esa política a la UE.

el primer acuerdo (denominado 20-20-20) la UE, en nombre de sus 27 países miembros, se comprometió a reducir 20% las GEI para el año 2020 con relación al nivel de 1990, aumentar el uso de energías renovables en 20% e incrementar la eficiencia energética en 20%. Debido a que se reconoció que estas metas no eran suficientes, en París (2015), la UE aseguró transformar Europa en una economía de alta eficiencia energética. En esa ocasión, se fijó el objetivo de reducir las GEI entre 80 y 95% para el año 2050 en comparación con los niveles de 1990.²¹ La meta de Ursula von der Leyen es avanzar aún más y lograr que Europa, mejor dicho, los 27 países miembros de la UE, tengan economías neutrales para 2050.²² Esta meta ambiciosa es una reacción de la nueva presidenta de la Comisión Europea ante el impresionante incremento de votos populares a favor de los partidos verdes en las últimas elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019.²³ Para convencer a los países renuentes respecto a esa meta, como Polonia, cuya industria depende todavía del carbón, Von der Leyen busca crear un fondo para ayudar a la transición de las economías correspondientes.²⁴

Otro gran tema que genera problemas a la UE es la migración en masa. La UE es un destino atractivo para mucha gente, en especial cuando sufren guerras, catástrofes naturales o sencillamente por economías mal administradas. Para esas personas, la UE representa la esperanza de conseguir una vida mejor en un ambiente de respeto a la personalidad individual, combinado con un nivel económico mayor.²⁵ Desde la Segunda Guerra Mundial, se estableció el derecho de vivir en un país deseado, siempre y cuando la vida esté en riesgo por razones políticas, de raza o de religión.²⁶

²¹ Comisión de la Unión Europea, “Lucha contra el cambio climático en la UE”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/>> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

²² Simone Tagliapietra: “Il ‘Green Deal europeo’ della presidente von der Leyen: quali priorità”, *Equilibri*, núm. 2, diciembre, 2019, pp. 284-290. Disponible en: <<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1406/95345>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

²³ Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019).

²⁴ Werner Mussler y Michel Stabenow, “Von der Leyens in Strassburg. Flucht nach links”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, núm. 163, 17 de julio, Fráncfort del Melo, 2019, p. 2.

²⁵ Flore Gubert y Jean-Noël Senne, “Is the European Union Attractive for Potential Migrants?”, *Employment and Migrant Working Paper*, núm. 188, París, OECD Publishing, 2016. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxbv76746-en>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

²⁶ ACNUR, “Convención sobre el estatuto de refugiados”. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>> (consultado el 18 de noviembre de 2019).

Actualmente, por la gran “avalancha” migratoria en 2015, el derecho de asilo se puso en duda por el resurgimiento de partidos de extrema derecha. Estos grupos políticos aprovecharon el miedo causado por la inmigración de personas con otra religión o cultura para ganar votos en las elecciones generales. En momentos de creciente desempleo, la llegada de gente dispuesta a trabajar más horas por menos dinero se considera una amenaza y genera rechazo en una creciente parte de la población. Los partidos con ideas populistas ofrecen respuestas simples al estilo de “cerrar la frontera y trabajo para todos” o “regresar al país nación/desechar la UE para tener mayor control sobre la migración”, ignorando las necesidades de la población que salió de sus países de origen.²⁷

Para muchos países, la llegada de inmigrantes es un fenómeno nuevo, especialmente para Europa central, donde no existió la entrada de personas “diferentes” durante el dominio del “socialismo”. Las políticas definidas en el Proceso de Dublín, iniciado por la UE en 1990 y refinado en los acuerdos de Dublín II (2003) y Dublín III (2014), establecieron que un migrante que entra al territorio de la UE tiene que ser registrado en el primer país europeo que pisa. Ahí se inicia un proceso de verificación de su estatus de asilo, según la Convención de Ginebra²⁸ y la Convención Europea de Derechos Humanos.²⁹ Posteriormente, se distribuyen las personas, cuya solicitud de asilo fue aceptada, en los demás países de la UE. En particular, esta última parte generó el rechazo por parte de algunos países miembros, sobre todo en países de Europa central, contribuyendo aún más al éxito de los partidos xenófobos y renuentes al proyecto europeo.

Esta negativa a la inmigración en una parte creciente de la población europea contrasta con el problema demográfico en la UE.³⁰ Todos los países

²⁷ Los partidos de la extrema derecha no necesariamente alcanzan un respaldo popular suficiente para gobernar. No obstante, sus ideas anti-inmigrantes se reflejan también en las acciones de otros partidos menos radicales. Véase Werner Krause y Heiko Giebler, “Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success beyond Migration Politics”. Disponible en: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2019.1661871>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

²⁸ ACNUR, “Convención sobre el estatuto de refugiados”. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>> (consultado el 18 de noviembre de 2019).

²⁹ Council of Europe, *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

³⁰ Andrzej Skibiński, “The Changes of the Population Structure and its Consequences in Selected EU Countries—Some Aspects”, *European Journal of Sustainable Development*, vol. 6, núm. 1, 2017, pp. 357-368. Disponible en: <<http://ojs.ecsdev.org/index.php/ejsd/article/view/459/456>> (consultado el 17 de agosto de 2020).

del norte, como Canadá y Rusia, pero también la mayoría de los países de la UE, enfrentan una situación problemática con respecto a su composición poblacional, es decir, un mayor envejecimiento y un descenso en la natalidad, con la consecuencia de que, en un futuro no muy lejano, faltarán jóvenes para mantener sus economías.³¹ En la Comisión Europea se sabe que cerrar las fronteras de la UE a la migración iría en contra de sus propios valores y dañino para el desempeño económico, pero también se reconoce que el creciente poder de los partidos renuentes al proyecto europeo pone en peligro a la misma UE. El espacio Schengen que tiene el beneficio de poder circular por casi todos los países de la UE sin hacer parada en las fronteras internas y cumplir con el proceso de control migratorio, sólo funciona si se logra tener una política de asilo común. Esta libertad de tránsito no es posible con el retorno de políticas de asilo a nivel de los países miembros. Por lo tanto, se requiere un compromiso que reconozca las necesidades (tema demográfico) y las bondades (tema Schengen) de la UE y ofrezca una respuesta aceptable ante el miedo creciente de la población debido al desempleo y el cambio en su forma de vida. Se puede decir que la práctica europea ha avanzado en esta dirección.³²

La propuesta de Ursula von der Leyen al respecto consiste en hacer las fronteras exteriores más seguras, luchar contra los traficantes, mejorar la situación económica y política en los países de origen, sin olvidarse de la obligación moral de rescatar a la gente en el Mediterráneo y facilitar un proceso de inmigración controlado. Además no quiere un sistema de distribución de migrantes por obligación, sino entender la situación de cada país miembro y entablar un diálogo sobre el tema.³³

Con hacer las fronteras más seguras se refiere a ceder más soberanía de los países miembros a las instituciones supranacionales de la UE. Hasta ahora, las fronteras exteriores están vigiladas por cada país que tiene tramos de frontera con otros países no pertenecientes a la UE. En caso de problemas,

³¹ Eurostat, “Estructura demográfica y envejecimiento de la población”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es> (consultado el 10 de octubre de 2019).

³² Consejo Europeo, “Política de migración de la UE”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>> (consultado el 18 de noviembre de 2019).

³³ Minna Alander *et al.*, *Neue Initiativen für eine gelähmte Union. Nach der Ankündigungswelle braucht die EU einen politikfeldübergreifenden Reformansatz* (swp-Aktuell, 7/2020), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.18449/2020A07>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

los países miembros pueden solicitar ayuda de la agencia europea Frontex³⁴. El plan de Ursula von der Leyen sería otorgar más responsabilidad a Frontex, asegurando estándares comunes en la vigilancia de las fronteras exteriores.³⁵ Para las personas que creen que el tema de la migración en masa es un problema de mala vigilancia fronteriza, esto puede ser una solución, sin embargo, al observar los esfuerzos por hacer las fronteras exteriores más seguras, queda la preocupación de que la UE quiere encerrarse y deshacerse de la responsabilidad humanitaria.

Otro aspecto que ya generó mucha polémica es el cambio del departamento “Migración”, responsable de la definición de la política migratoria de la UE, por “Protección de nuestro estilo de vida europeo”, lo cual parece indicar que Von der Leyen busca el reconocimiento de los partidos de la extrema derecha. El presidente de la Comisión Europea anterior, Jean-Claude Juncker, los partidos del centro y de la izquierda expresaron su rechazo y pidieron que se cambiara ese nombre.³⁶

Desde la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos y la denominada “crisis del euro” que inició en 2009 en Grecia, la UE sufre de bajas tasas de crecimiento. El proyecto europeo es bastante atractivo siempre y cuando asegure una economía en auge. Los países de la zona euro ya no pueden reaccionar individualmente con políticas monetarias o cambiarias ante una recesión económica. Aun la política fiscal, atada a los criterios de Maastricht, obliga a los países miembros a limitar su déficit presupuestal y su deuda soberana. Estos criterios son necesarios para evitar una expansión de la masa monetaria y, por ende, una mayor inflación. Por otro lado, Maastricht prohíbe la expansión monetaria para estimular la economía, es decir, una política fiscal keynesiana para salir de una crisis económica.³⁷ El gran beneficio que trajo la moneda única, especialmente a los países sureños, fue una moneda estable que contribuyó al auge económico en esos países. La crisis finan-

³⁴ Unión Europea, “Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)”. Disponible en: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

³⁵ Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <https://austria-forum.org/attach/Europa/political-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

³⁶ Katharina Alexander, “Schutz des europäischen Lebensstils–Warum dieses EU-Ressort viele Menschen wütend macht”. Disponible en: <<https://ze.tt/schutz-des-europaeischen-lebensstils-warum-dieses-eu-ressort-viele-menschen-wuetend-macht/>> (consultado el 14 de noviembre de 2019).

³⁷ Lars Pernice, “La Unión Europea entre políticas anticíclicas y criterios de Maastricht”. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/413/07LaUnionEuropea.pdf>> (consultado el 16 de noviembre de 2019).

ciera de 2008 puso un fin abrupto a esa bonanza económica y generó el problema de reaccionar ante dicha crisis cuando el país miembro entregó su política económica (políticas monetaria, comercial y fiscal) casi por completo a la UE. Es correcto creer que la mayoría del gasto presupuestal está en manos de los países miembros,³⁸ pero la posibilidad de realizar políticas expansionistas, incurriendo en un mayor déficit presupuestal, para contrarrestar una recesión económica, está bastante limitada por los criterios de Maastricht.³⁹

Reconociendo esta limitación y para evitar que un país miembro contraiga su gasto fiscal en momentos de crisis económica –algo completamente contrario a las ideas de Keynes–,⁴⁰ Emmanuel Macron propuso ampliar el presupuesto de la UE y facilitar la expansión del gasto fiscal de un país miembro, esto ocurrió en su discurso del 26 de septiembre de 2017 ante estudiantes de la Universidad de la Sorbona,⁴¹ el cual fue bien recibido y generó la esperanza de una UE de nuevo más activa, sin embargo, se esfumó con el tiempo. El tema de incrementar el presupuesto de la UE, con el objetivo de empoderarla para actuar durante los choques económicos, quedó en vano sin que alguien presentara propuestas más concretas sobre cómo financiarlo. En cuanto a esto se debe señalar que los países miembros son bastante celosos de sus recursos tributarios y no están dispuestos a renunciar a ellos para transferirlos a la UE.⁴² La idea de agregar a la zona euro una Unión Fiscal tampoco avanzó, debido a que los países miembros no están dispuestos a ceder soberanía fiscal a la UE. Independientemente de su rechazo para

³⁸ El presupuesto de la UE corresponde a sólo 1% del PIB comunitario y los presupuestos de los países miembros corresponden a entre 40% a 50% del PIB correspondiente. Véase European Commission: “The EU Budget at a Glance”, 2019, p. 16. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budget-brochure-a5-17-05_interactive.pdf> (consultado el 10 de noviembre de 2019).

³⁹ Anuar Sucar Diaz Ceballos, “Crisis de la zona euro: fallas estructurales y políticas de austeridad”. Disponible en: <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/55/54>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

⁴⁰ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 2000.

⁴¹ Véase “Una Europa soberana, punto 6”, en Emmanuel Macron, “Iniciativa para Europa. Una Europa soberana, unida, democrática”. Disponible en: <<https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

⁴² Esto quedó comprobado por la confrontación entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo cuando el primero, bajo el liderazgo de Martin Schulz, pidió un presupuesto plurianual 2014-2020 para la UE mayor a 1% del PIB. Véase Parlamento Europeo, “Schulz reclama a la cumbre de la Unión Europea ‘una negociación seria’ sobre el presupuesto”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20130308STO06283/schulz-reclama-a-la-cumbre-de-la-ue-una-negociacion-seria-sobre-el-presupuesto>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

otorgar un presupuesto más amplio a la UE, se ha avanzado en otros aspectos relevantes para evitar una nueva crisis, por ejemplo, la vigilancia del BCE a los bancos más grandes de la zona euro (desde 2014), el fondo de rescate, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para países con problemas financieros (desde 2012) y un sistema de protección al ahorro a nivel de la UE (actualmente en debate).

En el tema fiscal parece que no habrá mucho avance porque la última palabra en temas presupuestales la tienen los países miembros en el Consejo Europeo, y ya han dejado en claro que no quieren ceder más recursos tributarios a la UE. A pesar de que muchos consideran urgente una Unión Fiscal para hacer funcionar la moneda única, el rechazo de los países miembros es unánime. Por lo tanto, la UE tiene que continuar trabajando con los criterios de Maastricht para facilitar un buen funcionamiento del euro.

Por otro lado, la creación de un fondo con más de un billón de euros para la reconstrucción europea tras la pandemia del coronavirus en julio de 2020 es una muestra alentadora de que los países de la UE pueden lograr un compromiso y financiar un proyecto de crecimiento a pesar de las diferencias.⁴³ Sin embargo, este acuerdo es para un fondo único y su alcance es temporal y presupuestalmente limitado. En consecuencia, no representa un cambio en las posiciones de los países miembros con relación a otorgar a las instituciones supranacionales de la UE mayores recursos para políticas anticíclicas.

Otro conjunto de aspectos se analiza bajo el tema de la política interna. A este grupo pertenece el tema de listas transnacionales para las elecciones del Parlamento Europeo, la introducción de un seguro de desempleo europeo y la idea de castigar a los países que no cumplen con los “valores democráticos”.⁴⁴ Con respecto al tema de las listas transeuropeas de candidatos para presidente de la Comisión Europea, se puede señalar que Ursula

⁴³ Silvia Martínez, “Europa logra un histórico acuerdo para salir de la crisis del coronavirus”, *El Periódico*, 21 de julio, Barcelona, 2020. Disponible en: <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200721/acuerdo-reconstruccion-ue-coronavirus-8048365>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

⁴⁴ Aquí se habla de “valores democráticos” haciendo referencia a temas sobre hacer funcionar la democracia liberal, el estado de derecho, respeto a las minorías y al individuo, libertad de expresión, prensa independiente y pluralidad de estilos de vida, estipulados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> [consultado el 27 de noviembre de 2019]). Estos valores están basados en la Carta Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

von der Leyen respalda esta idea.⁴⁵ El presidente anterior, Jean-Claude Juncker, fue candidato del Partido Popular Europeo y, debido a que este partido ganó la mayoría de los votos en las elecciones de 2014, Juncker fue nombrado jefe de la Comisión. La idea detrás de este compromiso, de nombrar al candidato de un partido del proceso electoral, es dar mayor importancia a las votaciones para el Parlamento Europeo, debido a que la participación electoral bajó constantemente hasta llegar a valores de sólo 40%. Como ya se mencionó antes, el Tratado de Lisboa, como marco judicial de la UE,⁴⁶ no pide expresamente el nombramiento del candidato favorecido por el partido ganador. No obstante, una participación indirecta popular en el proceso de nombramiento del jefe máximo de la comisión ejecutiva fortalecería el sistema democrático de la UE.

Otro tema en el debate es la introducción de un seguro de desempleo a nivel de la UE. Actualmente, cada país miembro tiene su sistema de seguro de desempleo, por lo tanto, no sería algo adicional, sino que se sustituirán los sistemas nacionales por un sistema europeo. Además, un seguro de desempleo es una prestación social e impide que una persona que pierda su trabajo caiga en pobreza. Por otro lado, un seguro de desempleo es, también, un estabilizador para el ciclo económico, es decir, mediante el seguro, la gente recibe transferencias cuando no cuentan con un salario y, consecuentemente, la demanda agregada no se disminuye tanto como en una situación sin seguro.⁴⁷ Se trata de un estabilizador automático del ciclo económico y cuando algo así existe a nivel de la UE se puede esperar que los *choques* asimétricos que solamente afectan a una u otra región puedan ser suavizados. El problema, de nuevo, es que los países miembros no están dispuestos a asumir la responsabilidad de financiar transferencias sociales en otros países. Sin embargo, Ursula von der Leyen quiere avanzar en este tema.⁴⁸

⁴⁵ Europäische Kommission, “Ursula von der Leyen stellt ihre Prioritäten im Europäischen Parlament vor”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/germany/news/ursula-von-der-leyen-stellt-ihre-prioritaeten-im-europaeischen-parlament-vor_de> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

⁴⁶ Véase artículo 17 (7) Tratado Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁴⁷ Lázló Andor, “Towards Shared Unemployment Insurance in the Euro Area”. Disponible en: <<https://link.springer.com/article/10.1186/s40174-016-0060-7>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

⁴⁸ Werner Mussler y Michel Stabenow, “Von der Leyens in Strassburg. Flucht nach links”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, núm. 163, 17 de julio, Fráncfort del Melo, 2019.

El último tema bajo el rubro de la política interior es sobre los castigos a países que no cumplan con la legislación europea con respecto a los “valores democráticos” (véase nota a pie 45). En la actualidad, algunos países de Europa central están bajo acusación por su actitud en relación con los migrantes y sus discursos nacionalistas.⁴⁹ Ya existe la posibilidad de suspender ciertos derechos de un país miembro con base en el artículo 7 del Tratado de la UE cuando no cumpla con los “valores democráticos” estipulados en el artículo 2 del Tratado de la UE.⁵⁰ El artículo 7 es conocido como la “opción nuclear” que mejor nunca se aplica.⁵¹ Debido a su peso y la poca probabilidad de utilizarlo, los europeos pensaron en castigos más ligeros, es decir, recortar transferencias financieras en caso de violar los valores comunes. No obstante, también un castigo de esta índole tiene implicaciones negativas que alimentan el rechazo al proyecto europeo y aumentan el respaldo de los partidos de la extrema derecha, especialmente en los países acusados. Ursula von der Leyen busca resolver estos roces por la vía del diálogo. Para ella, el condicionamiento de transferencias debido al estado de derecho sería una medida de última ratio.⁵²

En el acuerdo para la reactivación de la economía europea de julio de 2020 aparece un párrafo más severo sobre limitar las transferencias financieras a países que no cumplan con los criterios de Copenhague.⁵³ Sin embargo, queda por verse hasta qué punto los responsables de la UE aplicarán esta norma.

⁴⁹ Attila Ágh, “Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU”, *Journal of Comparative Politics*, vol. 11, núm. 2, julio, 2018, pp. 30-48. Disponible en: <https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/327540307_Decline_of_democracy_in_the_ECE_and_the_core-periphery_divide_Rule_of_law_conflicts_of_Poland_and_Hungary_with_the_EU/links/5c869ee2299bf16918f8556f/Decline-of-democracy-in-the-ECE-and-the-core-periphery-divide-Rule-of-law-conflicts-of-Poland-and-Hungary-with-the-EU.pdf#page=30> (consultado el 20 de agosto de 2020).

⁵⁰ Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁵¹ Martina Coli, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool”, *Perspectives on Federalism*, vol. 10, núm. 3, 2018, pp. E272-E302. Disponible en: <https://www.academia.edu/40365681/Article_7_TEU_From_a_Dormant_Provision_to_an_Active_Enforcement_Tool> (consultado el 20 de agosto de 2020).

⁵² Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019).

⁵³ Silvia Martínez, “Europa logra un histórico acuerdo para salir de la crisis del coronavirus”, *El Periódico*, 21 de julio, Barcelona, 2020. Disponible en: <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200721/acuerdo-reconstruccion-ue-coronavirus-8048365>> (consultado el 19 de agosto de 2020).

Un tema que fue muy importante para Emmanuel Macron cuando propuso a Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea fue la seguridad o, dicho en otras palabras, la política de defensa. En su discurso en la Universidad de la Sorbona en 2017, Macron mencionó que la UE debería avanzar con la integración de las fuerzas armadas.⁵⁴ Gracias a que Ursula von der Leyen fue secretaria de Defensa del gobierno alemán de Angela Merkel, Macron empezó a trabajar ese tema con ella. A nivel militar ya existen estructuras comunes, por ejemplo, las Misiones Petersberg,⁵⁵ la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco, por sus acrónimo en inglés) introducida en 2017⁵⁶ y los desarrollos de cazas: Eurofighter y Futuro Sistema de Combate Aéreo (FCAS, por sus siglas en inglés), actualmente en desarrollo.⁵⁷ No obstante, los europeos tienen que pagar mucho más por el equipo militar, porque no existen estructuras para aprovechar compras por mayoreo o tener sistemas armonizados y compatibles uno con el otro. Los ejércitos de los países miembros todavía operan a nivel nacional y sus políticas de compra están determinadas a nivel nacional.⁵⁸ Entre los funcionarios de la UE hay algunos que consideran la integración militar, es decir, un ejército europeo, como la próxima frontera del proceso integra-

⁵⁴ Véase “Una Europa soberana, punto 1”, en Emmanuel Macron, “Iniciativa para Europa. Una Europa soberana, unida, democrática”. Disponible en: <<https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

⁵⁵ Las Misiones Petersberg son envíos de soldados y equipo militar a países con el objetivo de aliviar catástrofes naturales, prevenir confrontaciones bélicas (operaciones al estilo de los cascos azules de las Naciones Unidas) y con orden de combate para recuperar la paz. Estas operaciones están bajo el mando del Alto Representante de la UE, pero sus ejércitos son enviados por los países miembros. Véanse artículos 42 a 46, Tratado de la Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁵⁶ La Pesco también es conocido como el “Schengen militar”, debido a que se facilita el tránsito de equipo militar de un país miembro por el territorio de otro país miembro. Mediante una Pesco, varios países de la UE pueden avanzar en la integración en un tema particular. Véase artículo 20, Tratado de Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁵⁷ Juanjo Fernández, “Este caza futurista es el mayor secreto militar europeo (y español) contra el F-35”, *El Confidencial*, 22 de junio, Madrid, 2019. Disponible en: <https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-06-22/f35-fcas-future-combat-air-system_2080618/> (consultado el 28 de noviembre de 2019).

⁵⁸ Actualmente, existe un conflicto entre Francia y Alemania con respecto a la compra de cazas, ya que Alemania considera posible comprar cazas de Estados Unidos. Véase Spiegel, “Frankreich und Deutschland streiten über Kampfe”, *Spiegel*, 29 de noviembre, Hamburgo, 2019. Disponible en: <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-tornado-ersatz-loest-streit-mit-frankreich-aus-a-1298979.html>> (consultado el 29 de noviembre de 2019).

dor de la UE⁵⁹. Imaginan un ejército europeo formado con 20 000 soldados para el 2024,⁶⁰ es decir, a finales de la presidencia de Ursula von der Leyen. Sin embargo, otros como el candidato del Partido de los Socialistas y Demócratas, Franz Timmermans, lo considera una realidad muy lejana.⁶¹ Él se pregunta ¿cómo es posible que los europeos quieran un ejército común, pero no son capaces de tener un presupuesto común para contrarrestar los *choques* económicos? Por su parte, Ursula von der Leyen tiene una visión más pragmática, reconoce que los países miembros difícilmente aceptarían la cesión de soberanía sobre “sus” soldados a instituciones supranacionales de la UE. Ella aboga por una mayor cooperación militar a nivel de operaciones, de desarrollo técnico y de compras.⁶² A pesar de que había coincidencias en las necesidades geopolíticas entre Macron y Von der Leyen, ella no comparte la idea de Macron de que la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) se encuentre en un “coma cerebral”.⁶³ Por el contrario, ella considera a la OTAN como un elemento crucial de la seguridad europea.⁶⁴

La última área por analizar es la política exterior, en la cual la UE es un agente relativamente nuevo, debido a que apenas con el Tratado de Lisboa de 2009 se convirtió en una entidad jurídica capaz de firmar acuerdos internacionales. No obstante, en política exterior, existe una competencia entre los países miembros y el Alto Representante de la UE. Los países miembros están muy renuentes a ceder poder en temas internacionales a la UE.

⁵⁹ Ada Bonilla Duarte, *Tiempos de cambio: la política común de seguridad y defensa de la UE entre 2016 y 2018*, Documento de opinión 48/2018, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.

⁶⁰ Bernardo de Miguel, “Europa apunta ya hacia un ejército común”, *El País*, 12 de mayo, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/05/11/actualidad/1557557003_663459.html> (consultado el 20 de octubre de 2019).

⁶¹ Bernardo de Miguel, “Europa apunta ya hacia un ejército común”, *El País*, 12 de mayo, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/05/11/actualidad/1557557003_663459.html> (consultado el 20 de octubre de 2019).

⁶² Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019).

⁶³ Ana Carbajosa y Bernardo de Miguel, “Von der Leyen marca distancia con Macron y reivindica el papel del OTAN a 30 años de la caída del Muro”, *El País*, 9 de noviembre, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/11/08/actualidad/1573234319_366145.html> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

⁶⁴ Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <https://austria-forum.org/attach/Europa/political-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

Con respecto a la política comercial, el Tratado de Lisboa es muy claro y asigna el poder a la UE,⁶⁵ pero en las demás políticas exteriores los países miembros buscan perfilarse a sí mismos. Todavía el Consejo de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sigue el principio de toma de decisiones⁶⁶ por unanimidad.⁶⁷ Esto hace a la UE un actor internacional débil, debido a que cuando un solo país no está de acuerdo con una decisión puede votar con “no” y todo el proyecto se cancela.⁶⁸ Se trata de un sistema con poder de veto para cualquier país miembro y, por ello, es fácil que los países no pertenecientes a la UE puedan intervenir en la actuación de la UE en temas internacionales, porque ellos sólo tienen que convencer a un país “débil” para alcanzar su meta. Hay voces que quieren cambiar el principio de unanimidad por el sistema de votación por mayoría.⁶⁹ Ursula von der Leyen no se ha expresado sobre el tema, pero sí busca presentar a la UE a nivel internacional con mayor fuerza. Argumenta que la forma europea de hacer política exterior es el diálogo, pero lo quiere hacer con una posición de fuerza.⁷⁰ Un formato de decisiones por mayoría podría dar a la UE un mayor peso a nivel internacional, sin embargo, no se trata sólo de cambiar el proceso de toma de decisiones en el Consejo de la Unión

⁶⁵ Véase artículo 3, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁶⁶ La toma de decisiones por mayoría se ha introducido, paulatinamente, en el Consejo de la Unión Europea. Cuando la UE tenía seis o nueve miembros se tomaban todas las decisiones por unanimidad. Desde el Acta Única de 1986, en temas comerciales para el Mercado Común, y desde el Tratado de Lisboa, en los demás temas, se toman las decisiones por mayoría.

⁶⁷ Véase artículo 31, Tratado de la Unión Europea, en Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).

⁶⁸ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza y Volker Perthes, *Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte* (swp-Studie 2/2019), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, febrero 2019. Disponible en: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/61658>> (consultado el 21 de agosto de 2020).

⁶⁹ s&d, “El grupo de s&d: ya es hora de acabar con el veto en la política exterior de la Unión Europea”. Disponible en: <<https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/content/el-grupo-sd-ya-es-hora-de-acabar-con-el-veto-en-la-politica-exterior-de-la-union-europea>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

⁷⁰ Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019); y Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <https://austria-forum.org/attach/Europa/political-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sino también se requieren mecanismos mediante los cuales se reconozca la pluralidad de ideas, convicciones y valores en este tema.⁷¹ Por lo tanto, es posible creer que habrá compromisos en ese tema.

La política internacional es una política de poder con la que los países buscan beneficiarse (tema clásico de la geopolítica⁷²), pero también es una política de hacer valer los valores democráticos (véase nota a pie 45) y de poner en primer lugar la cooperación entre los países. Estas dos corrientes compiten a nivel internacional y no se puede negar que los intereses particulares se disfrazan bajo frases de cooperación y promoción de valores democráticos. Reconociendo esta disyuntiva, se puede destacar que la política exterior de la UE está guiada por sus valores plasmadas en el artículo 21.⁷³ La UE es considerada como un *soft power*,⁷⁴ cuya fortaleza es el diálogo perseverante y su disposición de financiar proyectos en otros países. La política exterior de la UE es intervencionista de manera suave, respetando las decisiones de los países socios, siempre y cuando exista la posibilidad de hacer valer los “valores democráticos”.⁷⁵

Con respecto a esta forma de hacer política exterior no habrá cambios bajo el mandato de Ursula von der Leyen.⁷⁶ No obstante, el conflicto bélico en Ucrania oriental y la intervención militar de manera indirecta por parte de Rusia representa una situación grave, por lo que ella busca negociar

⁷¹ Annegret Bendiekt, Ronja Kempin y Nicolai von Ondarza, *Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP: ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Aussen- und Sicherheitspolitik*, (SWP-Aktuell, 31/2018), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018. Disponible en: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/57798>> (consultado el 16 de agosto de 2020).

⁷² También se puede calificar este comportamiento como la actuación de los países en Europa antes de la Primera Guerra Mundial, pensando que lo más importante sería la ampliación del territorio nacional.

⁷³ Véase artículo 21, Tratado de la Unión Europea (Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> [consultado el 27 de noviembre de 2019]), cuyos valores están basados en la Carta Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

⁷⁴ *Soft power* no entendido en el sentido estrecho de Nye, sino más amplio. No en la manera de los demás países de obtener lo que quiere la UE, sino en lograr que se respeten los valores de la Carta Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (Joseph Samuel Nye, “*Soft Power: The means Means to success Success in World Politics*”, Nueva York, Public Affairs, Nueva York, 2005).

⁷⁵ Reflejo de esto es la “Cláusula democrática” que incluye los acuerdos comerciales con la UE.

⁷⁶ Ursula von der Leyen, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <https://austria-forum.org/attach/Europa/political-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

desde una posición fuerte para facilitar la transición democrática de toda Ucrania, es decir, incluyendo Ucrania oriental sin dividir al país.⁷⁷

La situación en Bielorrusia, después de las elecciones presidenciales de agosto de 2020, representa un desafío similar para la UE, pone en primera plana la importancia de asegurar el buen funcionamiento del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.⁷⁸ Sin embargo, Rusia lo interpreta como una intervención en asuntos internos de un país vecino. Entender estos roces como una lucha de intereses geopolíticos sería una interpretación errónea, porque no se reconoce el interés de la población de Bielorrusia de hacer funcionar su sistema democrático, lo cual también implica la posibilidad del cambio en el poder.⁷⁹

El tema de iniciar las pláticas de adhesión con Albania y Macedonia del Norte es un aspecto importante, y Von der Leyen quiere empezar con las negociaciones lo más pronto posible. Por otro lado, Macron, preocupado por el cumplimiento serio con los compromisos, canceló con su veto el progreso de estos países para entrar a la UE.⁸⁰ Este ejemplo demuestra que el principio de unanimidad en asuntos de política exterior da mucho poder a un país en particular y frena el avance de la UE. También es para ponerse más atento en el cumplimiento con los criterios de Copenhague de los nuevos aspirantes, especialmente cuando se observan los desafíos que enfrenta la UE ahora en Polonia y en Hungría.

El *Brexit* representa para Von der Leyen una decisión en la dirección errónea; espera que se llegue a un buen fin con un acuerdo de transición y después con un tratado de libre comercio comprensivo.⁸¹ Para ella, la sali-

⁷⁷ Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019).

⁷⁸ Consejo Europeo, “Relaciones de la UE con Bielorrusia”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/eastern-partnership/belarus/>> (consultado el 21 de agosto de 2020).

⁷⁹ La situación en Bielorrusia es un poco diferente a aquella de Ucrania. Mientras en Ucrania el interés de unirse a la UE por parte de la población que vive en la parte occidental del país fue desde el principio un tema en las manifestaciones, por el contrario, en Bielorrusia se trata exclusivamente de exigencias para hacer funcionar bien la democracia. Esta diferencia se refleja en el hecho de que en las manifestaciones hasta finales de agosto no aparecen banderas de la UE.

⁸⁰ Keno Verseck, “Demütigung aus Brüssel”, *Spiegel*, 21 de octubre, Hamburgo, 2019. Disponible en: <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-von-albanien-und-nordmazedonien-fatales-signal-a-1292520.html>> (consultado el 16 de noviembre de 2019).

⁸¹ Ursula von der Leyen, “We Have to Be Very Clear that Brexit is a Matter of Trade-Off and Choices”, *LSE European Politics and Policy* (blog), 9 de enero, Londres, 2020. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/103714/1/europpblog_2020_01_09_ursula_von_der_leyen_we_have_to_be_very_clear.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

da de los británicos es una considerable pérdida para el proyecto de la UE. No solamente se trata de una reducción en contribuciones al presupuesto europeo, sino también la posición británica, defendiendo valores como la economía de mercado o la democracia liberal, faltará en las instituciones supranacionales de la UE.⁸²

Finalmente, queda por analizar la visión que tiene la nueva jefa del ejecutivo para el futuro de la UE. Ursula von der Leyen no considera viable la formación de los “Estados Unidos Europeos” durante su generación, lo cual no quiere decir que se pueda lograr en generaciones posteriores. Para ella, Europa tiene que ser un conjunto de países en la unidad y la diversidad, lo cual considera diferente al federalismo.⁸³

CONCLUSIONES

Es claro que Ursula von der Leyen enfrenta muchos desafíos que no pueden ser resueltos de la noche a la mañana. Son procesos largos y en un sistema democrático, con tantos intereses particulares, tardan aún más en realizarse. Para evaluar la probabilidad de que Von der Leyen responderá satisfactoriamente a estos desafíos, se realizó un análisis de diferentes áreas de la política europea.

Esta investigación cubre temas como la igualdad de género, el cambio climático, la inmigración en masa, la política fiscal como posible respuesta a la crisis del euro, la política interna con aspectos sobre listas transeuropeas y el seguro de desempleo, la política de seguridad y defensa, la política exterior con temas como el voto por unanimidad en el Consejo de la Unión Europea y la ampliación por Albania y Macedonia de Norte, y por último el futuro de la UE.

⁸² Fabian Zuleeg, “The View from Brussels”, en *DGAP Analyse* (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), núm. 16, Berlín, septiembre, 2014, pp. 59-62. Disponible en: <<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/news/news-pdf/what-would-the-possibility-of-the-united-kingdom-withdrawing-from-the-eu---a-brexite---mean-for-the-rest-of-europe.pdf>> (consultado el 21 de agosto de 2020).

⁸³ En este tema ella sigue el lema de la UE como comunidad de valores. Véanse Eusebio Val, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019); y Hans-Gert Pöttering, *Wir sind zu unserem Glück vereint: mein europäischer Weg*, Köln, Böhlau, 2014.

Como resultado del análisis se puede destacar que la solución a estos problemas requiere un debate profundo e incluyente para facilitar el avance de la UE, cumpliendo con sus propios valores. Cada uno de los problemas analizados afecta a personas de diferentes países, de diferentes estratos sociales y con intereses diferentes, y lograr un consenso requiere a líderes capaces de encontrar compromisos.

Se considera que Von der Leyen tiene este liderazgo, pero es necesario reconocer que existe un gran número de factores que pueden frenar el avance de la UE en estos temas. Acontecimientos como el prolongado proceso del *Brexit*, la pandemia del COVID-19 o la situación en Bielorrusia han cambiado las prioridades y pueden generar un retraso para alcanzar ciertos objetivos.

FUENTES DE CONSULTA

- Ágh, Attila, “Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU”, *Journal of Comparative Politics*, vol. 11, núm. 2, julio, 2018, pp. 30-48. Disponible en: <https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/327540307_Decline_of_democracy_in_the_ECE_and_the_core-periphery_divide_Rule_of_law_conflicts_of_Poland_and_Hungary_with_the_EU/links/5c869ee2299bf16918f8556f/Decline-of-democracy-in-the-ECE-and-the-core-periphery-divide-Rule-of-law-conflicts-of-Poland-and-Hungary-with-the-EU.pdf#page=30> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- Alander, Minna, Annegret Bendiek, Raphael Bossong, Oliver Geden, Nicolai von Ondarza y Pawel Takarski, *Neue Initiativen für eine gelähmte Union. Nach der Ankündigungswelle braucht die EU einen politikfeldübergreifenden Reformansatz* (SWP-Aktuell, 7/2020), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.18449/2020A07>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Alexander, Katharina, “Schutz des europäischen Lebensstils–Warum dieses EU-Ressort viele Menschen wütend macht”. Disponible en: <<https://ze.tt/schutz-des-europaeischen-lebensstils-warum-dieses-eu-ressort-viele-menschen-wuetend-macht/>> (consultado el 14 de noviembre de 2019).
- Alta Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Convención sobre el estatuto de refugiados”. Disponible en: <<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>> (consultado el 18 de noviembre 2019).

- Andor, Lázló, “Towards Shared Unemployment Insurance in the Euro Area”. Disponible en: <<https://link.springer.com/article/10.1186/s40174-016-0060-7>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Becker, Felix, *Kleine Geschichte der CDU*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1995.
- Bendickt, Annegret, Ronja Kempin y Nicolai von Ondarza, *Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP: ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Aussen- und Sicherheitspolitik* (SWP-Aktuell, 31/2018), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018. Disponible en: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/57798>> (consultado el 16 de agosto de 2020).
- Bitter, Jochen y Peter Dausend, “Mehr gelebt als studiert”, entrevista a Ursula von der Leyen. Disponible en: <<https://www.zeit.de/2016/26/Ursula-von-der-leyen-brexit-london>> (consultado el 23 de noviembre de 2019).
- Bonilla Duarte, Ada, *Tiempos de cambio: la política común de seguridad y defensa de la UE entre 2016 y 2018*, documento de opinión 48/2018, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.
- Breloer, Heinrich, *Todesspiel*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 1997.
- Carbajosa, Ana y Bernado de Miguel, “Von der Leyen marca distancia con Macron y reivindica el papel del OTAN a 30 años de la caída del Muro”, *El País*, 9 de noviembre, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/11/08/actualidad/1573234319_366145.html> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- Carbonnel, Alissa de y Peter Maushagen, “Macron propone a Lagarde para liderar el BCE en un intento por cerrar los nombramientos en la UE”. Disponible en: <<https://es.investing.com/news/world-news/macron-propone-a-lagarde-para-liderar-el-bce-en-un-intento-por-cerrar-los-nombramientos-en-la-ue-1900127>> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- Coli, Martina, “Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool”, *Perspectives on Federalism*, vol. 10, núm. 3, 2018, pp. E272-E302. Disponible en: <https://www.academia.edu/40365681/Article_7_TEU_From_a_Dormant_Provision_to_an_Active_Enforcement_Tool> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- Comisión de la Unión Europea, “Lucha contra el cambio climático en la UE”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/>> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

- Consejo Europeo, “Política de migración de la UE”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- Consejo Europeo, “Relaciones de la UE con Bielorrusia”. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/belarus/>> (consultado el 21 de agosto de 2020).
- Council of Europe, *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Danhong, Zahng, “Alemania y Francia: las antípodas de la eurozona”, *Deutsche Welle*, Berlín, 30 de junio, Berlín, 2018. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/alemania-y-francia-las-ant%C3%ADpodas-de-la-eurozona/a-44433802>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Dausend, Peter y Elisabeth Niejahr, *Operacion Röschen. Das System von der Leyen*, Fránckfort del Melo, Campus, 2015.
- Díaz Ceballos, Anuar Sucar, “Crisis de la zona euro: fallas estructurales y políticas de austeridad”. Disponible en: <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/55/54>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Europäische Kommission, “Ursula von der Leyen stellt ihre Prioritäten im Europäischen Parlament vor”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/germany/news/Ursula-von-der-leyen-stellt-ihre-priorit%C3%A4ten-im-europ%C3%A4ischen-parlament-vor_de> (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- European Commission, “The EU Budget at a Glance”, 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/budget-brochure-a5-17-05_interactive.pdf> (consultado el 10 de noviembre de 2019).
- Eurostat, “Estructura demográfica y envejecimiento de la población”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es> (consultado el 10 de octubre de 2019).
- Fernández, Juanjo, “Este caza futurista es el mayor secreto militar europeo (y español) contra el F-35”, *El Confidencial*, 22 de junio, Madrid, 2019. Disponible en: <https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2019-06-22/f35-fcas-future-combat-air-system_2080618/> (consultado el 28 de noviembre de 2019).
- Gubert, Flore y Jean-Noël Senne, “Is the European Union Attractive for Potential Migrants”, *Employment and Migrant Working Paper*, núm.

- 188, París, OECD Publishing, 2016. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jlwxbv76746-en>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Kafsack, Hendrik y Michael Stabenow, “Inkompetenz ist nicht der einzige Grund”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 de octubre, Fráncfort del Melo, 2019. Disponible en: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/warum-das-eu-parlament-mehrere-eu-kommissare-ablehnt-16417354.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2> (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 2000.
- Krause, Werner y Heiko Giebler, “Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success beyond Migration Politics”. Disponible en: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2019.1661871>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- La Vanguardia, “Trichet se despide del BCE sin abaratar el dinero pese a las presiones”, *La Vanguardia*, 6 de octubre, Barcelona, 2011. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/economia/20111006/54227106264/trichet-se-despide-del-bce-sin-abaratar-el-dinero-pese-a-las-presiones.html>> (consultado el 21 de noviembre de 2019).
- Lippert, Barbara, Nicolai von Ondarza y Volker Perthes, *Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte* (swp-Studie 2/2019), Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019. Disponible en: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/61658>> (consultado el 21 de agosto de 2020).
- Macron, Emmanuel, “Iniciativa para Europa. Una Europa soberana, unida, democrática”. Disponible en: <<https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Martínez, Silvia, “Europa logra un histórico acuerdo para salir de la crisis del coronavirus”, *El Periódico*, 21 de julio, Barcelona, 2020. Disponible en: <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200721/acuerdo-reconstruccion-ue-coronavirus-8048365>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Miguel, Bernardo de, “Bruselas se resiste a la propuesta de Francia para endurecer los criterios de adhesión de los Balcanes”, *El País*, 19 de noviembre, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/11/18/actualidad/1574094601_976976.html> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

- Miguel, Bernardo de, “El retraso en la toma de posesión expone la fragilidad de la nueva Comisión Europea”, *El País*, 1º de noviembre, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/10/31/actualidad/1572540587_363067.html> (consultado el 10 de noviembre de 2019).
- Miguel, Bernardo de, “Europa apunta ya hacia un ejército común”, *El País*, 12 de mayo, Madrid, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/05/11/actualidad/1557557003_663459.html> (consultado el 20 de octubre de 2019).
- Mussler, Werner y Michel Stabenow, “Von der Leyen in Strassburg. Flucht nach links”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, núm. 163, 17 de julio, Fráncfort del Melo, 2019, p. 2.
- Nye, Joseph Samuel, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2005.
- Parlamento Europeo, “Schulz reclama a la cumbre de la Unión Europea ‘una negociación seria’ sobre el presupuesto”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20130308STO06283/schulz-reclama-a-la-cumbre-de-la-ue-una-negociacion-seria-sobre-el-presupuesto>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Pernice, Lars, “El Euro, nueva moneda en Europa”, *Economía Informa*, núm. 302, febrero, 2002, pp. 4-11.
- Pernice, Lars, “La Unión Europea entre políticas anticíclicas y criterios de Maastricht”. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/413/07LaUnionEuropea.pdf>> (consultado el 16 de noviembre de 2019).
- Pöttering, Hans-Gert, *Wir sind zu unserem Glück vereint: mein europäischer Weg*, Köln, Böhlau, 2014.
- s&d, “El grupo de s&d: ya es hora de acabar con el veto en la política exterior de la Unión Europea”. Disponible en: <<https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/content/el-grupo-sd-ya-es-hora-de-acabar-con-el-veto-en-la-politica-exterior-de-la-union-europea>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Sánchez-Barrueco, María Luisa, “El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2005-2014): marco jurídico y práctico interinstitucional”, *Revista Española de Derecho Europeo*, enero-marzo, 2015, pp. 19-54. Disponible en: <<http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/245-control-consejo-europeo-por-parlamento-europeo/252>> (consultado el 17 de agosto de 2020).

- Skibiński, Andrzej, “The Changes of the Population Structure and its Consequences in Selected EU Countries—Some Aspects”, *European Journal of Sustainable Development*, vol. 6, núm. 1, 2017, pp. 357-368. Disponible en: <<http://ojs.ecsdev.org/index.php/ejsd/article/view/459/456>> (consultado el 17 de agosto de 2020).
- Spiegel, “Frankreich und Deutschland streiten über Kampfjet”, *Spiegel*, 29 de noviembre, Hamburgo, 2019. Disponible en: <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-tornado-ersatz-loest-streit-mit-frankreich-aus-a-1298979.html>> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- Tagliapietra, Simone, “Il ‘Green Deal europeo’ della presidente von der Leyen: quali priorità”, *Equilibri*, núm. 2, diciembre, 2019, pp. 284-290. Disponible en: <<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1406/95345>> (consultado el 19 de agosto de 2020).
- Unión Europea, “Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)”. Disponible en: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eige_es> (consultado el 21 de agosto de 2020).
- Unión Europea, “Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)”. Disponible en: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es> (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Unión Europea, *Tratado de Lisboa*. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- Val, Eusebio, “Entrevista a Ursula von der Leyen: ‘El Kremlin no perdona ninguna debilidad’”, *La Vanguardia*, 18 de julio, Barcelona, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190718/463579292690/ursula-leyen-entrevista-presidenta-comision-europea.html>> (consultado el 19 de noviembre de 2019).
- Valero, Carmen, “Baronesa, con siete hijos y un castillo: así es Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea”. Disponible en: <<https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2019/07/04/5d1cce99fdddfcc-138b457e.html>> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
- Verseck, Keno, “Demütigung aus Brüssel”, *Spiegel*, 21 de octubre, Hamburgo, 2019. Disponible en: <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-von-albanien-und-nordmazedonien-fatales-signal-a-1292520.html>> (consultado el 16 de noviembre de 2019).
- Von der Leyen, Ursula, “A Union that Strives for More. My Agenda for Europe”. Disponible en: <<https://austria-forum.org/attach/Europa/politi->

cal-guidelines-next-commission_en.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

Von der Leyen, Ursula, “We Have to Be Very Clear that Brexit is a Matter of Trade-Off and Choices”, *LSE European Politics and Policy* (blog), 9 de enero, Londres, 2020. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/103714/1/euoppblog_2020_01_09_ursula_von_der_leyen_we_have_to_be_very_clear.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2020).

Zuleeg, Fabian, “The View from Brussels”, en *DGAP Analyse* (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), núm. 16, Berlín, septiembre, 2014, pp. 59-62. Disponible en: <<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/news/news-pdf/what-would-the-possibility-of-the-united-kingdom-withdrawing-from-the-eu---a-brexite---mean-for-the-rest-of-europe.pdf>> (consultado el 21 de agosto de 2020).

6. UNA NUEVA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2019-2024. PRINCIPALES PROPUESTAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿HACIA EL LIDERAZGO MUNDIAL?

*Jorge Alberto Quevedo Flores**

INTRODUCCIÓN

A PARTIR DE las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, se traza una nueva etapa en la consolidación democrática de las instituciones europeas. Esto es la formulación de una propuesta de elección de presidente de la Comisión Europea por medio del método de cabeza de lista o *Spitzenkandidaten*. El objetivo del método de cabeza de lista es intentar paliar el denominado déficit democrático dentro de la Unión Europea (UE), así como facilitar la gobernabilidad durante su legislatura estableciendo mejores vínculos entre el Parlamento y la Comisión. Dicho método no es del gusto de todos, por ello ciertos sectores (principalmente el Consejo de la Unión Europea) han expresado su oposición al mismo.

El método de cabeza de lista se puso en práctica en la elección de la presidencia de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019, cuando se eligió al ex primer ministro luxemburgués Jean-Claude Juncker como nue-

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara, México. Línea de investigación: acción exterior de la Unión Europea y las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe. Correo electrónico: <jorgequevedo08@gmail.com>.

vo presidente, quien ganó en las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2014 postulado por el Partido Popular Europeo, aunque tuvo que pactar con los socialdemócratas para obtener la mayoría absoluta necesaria para ser elegido presidente. Para las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 se pretendió reafirmar el método de cabeza de lista en la elección del nuevo presidente de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024. Sin embargo, esa situación no se dio así, el resultado de las elecciones daban como ganador nuevamente al candidato del Partido Popular Europeo, en este caso al alemán Manfred Weber. Ante el rechazo de los otras familias políticas europeas (socialdemócratas y liberales, principalmente), se genera la primera crisis que debe de enfrentar el método de cabeza de lista y se llega a una salida “técnica” (que generó muchas controversias): la designación de la ex ministra de Defensa alemana Ursula von der Leyen como nueva presidenta de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024.

Los ejes centrales de la presidenta Von der Leyen van en función de tres temas centrales: un nuevo Pacto Verde Europeo, una economía en pro de las personas y una Europa adaptada a la era digital. Éstos serán los temas trocales de su administración, así como la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea. En cuanto se refiere específicamente al tema de una Europa más fuerte en el mundo, se propone trabajar a partir del comercio libre y justo, tener un papel más activo (principalmente con sus vecinos y socios) y seguir trabajando en pro de la defensa europea; esto se basa en consolidar el papel de *rule-maker* de la UE en el mundo.

En el presente capítulo se pretende analizar cuáles son las propuestas en materia de acción exterior de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024 que pueden llevar a crear un liderazgo mundial de la UE. El objetivo es razonar las principales propuestas en materia de acción exterior de la Comisión 2019-2024. Para llegar a dicho objetivo se tiene que iniciar examinando la designación de la nueva presidenta de la Comisión Europea, lo cual generó dudas y cuestionamientos sobre el proceso de elección del nuevo presidente, debido a que pone en entredicho el método de cabeza de lista y con ello genera un posible retroceso en la consolidación democrática de las instituciones europeas y la legitimidad en la búsqueda del liderazgo de la UE en el mundo.

EL MÉTODO DE CABEZA DE LISTA Y LA DESIGNACIÓN DE LA NUEVA COMISIÓN 2019-2024

El Tratado de Lisboa fortaleció el papel del Parlamento Europeo confiriéndole un rol más activo en la elección del presidente de la Comisión Europea, en lugar de limitarse a aprobar a un candidato propuesto exclusivamente por el Consejo Europeo. A partir de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, se consolida el método *Spitzenkandidaten* o “cabeza de lista” para elegir al presidente de la Comisión Europea.¹ Por ello en marzo de 2014 el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la cual señala que: “el Parlamento Europeo había expresado su confianza en que se examinara en primer lugar al candidato al cargo de presidente de la Comisión presentado por el partido político europeo con más escaños en el Parlamento, con el fin de verificar su capacidad para conseguir el apoyo de la mayoría absoluta necesaria en el Parlamento”.²

Por lo tanto, se puede señalar que el método de cabeza de lista fue una creación del Parlamento Europeo para que la elección del presidente de la Comisión fuese más democrática y transparente.³ En las urnas, los ciudadanos no sólo tenían que escoger a sus parlamentarios, sino también podían decir quién creían que debía dirigir la Comisión Europea. Por ello a partir de los resultados de las elecciones europeas, un cabeza de lista será designado presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo tras haber sido propuesto oficialmente por los jefes de Estado y de Gobierno, quienes tendrán en cuenta el resultado de las elecciones europeas. En este sentido, el Parlamento ha declarado estar dispuesto a rechazar a cualquier candidato que no sea el cabeza de lista de un partido. Esto causó la elección de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019, lo que planteaba un relativo éxito del método propuesto: el cabeza de lista.

¹ Sara B. Hobolt, “A Vote for the President? The Role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament Elections”, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 10, 2014, pp. 1528-1540.

² Para ampliar, véase Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo del 13 de marzo de 2014 sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo (2013/2130 [INI]). Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0249&language=ES>>.

³ En concreto, el artículo 17, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea, establece que el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un candidato al cargo de presidente de la Comisión Europea, “teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas”. A continuación, el Parlamento Europeo elegirá al candidato con una mayoría de los miembros que lo componen.

En febrero de 2018, los diputados del Parlamento Europeo consideraron que el método de cabeza de lista había triunfado y destacaron que las elecciones de 2019 sería la ocasión para consolidar el método. Además, reafirmaba su posición de 2014 al aclarar que “estaría preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en periodo previo a las elecciones europeas”.⁴

En consecuencia, para las elecciones de 2019 las familias políticas europeas o los grupos políticos⁵ designaron sus cabezas de lista y candidatos para la presidencia de la Comisión Europea, que fueron los siguientes: Partido Popular Europeo, Manfred Weber; Partido de los Socialistas Europeos, Frans Timmermans; Alianza de los Conservadores y Reformistas de Europa, Jan Zahradil; Alianza de Liberales y Demócratas de Europa, Guy Verhofstadt; Partido Verde Europeo, Ska Keller; Alianza Libre Europea, Oriol Junqueras, y Partido de la Izquierda Europea, Nico Cué. Las propuestas de dichos candidatos consolidarían el método de cabeza de lista y reafirmaría la vertiente democrática y de transparencia.

El número de diputados previstos para la XI Legislatura del Parlamento Europeo fue de 705 escaños; en espera de su salida de la UE, los 73 escaños que tenía asignados Reino Unido se repartieron entre diversos países que estaban subrepresentados, como España, Francia, Italia y Holanda, quedando reservados 46 para una posible ampliación de la UE. La participación en las elecciones europeas de mayo de 2019 fue el más alto hasta el momento, con una participación de 50.63%, dando como resultado, en términos generales: 182 (24.23%) escaños para el Partido Popular Europeo; 154 (20.51%), Partido Socialista Europeo; 108 (14.38%), Grupo Renovar Europa; 74 (9.85%), Partido Verde Europeo; 73 (9.72%), Identidad y Democracia; 62 (8.26%), Conservadores y Reformistas; 41 (5.46%), Izquierda Unitaria/Nórdica; 57 (7.59%), no inscritos.⁶

⁴ Para ampliar, véase Parlamento Europeo, “Decisión del Parlamento Europeo sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea”, 2017/2233(ACI). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_ES.html>.

⁵ Los diputados se reúnen en grupos políticos; no se agrupan por nacionalidades, sino en función de su afiliación política. En la actualidad, hay siete grupos políticos en el Parlamento Europeo. Cada grupo político se ocupa de su propia organización interna mediante la designación de un presidente (o dos vicepresidentes en el caso de algunos grupos), una mesa y una secretaria.

⁶ Para ampliar, véase Parlamento Europeo, “Resultados a las elecciones europeas de 2019”. Disponible en: <<https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es>>.

En cuanto a los resultados de los candidatos a presidente de la Comisión Europea, fueron los siguientes: Weber, 173 escaños; Timmermans, 147; Verhofstadt, 87; Zanni, 73; Keller, 55; Zahradil, 47; Cué, 21, Junqueras, 11; Sin candidato, 9, lo que significaba la designación del alemán Manfred Weber como nuevo presidente de la Comisión para el periodo 2019-2024. Esto traía consigo que los populares europeos continuaran en el poder dentro de la Comisión Europea, pero la poca experiencia ejecutiva de Weber, así como un boicot de socialistas y liberales europeos, que estaban dispuestos a acabar con lo que consideraban el monopolio del Partido Popular Europeo en los puestos claves de la UE. Esto causó la pugna y, por consiguiente, una crisis del nuevo método de cabeza de lista.⁷

A diferencia de la anterior elección del presidente de la Comisión (Junker), el Parlamento Europeo no puso en la mesa el nombre del candidato ganador, tampoco se tuvo unanimidad en la defensa del método de cabeza de lista. Los liberales argumentaron: “El Partido Popular Europeo defiende el procedimiento de los *Spitzenkandidaten*, pero desgraciadamente ellos mismos mataron su legitimidad cuando votaron contra las listas transnacionales. Un *spitzenkandidaten* que no puedes votar en el conjunto de la Unión Europea simplemente no es serio”.⁸ Algunos expertos señalan que tras estas declaraciones de los liberales se encontraba la mano del presidente francés Macron, gran opositor de ese procedimiento, y lo hizo extensivo en el Consejo Europeo. Tanto liberales como socialistas tenían en mente los nombres de Barnier, Timmermans o Vestager, pero no el de Weber. Ante ese nuevo escenario inédito de apoyos en contra y a favor de Weber como candidato ganador, se generó una división al interior del seno del Consejo Europeo y también del Parlamento Europeo, que derivaba en una nueva crisis en la construcción europea. Los jefes de Gobierno siguen sin aceptar el sistema de los *spitzenkandidaten*, pero quieren evitar un enfrentamiento con el Parlamento.

Ursula von der Leyen, entonces ministra de Defensa de Alemania, fue la salida “política” a la crisis del método de “cabeza de lista” y del estira y afloja entre las principales fuerzas políticas: Populares, Socialistas, Liberales, y entre el Consejo y el Parlamento. La propuesta aún debía obtener el visto bueno del Parlamento Europeo. Algunos especialistas y académicos

⁷ Desmond Dinan, “Governance and Institutions: The Year of the *Spitzenkandidaten*”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, 2015, pp. 93-107.

⁸ La Vanguardia, “Socialistas y liberales contra Weber”, 29 de mayo, Bruselas, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190529/462552347589/presidente-comision-europea-manfred-weber-macron-merkel-eurocamara.html>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

señalaban que la designación de Von der Leyen es un fraude a los millones de electores europeos que votaron por los candidatos propuestos en las cabezas de lista por los partidos europeos.⁹ Esto generó la idea del fracaso del sistema de cabeza de lista al designar en lugar de elegir al nuevo presidente de la Comisión Europea. Von der Leyen proviene del Partido Demócrata Cristiano alemán, aunque está integrado al Partido Popular Europeo, y nunca fue presentada como candidata de los populares europeos a la presidencia de la Comisión, lo que implica, en cierta forma, un fraude electoral. Todo esto planteaba que el Consejo, nuevamente a espaldas del Parlamento, designara al presidente de la Comisión, en claro retroceso democrático y dando una imagen de alejamiento de las decisiones de sus ciudadanos.

En esta nueva pugna entre Macron (en contra) y Merkel (a favor) dentro de las instituciones europeas, tal parece que quien ganó la partida fue Francia y Macron, al obtener uno de los puestos más importantes de la UE con Christine Lagarde como directora del Banco Central Europeo (BCE), por lo que el mismo Macron sugirió a Angela Merkel proponer a Von der Leyen como futura presidenta de la Comisión Europea, lo cual Merkel vio con buenos ojos dejando a un lado a su otro candidato propuesto, Weber. Ahora bien, una de las principales propuestas de Von der Leyen es consolidar la unión de las fuerzas militares europeas, así como las políticas de defensa de la UE, ya que están “en construcción”, lo que lleva a la idea de un “euroejército”.

El 16 de junio de 2019 el Parlamento Europeo eligió a Ursula von der Leyen como la primera mujer en ser presidenta de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024.¹⁰ El presidente del Parlamento Europeo, el italiano David Sassoli, señaló que: “una vez superado el proceso de elegir al nuevo presidente de la Comisión, ahora se abre una fase importante para las instituciones europeas; tenemos que prepararnos para las audiencias con los comisarios designados, que serán muy rigurosas”.¹¹ Los siguientes pasos

⁹ Sofia S. Manzanaro, “¿Ha sido un fraude la elección de Ursula von der Leyen como presidente de la Comisión Europea?”, *Euronews*, 3 de junio, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/07/03/ha-sido-un-fraude-la-eleccion-de-ursula-von-der-leyen-como-presidenta-de-la-comision-euro>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

¹⁰ Para ampliar, véase Parlamento Europeo, “El parlamento respalda a Ursula von der Leyen, la primer mujer que presidirá la Comisión Europea”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/hearings2019/presidente-de-la-comision-2019/20190711IPR56824/el-parlamento-respalda-a-ursula-von-der-leyen-primera-mujer-en-presidir-la-ce>>.

¹¹ Parlamento Europeo, “El parlamento respalda a Ursula von der Leyen, la primer mujer que presidirá la Comisión Europea”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/hea>>.

son que la presidenta electa solicite a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE que propongan candidatos que formen parte del nuevo Colegio de Comisarios, así como la presentación de las principales propuestas de trabajo de la nueva presidenta Von der Leyen.

Por lo anterior se debe tomar en cuenta el clima adverso y las reacciones desfavorables que se suscitaron ante la “elección”, o mejor dicho la designación, de Von der Leyen como presidenta de la Comisión 2019-2024; cuestiones como el fracaso del método de cabeza de lista y el voto de los ciudadanos europeos y la democracia europea plantean un escenario de retroceso en la democracia europea que se desarrolla muy despacio. Todo esto plantea desafíos que deberá afrontar la nueva comisión.

LAS NOVEDADES EN LA CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DE VON DER LEYEN

Al nuevo Parlamento Europeo, electo en mayo de 2019, le corresponde elegir tanto al presidente de la Comisión (inicialmente por medio del método de cabeza de lista) y a los comisarios, los cuales, una vez propuestos por los jefes de Estado y de Gobierno, deberán pasar por un proceso riguroso de investigación y selección. El Tratado de la Unión Europea dentro del Tratado de Lisboa, en su artículo 17 párrafo 3, señala: “Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia”. En complemento, el párrafo 5 también del artículo 17 señala: “Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema rotatorio estrictamente igual entre los Estados miembros que permita mantener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados”. Por lo tanto, el Consejo, previo acuerdo con el presidente electo, aprueba la lista de candidatos al puesto de comisarios, uno por cada Estado miembro.¹² En consecuencia, los comisarios propuestos tendrán que comparecer ante las

rings2019/presidente-de-la-comision-2019/20190711IPR56824/el-parlamento-respalda-a-ursula-von-der-leyen-primera-mujer-en-presidir-la-ce>.

¹² El artículo 17 del Tratado de la Unión Europea también señala: “A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de Estados miembros que incluirá a su Presidente y su Alto Representante a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número”.

comisiones parlamentarias de sus respectivos ámbitos propuestos, del cual se deriva que dicha comisión parlamentaria emita una evaluación de las competencias y los conocimientos del candidato a comisario propuesto, la cual se remite a la Conferencia de presidentes de la Comisión y al presidente del Parlamento.

Una opinión negativa puede llevar a alguno de los comisarios propuestos a retirar su candidatura. El presidente de la Comisión, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someten, entonces, al voto de aprobación del Parlamento. Una vez que el Parlamento aprueba al presidente y a los comisarios se procede a su nombramiento por parte del Consejo Europeo, que se pronuncia por mayoría cualificada. En el caso de que se produzca un cambio importante de cartera durante el mandato de la Comisión, se cubra una vacante o se nombre un nuevo comisario tras la adhesión de un nuevo Estado miembro, los comisarios afectados volverán a comparecer ante las comisiones pertinentes.

En el caso de la Comisión de Von der Leyen las audiencias de los comisarios designados ante las comisiones parlamentarias correspondientes se llevaron a cabo del 30 de septiembre al 8 de octubre de 2019. El Colegio de Comisarios tuvo que haber recibido el visto bueno del Parlamento, en votación durante la sesión plenaria del 21 al 24 de octubre 2019. La votación sería nominal y, para ser confirmado, el colegio tendría que recibir una mayoría de votos emitidos. El cuadro 6.1 muestra las propuestas a comisarios.

Cuadro 6.1. Lista de comisarios propuestos, 2019-2024

Comisario	Cartera	Comisiones responsables	Comisiones asociadas
Maroš Šefčovič (Eslovaquia)	Relaciones Interinstitucionales y Previsión	Asuntos Constitucionales/ Asuntos Jurídicos	Peticiones/Industria
Phil Hogan (Irlanda)	Comercio	Comercio Internacional	
Mariya Gabriel (Bulgaria)	Innovación y Juventud	Industria/Cultura	
Nicolas Schmit (Luxemburgo)	Empleo	Empleo	Asuntos Económicos

Comisario	Cartera	Comisiones responsables	Comisiones asociadas
Jutta Urpilainen (Finlandia)	Asociaciones Internacionales	Desarrollo	
Janusz Wojciechowski (Polonia)	Agricultura	Agricultura	Medio Ambiente
Ylva Johansson (Suecia)	Asuntos del Interior	Libertades Civiles	
Stella Kyriakides (Chipre)	Salud	Medio Ambiente	Agricultura
Didier Reynders (Bélgica)	Justicia	Libertades Civiles/ Asuntos Jurídicos	Mercado Interior
Helena Dalli (Malta)	Igualdad	Derechos de la Mujer/Empleo	Libertades Civiles
Sylvie Goulard (Francia)	Mercado Interior	Mercado Interior/ Industria	Asuntos Jurídicos/ Cultura
Elisa Ferreira (Portugal)	Cohesión y Reformas	Desarrollo Regional	Presupuestos/ Asuntos Económicos
Janez Lenarčič (Eslovenia)	Gestión de Crisis	Desarrollo	Medio Ambiente
Paolo Gentiloni (Italia)	Economía	Asuntos Económicos	Presupuestos/ Empleo
Kadri Simson (Estonia)	Energía	Industria	Medio Ambiente
Virginijus Sinkevičius (Lituania)	Medio Ambiente, Océanos y Pesca	Pesca/Medio Ambiente	
Johannes Hahn (Austria)	Presupuesto y Administración	Presupuestos/Control Presupuestario	Asuntos Jurídicos
Margaritis Schinas (Grecia)	Protección de nuestro estilo de vida europeo	Libertades Civiles/ Cultura	Empleo
Dubravka Šuica (Croacia)	Democracia y Demografía	Asuntos Constitucionales	Empleo

Comisario	Cartera	Comisiones responsables	Comisiones asociadas
Věra Jourová (República Checa)	Valores y Transparencia	Asuntos Constitucionales/ Libertades Civiles	Asuntos Jurídicos
Josep Borrell (España)	Alto Representante y Vicepresidente. Una Europa más fuerte en el mundo	Asuntos Exteriores	
Valdis Dombrovskis (Letonia)	Servicios financieros	Asuntos Económi- cos/Empleo	Presupuestos
Margrethe Vesta- ger (Dinamarca)	Competencia	Industria/Mercado Interior/Asuntos Económicos	Asuntos Jurídicos
Frans Timmer- mans (Países Bajos)	Pacto Verde Europeo	Medio Ambiente	Industria/ Transporte

Fuente: elaboración propia con datos del Parlamento Europeo, 2019.

Se debe destacar la novedosa propuesta de la presidenta Von der Leyen para conformar una “nueva” estructura de la Comisión con respecto a su antecesora, la cual fue derivado del golpeteo político entre socialistas y liberales contra los populares europeos. En este sentido, Von der Leyen señalaba que la nueva Comisión debe reflejar las nuevas prioridades y ambiciones expuestas en las orientaciones políticas.¹³ Por lo tanto, la Comisión se va a estructurar en torno a los objetivos que sirvieron como fundamento en la elección (o designación) de Von der Leyen, que se enfocan hacia:

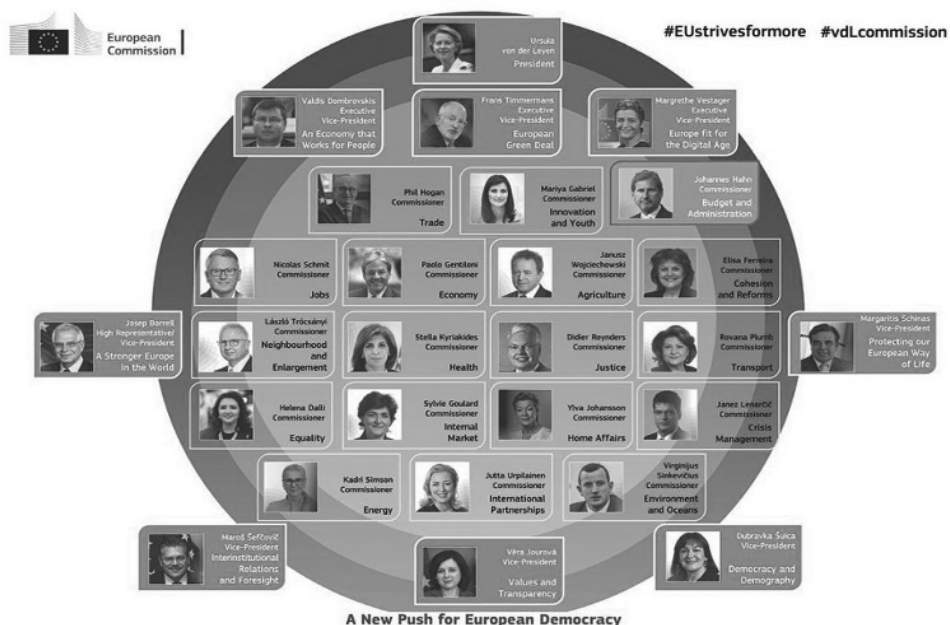
La necesidad de abordar los cambios climático, tecnológico y demográfico que están transformando nuestras sociedades y nuestro estilo de vida es la base de nuestro trabajo. Las potencias actuales caminan solas por nuevas vías y están surgiendo y consolidándose nuevas potencias, lo que ha generado una sensación de inquietud y ansiedad entre muchas comunidades de toda Europa. La Unión Europea debe liderar la transición hacia un planeta sano y un nuevo mun-

¹³ Comisión Europea, “La Comisión Von der Leyen: por una Unión que es esfuerce en lograr más resultados”, Comunicado de Prensa, Bruselas, 9 de septiembre, 2019.

do digital. Pero solo puede hacerlo uniendo a las personas y mejorando nuestra economía social de mercado única para adaptarla a las nuevas ambiciones.¹⁴

El nuevo Colegio tendrá ocho vicepresidentes, entre ellos el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell. Los vicepresidentes son responsables de las prioridades expresadas en las orientaciones políticas. Dirigirán el trabajo en las cuestiones generales de mayor relevancia, como el Pacto Verde Europeo, una Europa adaptada a la era digital, una economía que funcione en pro de las personas, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea. Los comisarios son la pieza central de la estructura del nuevo Colegio y gestionarán el conocimiento especializado que proporcionan las direcciones generales. Lo anterior quedaría plasmado en la siguiente imagen:

Figura 6.1. Un nuevo impulso a la democracia europea



Fuente: tomado de Comisión Europea, 2019.

¹⁴ Parlamento Europeo, “Ursula von der Leyen presenta su visión al Parlamento Europeo”, Nota de prensa, sesión plenaria, Bruselas, 16 de junio, 2019.

Las carteras que son consideradas “prioritarias” para la Comisión Von der Leyen, son: el socialista holandés Frans Timmermans que tendrá a su cargo la Política de Cambio Climático –además repite en la Comisión–; la liberal danesa Margrete Vestager que se ocupará del Mercado Digital y la Competencia –también repite en la Comisión–, y el letón Valdis Dombrovskis será vicepresidente del Euro, Estabilidad Financiera y Mercados de Capitales –también repite–. Estas serían las tres vicepresidencias ejecutivas, las cuales responden definitivamente a las negociaciones políticas derivadas de la falta de cumplimiento del método de cabeza de lista que atrajo una nueva crisis al momento de la designación de la nueva presidenta de la Comisión. Las negociaciones llevaron a que Timmermans se convierta *de facto* en el número dos de la próxima Comisión, aunque sus aspiraciones eran llegar a ser el presidente de la Comisión Europea.¹⁵

En segundo plano, acorde con la nueva estructura, se encuentran los otros cinco vicepresidentes de la Comisión: el español Josep Borrell será el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien sería “nuevo” dentro de la burocracia europea, pero con mucha experiencia en temas y dinámicas políticas europeas;¹⁶ la chequia Věra Jourová, en Valores y Transparencia –quien repite–; el griego Margaritis Schinas, en Protección del Modo de Vida Europeo, con una larga carrera como funcionario de la Comisión Europea; el eslovaco Maroš Šefčovič, en Relaciones Interinstitucionales y Previsión, también fue vicepresidente en la anterior Comisión; y la croata Dubravka Šuica, en Democracia y Demografía, esta sería su primera experiencia en la Comisión Europea.

Entre algunas de las características de la Comisión Von der Leyen sobresalen: primera mujer presidenta de la Comisión, electa por “gran mayoría” no por unanimidad; dicha presidencia fue producto de una negociación entre populares, socialistas y liberales; hija de padre exfuncionario de la Comisión; con vastos conocimientos en temas de seguridad y militares, que

¹⁵ Jack Parrock y Aida Sanchez Alonso, “Timmermans, preparado para ser el segundo de a bordo de von der Leyen”, *Euronews*, 8 octubre, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/10/08/timmermans-preparado-para-ser-el-segundo-de-a-bordo-de-von-der-leyen>> (consultado el 22 noviembre de 2019).

¹⁶ En 2002 fue uno de los representantes del Parlamento Español en la Convención Europea encargada de elaborar el borrador de la Constitución Europea. Borrell participó dentro de los grupos de trabajo de gobierno económico, Europa social, política exterior y defensa. Presidió el Parlamento en el periodo 2004-2007, por lo que participó en la firma del Tratado Constitucional en 2004, y ha dirigido el prestigioso Instituto Europeo de Florencia.

le ha proporcionado una forma de trabajo casi “militar” (plantea vivir en el edificio de la Comisión¹⁷); se propone una comisión paritaria: 13 comisarias y 13 comisarios, dentro de un rango de edad muy heterogéneo, 28-72 años; dentro de la cartera de Mercado Interior se pretende crear la Dirección de la Industria de la Defensa y el Espacio, así como la geopolitización de la Comisión, con reuniones de evaluación en las regiones cada semana para escuchar a los europeos en sus lugares de origen, y no sólo visitar las capitales, sino también las regiones donde los europeos viven y trabajan; Europa debe adaptarse a la era digital, también ha de hacerlo la Comisión. Las reuniones del Colegio serán sin papel y digitales.

El objetivo de la nueva Comisión es hacer la vida más fácil a las personas y las empresas. Cuando la Comisión proponga nuevas leyes y reglamentos, aplicará el principio de “una más, una menos” (si se introduce una norma nueva debe derogarse otra) para reducir los trámites burocráticos. En este sentido, Von der Leyen ha declarado: “Esta será una Comisión que practique lo que predica. Nos hemos dotado de una estructura centrada en tareas, y no en jerarquías. Tenemos que ser capaces de cumplir nuestros compromisos en las cuestiones que más importan, lo más rápidamente posible y con decisión.”¹⁸

PROPUESTAS CENTRALES DE LA COMISIÓN VON DER LEYEN

El 16 de junio de 2019, Ursula von der Leyen presentó su primera visión de trabajo a los eurodiputados. Entre los puntos más importantes en primer lugar está: “un planeta saludable representa nuestro mayor desafío y responsabilidad”, planteado como necesidad. Von der Leyen propuso objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos (entre 50 y 55% en 2030), se comprometió a preparar un “tratado verde para Europa (*New Green Deal*)” y una ley europea sobre clima en sus primeros cien días como presidenta de la Comisión. En segundo lugar propuso que la UE debe establecer una economía que sirva a la gente y, para ello, debe “repartirse la carga entre todos”,

¹⁷ Diario de León, “Von der Leyen vivirá en 25 metros cuadrados junto a su despacho”, *Diario de León*, 29 de noviembre, 2019. Disponible en: <<https://www.diariodeleon.es/articulo/internacional/von-der-leyen-vivira-25-metros-junto-despacho/201910040202481944088.html>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

¹⁸ Comisión Europea, “La Comisión Von der Leyen: por una Unión que es esfuerce en lograr más, resultados”, Comunicado de Prensa, Bruselas, 9 de septiembre, 2019.

incluidos los gigantes tecnológicos que operan en Europa sin compensar a los ciudadanos europeos por su acceso al capital social y humano de la UE. También adelantó que impulsará la inversión sostenible hasta alcanzar un volumen de un billón de euros en una década.¹⁹

Paradójicamente, dentro de sus primeras propuestas sobresale la de reforzar el sistema del candidato principal (cabeza de lista) en las elecciones europeas y abrió la puerta a reconsiderar la creación de listas transnacionales (posiblemente sea la causa de la crisis del método de cabeza de lista). De forma más puntual y tomando como base las dos primeras propuestas, en su propuesta de orientaciones políticas para 2019-2024 se plantea para los próximos cinco años trabajar para disipar temores y crear oportunidades. “Europa debe de liderar la transición hacia un planeta sano y un nuevo mundo digital. Pero solo puede hacerlo uniendo a las personas y mejorando nuestra economía social de mercado única en el mundo para adaptarla a las nuevas ambiciones”.²⁰ Para llevar a cabo lo anterior, la presidenta Von der Leyen realizó amplias consultas y debates con los distintos grupos políticos del Parlamento Europeo, así como la agenda estratégica del Consejo Europeo para el 2019-2024. Las orientaciones políticas se centran en seis grandes ambiciones de Europa para los próximos cinco años: 1) un Pacto Verde Europeo; 2) una economía que funcione en pro de las personas; 3) una Europa adaptada a la era digital; 4) la protección del estilo de vida europeo; 5) una Europa más fuerte en el mundo, y 6) un nuevo impulso a la democracia europea. Esto podrá llevar a Europa a ser líder mundial.

En cuanto a un Pacto Verde Europeo (*New Green Deal*) plantea convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro, al consagrar una norma con el objetivo de neutralidad climática para 2050. Von der Leyen señala al respecto:

Quiero que el Pacto Verde Europeo se convierta en el distintivo de Europa, sustentado sobre nuestro compromiso de convertirnos en el primer continente climáticamente neutro del mundo. Además, se trata de un imperativo económico a largo plazo: quienes actúen primero y más rápido también serán los que aprovechen las oportunidades que brinda la transición ecológica. Quiero

¹⁹ Parlamento Europeo, “Ursula von der Leyen presenta su visión al Parlamento Europeo”, Nota de prensa, sesión plenaria, Bruselas, 16 de junio, 2019.

²⁰ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019.

que Europa lidere esa carrera. Quiero que sea exportadora de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas.²¹

Asimismo se plantea ampliar el régimen de comercio de derechos de emisión, implementar un impuesto sobre el carbono en frontera, una nueva estrategia industrial, así como ser líder mundial en la economía circular y tecnologías limpias. Todo esto se debe apoyar en una estrategia de financiación verde y un plan europeo de inversión sostenible, para lo cual se requerirá transformar parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el banco climático europeo. Se plantea la aportación de un billón de euros de inversión para la próxima década. Como parte del Pacto Verde Europeo, también se plantea desarrollar una estrategia sobre biodiversidad para 2030, además de apoyar a los agricultores europeos con una estrategia nueva de la granja a la mesa sobre alimentos sostenibles, las cuales serían algunas de las propuestas en materia del Pacto Verde Europeo.

En lo que respecta a una economía que funcione en pro de las personas, las propuestas procuran profundizar la economía social de mercado de la UE, por lo que se buscará más justicia social y prosperidad. Von der Leyen señala al respecto: “Contamos con una economía social de mercado única, fuente de nuestra prosperidad y justicia social. Esto tiene aún más importancia, si cabe en un momento en el que afrontamos una doble transición: climática y digital. Valdis Dombrovskis dirigirá nuestro trabajo para aunar lo social y el mercado en nuestra economía”.²² Se esboza un gran apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), columna de la economía europea, a partir de una estrategia específica para ellas; se plantea la profundización de la unión económica y monetaria, para lo cual se propone crear un instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro. Para esto se tendrá que trabajar en la culminación de la Unión Bancaria que ayude a reforzar el papel internacional del euro.

Otro de los proyectos económicos en función de las personas sería conciliar el aspecto social y el mercado en la economía moderna mediante un plan de acción para aplicar plenamente el pilar europeo de derechos sociales. Se piensa garantizar un salario mínimo justo dentro de la UE, así como mejorar las condiciones laborales de los trabajadores con un sistema euro-

²¹ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 6.

²² Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 8.

peo de reaseguros de prestaciones por desempleo. Luchar en contra de la pobreza en la UE, para lo cual se debe proteger y apoyar a los jóvenes, desde su infancia hasta la vida adulta, por lo que se creará la garantía infantil europea que respalde a todos los niños que se encuentren en riesgo de pobreza o exclusión social.

Las tecnologías digitales, especialmente la inteligencia artificial, está transformando el mundo. Para trabajar en una Europa adaptada a la era digital, donde internet conecta al mundo, Europa ha establecido normas en el sector de las telecomunicaciones, por lo que se intenta elaborar normas comunes para el desarrollo de las redes 5G que consolide la soberanía tecnológica de Europa en ciertas áreas tecnológicas. En este sentido, Von der Leyen señala:

La digitalización tiene una enorme repercusión en nuestra forma de vivir, trabajar y comunicarnos. En algunos ámbitos, Europa tiene que recuperar el terreno perdido, como en las relaciones de empresas con consumidores, mientras que en otros ocupamos una posición de liderazgo, como en el comercio entre empresas. Tenemos que adaptar nuestro mercado único a la era digital, obtener el máximo provecho de la inteligencia artificial y los macrodatos, mejorar en el ámbito de la ciberseguridad y trabajar duro por nuestra soberanía tecnológica.²³

Para lograrlo, se planea desarrollar una nueva norma sobre servicios digitales que mejoren la seguridad y responsabilidad de las plataformas. En este contexto, se propone la digitalización de la Comisión mediante nuevas formas de trabajo digital. Se incluye la capacitación de las personas con educación y desarrollo de competencias, para lo cual se contempla hacer realidad en 2025 el Espacio Europeo de Educación, así como la actualización del plan de acción de educación digital y triplicar el presupuesto de Erasmus+ como parte del próximo presupuesto a largo plazo.

En lo que respecta al estilo de vida europeo, la propuesta central se enfoca en la protección de los ciudadanos y los valores europeos. Esto puede ser posible mediante la defensa del estado de derecho que proteja los valores fundamentales de los europeos, por lo que no puede haber reservas en cuanto se refiere a la defensa del estado de derecho europeo. Asimismo, se

²³ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 14.

debe trabajar en fortalecer fronteras y en un nuevo comienzo en materia de migración, para lo cual se propondrá un pacto sobre migración y asilo que incluya el relanzamiento de la reforma de Dublín en esta materia. Para lograrlo, se reforzará el papel de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), así como la modernización del sistema europeo común de asilo. La seguridad interior es un tema clave en esta propuesta, por tanto, se propone que la Fiscalía Europea debe tener más autoridad y competencias para investigar y perseguir el terrorismo transfronterizo, por lo que ha llegado el momento de impulsar la Unión Aduanera hacia un nuevo nivel.

Se trazan algunos puntos para dar un nuevo impulso a la democracia europea: en primer lugar, se busca dar más peso a los ciudadanos europeos en la toma de decisiones, para ello se propone que expresen su opinión en una conferencia sobre el futuro de Europa en 2020 que se desarrollará durante dos años. Se reforzará también la relación entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, la idea es apoyar el derecho de la iniciativa al Parlamento Europeo, así como el debate periódico con los eurodiputados y los comisarios, para generar un poder pleno de codecisión entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Un tema por demás espinoso e importante es el mejoramiento del sistema de cabeza de lista, la crisis de las recientes elecciones, que mostró la necesidad de revisar cómo se designa y elige a los líderes de las instituciones europeas. Mejorar el sistema de cabeza de lista implica hacerlo más visible a un electorado amplio y debe abordar la cuestión de las listas transnacionales para las elecciones europeas con el fin de transparentar las decisiones en la UE. Las nuevas normas deberán entrar en vigor a tiempo para las elecciones de 2024. También se propone la creación de un organismo ético independiente y común para todas las instituciones de la UE.

Por último, se debe proteger la democracia europea, sobre todo de interferencias externas, la desinformación y las noticias falsas que incitan al odio y a la desestabilización de la democracia. Para lograrlo se presentará un Plan de Acción para la Democracia Europea que abordará las amenazas exteriores e incluirá propuestas legislativas para fomentar una mayor transparencia en materia de publicidad política.

PROPUESTAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR:
¿HACIA UNA EUROPA MÁS FUERTE EN EL MUNDO?

En materia de acción exterior de la UE la propuesta de la presidenta Von der Leyen se enfoca en reforzar una marca única de liderazgo mundial responsable, fortaleciendo el papel de Europa como líder y referencia mundial en materia normativa mediante una sólida agenda comercial abierta y justa; así como trabajar estrechamente con sus vecinos (principalmente África, vecino próximo y socio más natural) y sus socios estratégicos en el resto del mundo;²⁴ por último, se plantea seguir avanzando en pos de una auténtica Unión Europea de Defensa.²⁵

Los principales subtemas que se esbozan para construir una Europa más fuerte son: el comercio libre y justo; desarrollar un papel más activo en el mundo y la seguridad interior, sustentado todo en un multilateralismo eficaz²⁶ que velará por mantener y actualizar el orden mundial basado en normas. Desde la perspectiva de la presidenta Von der Leyen, la UE lleva un buen camino en los últimos años, pero aún existen importantes desafíos, por lo que es necesario ser más ambiciosos, estratégicos y asertivos en la forma de actuar.

Sobre el comercio libre y justo, se propone reforzar el papel normativo con una sólida agenda comercial. Se identifica que el comercio no constituye un fin en sí mismo, es el medio para lograr la prosperidad de Europa y exportar sus valores a todo el mundo. La agenda comercial que la UE tiene actualmente en el mundo es un indicador: 41 acuerdos con 72 países (recientemente fueron negociados los acuerdos con Japón, Canadá, Vietnam, Singapur, y está en negociaciones con el Mercado Común del Sur [Mercosur], Australia y Nueva Zelanda); también se plantea reactivar la asociación comercial equilibrada y mutuamente beneficiosa con Estados Unidos (para no seguir generando sanciones). Todo lo anterior se tendrá que garantizar con el máximo nivel de transparencia, comunicación y cooperación con el Parlamento Europeo.

²⁴ Jorge Quevedo, “La paradoja del multilateralismo eficaz a través de las asociaciones estratégicas en la acción exterior de la Unión Europea”, *European Scientific Journal*, vol. 8, núm. 24, octubre, 2012.

²⁵ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 18.

²⁶ Para ampliar, véase Luis González, *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Madrid, Iustel, 2011.

En las negociaciones de los nuevos acuerdos (los que están en renovación) se velará porque se incluya un capítulo dedicado al desarrollo sostenible y las normas más exigentes en materia de clima, medioambiente y protección laboral, acompañadas de una tolerancia cero al trabajo infantil. Para conducir lo anterior se nombrará un alto responsable de la ejecución de la normativa comercial, una cuestión clave para liderar los esfuerzos de actualización y reforma de la Organización Mundial de Comercio.²⁷

Para llevar a cabo un papel más activo, se propone trabajar de forma conjunta con los vecinos y socios de la UE, guiada por los valores y el respeto al derecho internacional y las Naciones Unidas. Uno de los principales instrumentos de actuación es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con la que se pretende seguir fortaleciendo su presencia y valores en todo el mundo. África es vecino natural y cercano de la UE, por lo que se pretende establecer una estrategia general para ese continente, las potencialidades y oportunidades de negocio que esto representa son muy grandes, considerando el rápido crecimiento demográfico africano. En este sentido, otra de las regiones cercanas y de suma importancia para la UE es la de los Balcanes occidentales, pues algunos países de la región han iniciado el proceso de adhesión a la UE, y se iniciarán negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, lo que traerá paz y prosperidad a la zona.

Una vez concluida la salida de Reino Unido (*Brexit*) de la UE se planea una asociación ambiciosa y estratégica con ese país, lo cual será posible únicamente con la negociación clara de un acuerdo de retirada ordenada, aun cuando esto implique más tiempo.

Para ser una voz fuerte en el mundo, se debe tener capacidad de reacción rápida, por lo que se pretende trabajar con una mayoría calificada en la toma de decisiones en materia exterior, así como una coordinación de actuación con el Alto Representante. Esto se fortalecerá con un aumento en inversión de más de 30% en la acción exterior, para alcanzar 120 000 millones de euros en el presupuesto de largo plazo de la UE.²⁸

En lo que toca a defensa la UE reconoce el papel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como la piedra angular de la defensa colectiva de Europa. Los recientes cuestionamientos sobre el papel y la aportación que debe tener la UE y otros países europeos en el tema de la

²⁷ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 19.

²⁸ Ursula von der Leyen, “Una Unión que se refuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, Documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019, p. 20.

defensa han llevado a replantear que, para los próximos cinco años, se deberá seguir trabajando en pos de una auténtica Unión Europea de Defensa. Esta situación nueva proyecta varios retos que serán abordados al reforzar el Fondo Europeo de Defensa para el apoyo de la investigación y el desarrollo de capacidades, de esta forma pretende abrir oportunidades para las industrias de alta tecnología y otros sectores de la economía europea. Bajo este tenor se creará la Dirección General de Defensa, Industria y Espacio (que estará incluida en la cartera de Mercado Interior), la cual tendrá como objetivo el desarrollo de la industria de defensa europea, sobre todo lograr la soberanía digital, lo cual se alinea con el compromiso sobre una Europa digital, el desarrollo de la tecnología 5G y ya no depender de permisos externos para el desarrollo de tecnología militar europea. Así se pretende combatir las “amenazas híbridas graves y agudas”²⁹ con una mejor respuesta y adaptación, por lo tanto, se buscará el desarrollo de un enfoque integrado y general de la seguridad europea, para ello también se busca tener un papel como actor de pleno derecho y activo a nivel mundial, en las Naciones Unidas y con respecto de los países vecinos, específicamente con África, mediante la Asociación con África³⁰ se pretende diseñar y aplicar soluciones a retos como la inestabilidad, el terrorismo transfronterizo y la delincuencia organizada. Como los retos en materia de seguridad se tornan cada vez más diversos e imprevisibles, la UE deberá estar preparada para enfrentarlos.

Una figura clave para el desarrollo de las propuestas en materia exterior y lograr el objetivo de tener una Europa más fuerte en el mundo sería la del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el español Josep Borrell. En su audiencia con los eurodiputados explicó su propuesta de trabajo, en la que plantea el objetivo de que Europa sea referencia geopolítica, que pueda tener una sola voz en el planeta: “Somos una superpotencia económica y tenemos una capacidad democrática entre las principales del mundo, pero la Unión Europea tiene

²⁹ La UE define como *amenaza híbrida* a la acción coordinada y sincronizada, que ataca deliberadamente las vulnerabilidades sistémicas de los Estados democráticos y sus instituciones, mediante una amplia gama de medios (políticos, económicos, militares, civiles y digitales). Las actividades explotan los umbrales de detección y atribución, así como la frontera entre la guerra y la paz.

³⁰ El 4 de mayo de 2017, la Alta Representante y la Comisión publicaron una “Comunicación conjunta sobre un nuevo impulso a la Asociación África-UE”. El Consejo de Asuntos Exteriores acogió favorablemente dicha comunicación en su sesión del 15 de mayo de 2017. Para ampliar, véase European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council”. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN>>.

que aprender a utilizar el lenguaje del poder”.³¹ Borrell propone un llamamiento a la coherencia entre las políticas exteriores (de los distintos países) para aglutinarlos al servicio de una estrategia única. Esto sería posible con la toma de decisiones por mayoría calificada (en lugar de la unanimidad) en los temas de derechos humanos y cuestiones de paz, si se convierte en el primer paso. Se pretende reconstruir una relación con Estados Unidos que genere una respuesta rápida ante la imposición de aranceles a las exportaciones europeas. En el tema de la inmigración se propone un control estructural sin perder de vista que África tendrá mil millones de personas más en un futuro mediato, lo cual se convierte en una oportunidad para los productos europeos.

Lo anterior también implica acercarse a los países de los Balcanes occidentales (Montenegro, Serbia, República de Macedonia del Norte y Albania), reforzar el trabajo con Ucrania, o no perder de vista la amenaza que llega desde Rusia (ataques de ciberseguridad incluidos). El conflicto entre Serbia y Kosovo merece una rápida atención, por lo que Borrell señala: “Tenemos que lograr un acuerdo entre Serbia y Kosovo. Trabajaré duro para continuar con las discusiones entre Pristina y Belgrado, porque el *statu quo* no es sostenible”. Por último, un tema que marca la agenda internacional es la inestabilidad nuclear, por ello se propone extender y preservar el acuerdo de no proliferación de armas nucleares, que sea reforzado, y trabajar muy de cerca con Irán para que hacerlo efectivo.³²

Quizá una de las dudas que pueda generar la designación del Alto Representante de la UE, más allá de que sea Borrell o no, es que no queda claro su papel en la estructura de la nueva Comisión. La existencia de tres vicepresidentes ejecutivos, entre ellos uno que es como un vicepresidente o “primer ministro”, deja en entredicho el apoyo y el grado de libertad para trabajar del Alto Representante. Esto ha generado muchas suspicacias sobre el grado de “autonomía” para llevar a cabo sus funciones. Lo anterior se comprobará cuando entre en funciones y empiece a desarrollar sus labores la nueva Comisión.

Finalmente, las propuestas en materia de acción exterior de la Comisión Von der Leyen para el periodo 2019-2024 formulan una serie de cuestiones importantes para el reforzamiento del papel internacional de la UE, pero

³¹ Salvador Arroyo, “Examen tranquilo de Borrell en la Eurocámara”, *Hoy*, 8 de octubre, Bruselas, 2019.

³² Salvador Arroyo, “Examen tranquilo de Borrell en la Eurocámara”, *Hoy*, 8 de octubre, Bruselas, 2019.

hasta cierto punto están sesgadas o limitadas. Esto ha generado cuestionamientos internos y, sobre todo, externos acerca de dichas propuestas. Un ejemplo de esto es el poco interés (o casi nula mención) en planes y acciones concretas de la UE en América Latina y el Caribe, que si bien no plantea una situación de vecindad y seguridad contigua, si arrastra y devela muchos retos para la UE y sus Estados miembros hacia todos los países latinoamericanos. Hasta el momento, Brasil y México son los dos socios estratégicos de la UE en la región, sin embargo, la actuación de ambos países como líderes regionales ha dejado mucho que desear ante la poca coordinación y los escasos resultados al resolver los problemas que enfrenta la región, como pobreza, desigualdad, cohesión social y falta de integración real, en la que la UE puede abonar mucho.

CONCLUSIONES

Después de un mes de retraso derivado del rechazo y de las negociaciones políticas por la aceptación de los tres comisarios, así como *la retirada del Reino Unido de la UE*, el primero de diciembre de 2019 tomó posesión la presidenta Ursula von der Leyen y entró en funcionamiento la nueva Comisión Europea 2019-2024. También asumieron sus cargos el belga Charles Michel al frente del Consejo Europeo y la presidenta del BCE Christine Lagarde. Tal parece que el principal perjudicado de la elección de esta nueva Comisión fue la democracia europea. El fantasma del déficit democrático no desapareció, sino se fortaleció. El método de cabeza de lista, propuesto y creado por el Parlamento Europeo, no se consolida, sino que, por el contrario, sufre un claro revés, dejando en entredicho la apertura y transparencia democrática de las instituciones europeas. La pregunta es: ¿qué sigue después de esto?, o ¿cómo se podrá mejorar la elección del presidente de la Comisión Europea a futuro?

Paradójicamente, la presidenta Von der Leyen en su propuesta de trabajo da un nuevo impulso a la democracia europea, señala que se debe revisar cómo se designan y eligen a los líderes de las instituciones europeas, por tanto, piensa mediar en las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. La duda que queda es si la presidenta cuenta con la calidad política suficiente (los votantes europeos eligieron a otra persona) para llevar a cabo esa mediación. El problema central del método de cabeza de

lista tiene que ver con el desarrollo de listas transnacionales³³ para las elecciones europeas, que sin duda sería un avance para la democracia europea.

En cuanto a las propuestas para consolidar a Europa en el mundo, se trabajará a partir del comercio libre y justo, para tener un papel más activo (principalmente con sus vecinos y socios) y seguir trabajando en pro de la defensa europea. Las propuestas sobre comercio libre y justo se enfocan en liderar los esfuerzos de actualización y reforma de la OMC mediante la designación de un alto responsable para tal efecto. En este sentido, la dinámica comercial mundial requiere reglas claras y actualizadas para su desarrollo y la UE ha sido un gran promotor de estos planteamientos, es un referente destacado, pero se necesitan más y mejores resultados (se tiene que recordar la Ronda de Doha 2001 y los subsidios agrícolas, donde los países de la UE tienen gran parte), el objetivo tendrá que ser la reestructuración de las reglas del comercio mundial.

Para desarrollar un papel más activo a nivel internacional, tal parece que la idea de la seguridad estructural³⁴ de la UE sigue vigente. La propuesta central gira en torno al desarrollo de una estrategia general para África, destacando las potencialidades y oportunidades que dicha asociación representa a futuro. La cuestión es qué pasará con otras regiones del mundo que tienen un potencial importante y no son vecinos de la UE, como América Latina y el Caribe, por ejemplo, ya que, en el papel, la región se encuentra fuera del radar de prioridades de la nueva Comisión Europea, y lo único destacable para la región es la designación del español Josep Borrell como Alto Representante de la UE.

Por último, el tema de defensa europea es el que posiblemente trae consigo más cuestionamientos. La idea de consolidar una Unión Europea de Defensa genera pensamientos encontrados sobre el objetivo de creación de la propia UE, este es la paz. Sin embargo, lo anterior se debe entender en el marco de un nuevo contexto internacional con nuevos retos de seguridad, cada vez más cambiantes y diversos. La idea es combatir las nuevas amenazas híbridas agudas y graves que son una realidad en nuestro tiempo, pero sin dejar a un lado el papel como actor de pleno derecho y activo a nivel inter-

³³ Las listas transnacionales o panauropeas son una propuesta para formar listas de candidatos que pudieran ser elegidos no sólo por los electores de su país, sino por el conjunto de ciudadanos de la UE. Las listas transnacionales ayudarían a combatir a los partidos euroescépticos que han tenido un fuerte apoyo en los últimos años. Algunas formaciones consideran que este tipo de listas significarían avanzar realmente en la europeización del debate político en la UE.

³⁴ Se refiere a la seguridad de la UE con respecto a sus fronteras inmediatas, esto es el mediterráneo y Europa del este, a esto se puede incluir recientemente las cuestiones de seguridad con medio oriente, principalmente Turquía y ahora África.

nacional en el marco de las Naciones Unidas. Por todo lo anterior, existe un optimismo reservado en cuanto a los resultados que pueda tener la nueva Comisión Von der Leyen y los que puedan servir para mejorar el papel de la UE en el mundo, en espera de que no se convierta en una Comisión meramente militarista. Por lo tanto, queda abierto el debate sobre las propuestas en materia de acción exterior de la Comisión 2019-2024 que puedan derivar en un liderazgo mundial de la UE.

Tal como se ha señalado aquí, las propuestas son importantes, pero sesgadas o limitadas. Sólo los logros que alcancen las validarán.

FUENTES DE CONSULTA

- Arroyo, Salvador, “Examen tranquilo de Borrell en la Eurocámara”, *Hoy*, 8 de octubre, Bruselas, 2019.
- Comisión Europea, “La Comisión Von der Leyen: por una Unión que es esfuerce en lograr más resultados”, Comunicado de Prensa, Bruselas, 9 de septiembre, 2019.
- Diario de León, “Von der Layen vivirá en 25 metros cuadrados junto a su despacho”, *Diario de León*, 29 de noviembre, 2019. Disponible en: <<https://www.diariodeleon.es/articulo/internacional/von-der-le-yen-vivira-25-metros-junto-despacho/201910040202481944088.html>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Dinan, Desmond, “Governance and Institutions: The Year of the *Spitzenkandidaten*”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, 2015, pp. 93-107.
- European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council”. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN>>.
- González, Luis, *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Madrid, Iustel, 2011.
- Hobolt, Sara B., “A Vote for the President? The Role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament Elections”, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 10, 2014, pp. 1528-1540.
- La Vanguardia, “Socialistas y liberales contra Weber”, *La Vanguardia*, 29 de mayo, Bruselas, 2019. Disponible en: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190529/462552347589/presidente-comision-europea-manfred-weber-macron-merkel-eurocamara.html>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).

- Manzanaro, Sofia S., “¿Ha sido un fraude la elección de Ursula von der Leyen como presidente de la Comisión Europea?”, *Euronews*, 3 de junio, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/07/03/ha-sido-un-fraude-la-eleccion-de-ursula-von-der-leyen-como-presidenta-de-la-comision-euro>> (consultado el 22 de noviembre de 2019).
- Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo del 13 de marzo de 2014 sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo” (2013/2130 (INI)). Disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0249&language=ES>>.
- Parlamento Europeo, “El parlamento respalda a Ursula von der Leyen, la primera mujer que presidirá la Comisión Europea”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/hearings2019/presidente-de-la-comision-2019/20190711IPR56824/el-parlamento-respalda-a-ursula-von-der-leyen-primera-mujer-en-presidir-la-ce>>.
- Parlamento Europeo, “Ursula von der Leyen presenta su visión al Parlamento Europeo”, nota de prensa, sesión plenaria, 16 de junio, Bruselas, 2019.
- Parlamento Europeo, “La democracia en movimiento. Elecciones europeas, queda un año”, Encuesta Eurobarómetro 89.2, estudio de seguimiento de opinión, mayo, 2018.
- Parlamento Europeo, “Decisión del Parlamento Europeo sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea”, 2017/2233(ACI). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_ES.html>.
- Parlamento Europeo, “Resultados a las elecciones europeas de 2019”. Disponible en: <<https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es>>.
- Parrock, Jack y Aida Sanchez Alonso, “Timmermans, preparado para ser el segundo de a bordo de Von der Layen”, *Euronews*, 8 octubre, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/10/08/timmermans-preparado-para-ser-el-segundo-de-a-bordo-de-von-der-leyen>> (consultado el 22 noviembre de 2019).
- Quevedo, Jorge, “La paradoja del multilateralismo eficaz a través de las asociaciones estratégicas en la acción exterior de la Unión Europea”, *European Scientific Journal*, vol. 8, núm. 24, octubre, 2012.
- Von der Leyen, Ursula, “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa”, documento de trabajo, Bruselas, Comisión Europea, julio, 2019.

LA UNIÓN EUROPEA Y SUS VÍNCULOS CON EL EXTERIOR

7. LOS PARTIDOS ANTISISTEMA Y LA AGENDA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

*Marta Ochman**

INTRODUCCIÓN

LOS PARTIDOS ANTISISTEMA no son un fenómeno nuevo en Europa, sin embargo, en el siglo XXI se han convertido en un actor políticamente relevante, capaz de definir las dinámicas políticas y sociales en todos los países europeos. Hasta ahora, sus análisis se centran en el impacto electoral, así como en las dinámicas intraeuropeas, como la gestión de flujos migratorios, el apoyo al proyecto de la integración o la calidad de la democracia. Este capítulo explora un tema poco visible, pero de suma relevancia para la Unión Europea (UE): el impacto que los partidos antisistema pueden tener en la política internacional, sus relaciones con los países terceros o las posiciones que asume Europa ante algunos retos de la agenda internacional. Para ello se hará una revisión documental y un análisis de gabinete de los postulados de los partidos antisistema en temas relacionados con la política exterior europea.

Iniciaremos con la definición y descripción del actor protagónico de este estudio: los partidos antisistema, un esfuerzo complejo, pero de mucha

* Profesora-investigadora de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Líneas de investigación: Europa contemporánea, democracia, participación ciudadana en políticas públicas. Correo electrónico: <mochman@tec.mx>.

relevancia, considerando la heterogeneidad de estos partidos, así como los diversos adjetivos que se asocian con su perfil ideológico o programático. ¿Qué significa ser antisistema? y ¿por qué es el adjetivo que privilegiamos entre muchos otros? Analizamos estos partidos como un actor colectivo, de ahí que centraremos la descripción del actor en las características que comparten, pero enfatizando la heterogeneidad de este grupo como un rasgo fundamental para entender su impacto en la política internacional de la UE.

En el siguiente apartado reseñaremos brevemente los fundamentos de la política exterior de la UE y los retos que enfrenta en el ámbito de la toma de decisiones. Si el objetivo es evaluar el impacto de los partidos antisistema en la agenda internacional de la UE, es importante conocer las características generales y los retos que este proyecto enfrenta hoy en día. La intención no es hacer un estudio prospectivo de cada región o de los tópicos y las posiciones particulares, sino entender cómo evolucionará la dinámica general, cuáles consensos históricos se pueden romper y cómo puede modificarse la posición de la UE como un actor global.

La política internacional de la UE siempre ha sido objeto de interés de los analistas, entre otros factores, por su potencialidad de convertirse en un contrapeso efectivo de las acciones unilaterales y de la pretensión hegemónica de Estados Unidos. Ha enfrentado críticas por su falta de coherencia, reactividad o poca efectividad, es decir, incluso antes de la irrupción electoral de los partidos antisistema, era el ámbito de la acción europea más criticado que alabado. La cada vez mayor presencia de los partidos antisistema en los gobiernos nacionales y en el Parlamento Europeo representa un reto adicional para la política exterior común, un desafío que es importante analizar.

LOS PARTIDOS ANTISISTEMA: DEFINIENDO AL ACTOR

Los partidos que son referencia de este estudio han sido caracterizados por adjetivos diversos: populistas, antiliberales, insurgentes, de extrema, radicales, antieuropeos... Con mucha frecuencia, incluso, se los asocia con la extrema derecha, la xenofobia, el racismo y la ideología neonazi. Consideramos que estos enfoques carecen de rigor analítico y dificultan la comprensión del fenómeno político complejo, que indudablemente constituye un reto para el proyecto de integración europea, pero no necesariamente carece de legitimidad. Antes de argumentar por qué el adjetivo *antisistema*

es el que hemos escogido para caracterizarlos, explicaremos brevemente las razones de descartar los otros.

En el fondo, todos estos adjetivos pueden aplicarse a los partidos en cuestión, pero, al hacerlo, enfatizaríamos solamente una característica que los opone al sistema político, particularmente electoral, que ha predominado en la Europa de la posguerra. Cuando hablamos de partidos *de extrema* o *radicales*, la referencia implícita es el sistema de partidos (más adelante analizado en detalle) que se construyó en Europa para proteger la democracia liberal, la cual apenas logró sobrevivir el embate de los fascismos, y durante la Guerra Fría enfrentaba las amenazas del sistema soviético, auto-proclamado comunista. Los partidos afines o simpatizantes de las ideologías fascistas y comunistas fueron relegados, frecuentemente ilegalizados, neutralizados por los partidos moderados o del centro. Como veremos más adelante, tanto en los sistemas de pluralismo moderado y polarizado como en el sistema bipartidista, durante décadas los partidos de centroizquierda y centroderecha se alternaban en el poder, incluso lo compartían mediante las llamadas *grandes coaliciones*. El recuerdo muy vivo sobre cómo los partidos antidemocráticos llegaron al poder en muchos países europeos por medio de mecanismos democráticos favoreció la legitimidad de la democracia liberal, en la cual la voluntad popular es controlada y corregida por el apego a las garantías individuales y los derechos de las minorías. Ser *antiliberal* en el contexto europeo es sinónimo de *populista*, una ideología que rechaza los mecanismos de limitación a la voluntad del pueblo, los contrapesos institucionales y los mecanismos de intermediación entre el pueblo y el gobierno.¹

El populismo sería entonces una característica compartida por los partidos aquí analizados, sin embargo, no es un rasgo que permite construir una línea divisoria entre éstos y los partidos que defiendan el *statu quo*, de lo cual muchos sucumbieron a la tentación del discurso populista para mejorar sus resultados electorales. Consideremos, por ejemplo, el partido gobernante en Francia, La República en Marcha, de Emmanuel Macron. Cuando este político irrumpe en la escena electoral en 2017, gana la popularidad con el discurso antipartidos, propio del populismo. Construye un movimiento político, “en marcha”, con un fuerte liderazgo personal. La formación del partido responde a las necesidades propias de las elecciones legislativas, para las cuales el liderazgo personal de Macron no era sufi-

¹ Hanspeter Kriesi, “The Populism Challenge”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 361-378. DOI:10.1080/01402382.2014.887879.

ciente. Uno de los requisitos más controvertidos para los candidatos que postuló La República en Marcha en 2017 fue el no haber pertenecido a otros partidos. La promesa, muy en línea con el discurso de una representación directa de los intereses del pueblo, fue: representar a los ciudadanos, reformar el sistema, quitar los privilegios a las élites. Macron se autodefinió como representante del centro para atraer a los votantes tanto de la izquierda como de la derecha tradicional. Ya en el poder, más de una vez asumió un discurso tradicionalmente atribuido al populismo europeo de derecha, como lo fue, por ejemplo, el endurecimiento de la legislación migratoria en noviembre de 2019, reforma que limitó a los migrantes y los refugiados el acceso a servicios de salud e hizo eco a los estigmatizantes reclamos desde la derecha extrema de limitar la libre circulación de personas, supuestamente aprovechada por los ciudadanos de Europa del este para el llamado turismo social.²

Este ejemplo nos permite explicar también por qué no es apropiado el adjetivo *antieuropeo*, tan frecuentemente asociado con los partidos antisistema. Es cierto que en este grupo están las formaciones que reclaman la salida de su país de la UE, como las de Nigel Farage con el Partido de la Independencia de Reino Unido (UKIP [por sus siglas en inglés], actualmente es el Partido del Brexit) o la Francia Insumisa, de Jean-Luc Mélenchon; pero la mayoría de estos partidos usa el discurso de abandonar la UE de manera muy coyuntural, como lo hizo Marine Le Pen y el Frente Nacional en las elecciones de 2017, o Syriza (Coalición de la Izquierda Radical) y los Independientes Griegos durante la crisis de la deuda soberana, sobre todo entre los años 2012 y 2015, antes de que llegaran al poder y tuvieran que sentarse a negociar las condiciones de los rescates financieros. Por su parte, algunos partidos de Europa central y del este, a pesar de ser considerados antieuropeos, como La Ley y Justicia en Polonia, tienen una posición similar al

² *Turismo social* o *inmigración de la pobreza* son términos que refieren la percepción muy difundida en los países con sistemas sociales muy desarrollados de que los ciudadanos de países más pobres vienen para aprovecharse de las ayudas sociales. Particularmente aplica a los países de Europa central y del este, como Polonia, Rumania, Bulgaria, dado que sus ciudadanos gozan también la ciudadanía europea, por lo cual tienen derecho a residencia y acceso a servicios sociales en condiciones de igualdad. Aunque las estadísticas presentadas por diversas agencias nacionales y europeas no confirman esta percepción (los residentes de otros países pagan más en impuestos de lo que reciben en ayudas), algunos países europeos –Reino Unido, Bélgica, Alemania, Luxemburgo– han aplicado medidas consideradas por la Comisión Europea como violatorias del derecho comunitario, como el test de residencia habitual en Reino Unido en 2013, o la expulsión de los residentes extranjeros que no encuentran trabajo en Alemania en 2014.

euroescepticismo británico, que defiende la supremacía de las instituciones intergubernamentales sobre las supranacionales, pero no cuestiona en sí la pertenencia a la UE, dada la alta legitimidad de la permanencia,³ es decir, el adjetivo *antieuropeo* engloba posiciones muy diferentes, desde las reformistas hasta las radicales, de abandonar la UE.

Ante la heterogeneidad de los partidos, los programas y las ideologías que los sustentan, el adjetivo *antisistema* tiene la ventaja de reflejar una dicotomía presente en este discurso, la dicotomía entre los partidos que representan, y los que pertenecen al *sistema* y aquellos que no, aunque ambos grupos sean muy heterogéneos.

Para definir las características del sistema, vamos a referir dos fenómenos particulares: los sistemas electorales predominantes en Europa hasta la primera década del siglo XXI y la interacción entre las instituciones nacionales y las supranacionales en el marco de la UE. Retomando la sistematización de Sartori,⁴ en Europa continental el sistema de partidos predominante es el de pluralismo moderado, caracterizado por la existencia de aproximadamente cinco partidos electoralmente relevantes, de los cuales dos: el de centroderecha y el de centroizquierda, acaparan la mayoría de los votos sin llegar a una mayoría absoluta. De ahí que para formar un gobierno estable sea necesario construir una coalición. En este sistema, la distancia ideológica entre los partidos es pequeña, predominan las políticas moderadas y las tendencias electorales son centrípetas. En un sistema de pluralismo moderado estable, no existen partidos radicales electoralmente relevantes, por lo cual la formación de coaliciones de gobierno es una tarea relativamente fácil, y, aunque la oposición se percibe en términos de izquierda-derecha, la alternancia en el poder no implica cambios dramáticos en las políticas públicas.

El sistema bipartidista clásico existe en Reino Unido, donde dos partidos principales consiguen la mayoría absoluta, sin necesidad de entrar en

³ En las elecciones de 2019, el enmarcamiento de Ley y Justicia como un partido antieuropeo fue utilizado por la oposición como el punto central del programa electoral. Los partidos de oposición formaron la Coalición Europea, que ganó 38.3% de los votos, frente a 45% para Ley y Justicia. Sin embargo, el partido gobernante en Polonia nunca propuso abandonar la UE, a diferencia de Reagrupamiento Nacional, de Marine Le Pen; o el discurso coyuntural de la Liga de Salvini. El apoyo a la permanencia en la UE es variable en Polonia, pero siempre mayoritaria. Por ejemplo, en noviembre de 2019, 86% de los polacos encuestados por el Eurobarómetro consideraba como positiva la pertenencia a la UE, frente a 61% de los franceses y 42% de los italianos (Eurobarómetro, “Public Opinion Monitoring at a Glance”, Plenary, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/plenary-november-2019/en-plenary-insights-november-2019.pdf>>).

⁴ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.

coaliciones. La mayoría absoluta se logra gracias al sistema mayoritario, que favorece al partido más votado.⁵ En Europa continental, hasta las elecciones de 2015, España representaba el sistema bipartidista, donde los partidos Socialista y Popular controlaban entre 80 y 90% del Parlamento. Francia, con el sistema de dos vueltas, conjugaba las características del pluralismo polarizado, con más de diez partidos en la primera vuelta, y el bipartidismo, que en la segunda vuelta dirimía las elecciones entre los socialistas y los neogaullistas.

El pluralismo polarizado, el sistema menos estable, con más de seis partidos electoralmente relevantes, es característico de Bélgica, donde las diferencias ideológicas en el espectro izquierda-derecha se suman a las nacionalistas entre los partidos flamencos y valones. La alta polarización ideológica dificulta la construcción de coaliciones estables, lo que se traduce en periodos largos de negociación, de ahí que Bélgica ostenta el récord mundial de 541 días sin poder formar un gobierno, después de las elecciones de 2010.

Este panorama político-electoral estable en Europa hasta la primera década del siglo XXI se sostuvo gracias a que tanto los partidos políticos como los electores favorecían el rol de un gobierno responsable frente al de representación.⁶ Antes de la Segunda Guerra Mundial, los partidos representaban grupos sociales bien definidos y una ideología contundente, de manera que prácticamente no competían por un mismo electorado, sino que se enfocaban en fortalecer la lealtad de sus propios simpatizantes y militantes. Éstos se identificaban con el partido, lo apoyaban directamente con los recursos financieros y trabajo voluntario; a cambio, se sentían directamente representados por el partido y esperaban la congruencia ideológica en programas electorales y en el gobierno.

⁵ Un ejemplo muy ilustrativo son los resultados de las elecciones de 2010 en Reino Unido. Los conservadores ganaron 36.2% de los votos, que les dieron 299 escaños en el Parlamento. El segundo partido más votado fue el de los laboristas, con 29.1% y 253 escaños. El tercer partido, el Liberal Demócrata, logró 22.9% de los votos y solamente 54 escaños; es decir, la diferencia de siete puntos porcentuales entre el ganador y el segundo lugar implica 46 escaños menos, pero la diferencia de 7.8 puntos entre el segundo y el tercero se traduce en 199 escaños menos (Richard Cracknell, Feargal McGuinness y Chris Rhodes, "General Election 2010", Research Paper 10/26, House of Commons, 2011. Disponible en: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp10-36/>>).

⁶ Jacques Thomassen y Carolien van Ham, "Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe", *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 400-419. DOI:10.1080/01402382.2014.887881, y Luciano Bardi, Stefano Bartolini y Alexander H. Trechsel, "Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics", *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 235-252. DOI:10.1080/01402382.2014.887871.

Como hemos señalado, la Segunda Guerra Mundial y la presencia de dos sistemas totalitarios en Europa favoreció la transición de los partidos ideológicos y radicales a los pragmáticos y moderados. La construcción del Estado benefactor acercó a la izquierda y la derecha moderadas en cuanto a las políticas sociales, un tema de interés directo más cercano a los electores. La ideología empezó a perder importancia, al ser sustituida por la evaluación de la capacidad de gestión, políticas públicas específicas y, a partir de la década de 1990, por los liderazgos personales. Los electores ya no tienen relaciones fuertes con los partidos y toman la decisión muy cerca de la fecha de las elecciones. Los partidos compiten por el mismo electorado y hay una fuerte inestabilidad electoral. En este escenario, los partidos son cada vez más *moderados*, sus programas cada vez más similares, la diferencia entre la derecha y la izquierda cada vez más diluida. Este paso de los partidos centrados en el rol de representación hacia los centrados en el gobierno (responsable) implicó, como lo señalamos, un distanciamiento entre los partidos y los electores. De ahí que los partidos perdieron no solamente la lealtad, sino también el apoyo financiero y organizacional de sus simpatizantes, e incluso militantes, sustituyéndolo por el financiamiento público. Entonces, el sistema político-electoral al que retan los partidos antisistema es el de partidos ideológicamente moderados, institucionalizados en las estructuras del gobierno, acostumbrados a vivir de los recursos públicos y a negociar el reparto de cargos y responsabilidades una vez pasadas las elecciones.

Este perfil de partidos, centrado en lo pragmático y en la toma de decisiones políticamente responsables, favoreció la construcción de la integración europea, en particular del sistema colectivo de toma de decisiones. Las instituciones intergubernamentales, como el Consejo Europeo, y las supranacionales, como el Parlamento Europeo, lograban consensos con relativa facilidad, cuando los representantes de los gobiernos nacionales o los eurodiputados representaban a los partidos moderados, acostumbrados a negociar puntos de agenda específicos, dejando de lado la ideología. El Parlamento Europeo asumió las características del bipartidismo, con el grupo de los Populares y los Socialdemócratas, mimetizando las alianzas entre la centroderecha y la centroizquierda nacionales. Después de la traumática experiencia de las dos guerras mundiales, la identidad nacionalista era matizada por el discurso democrático y los valores europeos compartidos. Por lógica, los valores compartidos tenían que ser relativamente neutrales, de ahí que el marco liberal de la neutralidad política, el apego al estado

de derecho y el respeto a los derechos individuales y de las minorías definía las instituciones razonables⁷ y lo políticamente correcto. Vale la pena mencionar también que la centroizquierda europea era representada por los partidos socialistas, que desde su origen tenían una visión global de la política y cultivaban relaciones y cooperación institucionalizada basada en la identidad ideológica, por encima de la nacional, ejemplificada por la Internacional Socialista. Por su parte, muchos partidos de centroderecha eran herederos de la doctrina social cristiana, una religión también con visión global desde su nacimiento, que minimizaba –al menos en la doctrina– las diferencias étnicas, sociales y nacionales. Para los partidos con este perfil, la colaboración transnacional no presentaba problemas graves.⁸

En resumen, el panorama arriba analizado sobre el sistema que retan los partidos *anti-* es un sistema formado por los partidos moderados en cuanto al espectro ideológico de izquierda-derecha, pragmáticos en cuanto a su rol de gobernar, incluyendo el arte de construir compromisos políticos, y afín con el marco de la política liberal, en el sentido rawlsiano de neutralidad y razonabilidad, que facilitaba la toma de decisiones intergubernamentales y supranacionales. Este sistema entró en crisis en la década de 1990, cuando el distanciamiento entre los electores y los partidos políticos cuestionó los fundamentos mismos de la democracia.⁹ Los ciudadanos perciben a los partidos políticos como parte del Estado, sin lazos comunitarios o sociales, incapaces de vivir sin el financiamiento público, abusando de éste, traicionando el papel de representar a los ciudadanos a favor de representar los intereses de las élites y los poderes fácticos, cobrando por ellos financiamientos ilegales.

Las coaliciones entre centroderecha y centroizquierda, antes vistas como prueba de un gobierno responsable, ahora son percibidas como una promiscuidad ideológica, un vaciamiento de la democracia, un cinismo compartido y justificado por el ansia de permanecer en el poder y de beneficiarse de los financiamientos legales e ilegales. La crisis del Estado benefactor y la globali-

⁷ John Rawls, *Liberalismo político*, México, FCE, 2003.

⁸ Evidentemente, el sistema arriba descrito es un modelo hasta cierto grado ideal. En la práctica, las identidades nacionales seguían siendo importantes; un ejemplo claro es el diseño de los mecanismos de toma de decisiones que durante todo el siglo XX se apegaron al principio de equilibrio absoluto entre Francia y Alemania. La oposición de Francia al ingreso de Reino Unido demuestra la importancia de los intereses y las identidades nacionales en las instituciones europeas, así como la “crisis de la silla vacía” en 1965 ejemplifica la contundencia con la que de Charles de Gaulle defendía el interés de Francia, incluso a costa de la parálisis institucional.

⁹ David M. Farrell, “‘Stripped Down’ or Reconfigured Democracy”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 439-455. doi:10.1080/01402382.2014.887873.

zación económica y financiera aumentó el rechazo a la política global y hacia las instituciones internacionales o europeas, percibidas como la expresión de los intereses de las élites a expensas de los ciudadanos comunes y corrientes. La confianza en las instituciones políticas es sustituida por el miedo,¹⁰ y las identidades locales, la búsqueda de cohesión social y de comunidades con valores compartidos sustituyen identidades más cosmopolitas.

En este contexto surgen los partidos nuevos o cobran relevancia los que antes apenas sobrevivían en los márgenes del sistema político-electoral. Es interesante recordar que Sartori identifica a los partidos antisistema como la característica del sistema de pluralismo polarizado, y los caracteriza como partidos de oposición irresponsable, es decir, la oposición que hace promesas imposibles de cumplir si alguna vez llegaran al poder.¹¹ Efectivamente, en la década de 1990 estos partidos enfatizaban el rol de la representación, porque nunca tuvieron que enfrentar la responsabilidad de gobernar; pero capitalizaban el descontento, el desencanto y el sentimiento de abandono de los electores, y poco a poco fueron creciendo, prometiendo lo imposible. Sin embargo, el creciente apoyo a los partidos antisistema, aunque se quedara en porcentajes de un solo dígito, restaba votos a los actores dentro del sistema, hecho que profundizó la crisis, obligando a los partidos tradicionales a tomar decisiones cada vez más orientadas a asegurar un gobierno responsable, y alejándolos más del ciudadano promedio.

Tomemos como un caso paradigmático el de Alemania. En el cuadro 7.1 podemos ver la evolución de los resultados electorales en los últimos diez años.

En ese país, con el sistema de pluralismo moderado, los partidos electoralmente relevantes antes de la década de 1990 eran los socialdemócratas (SPD) y los democristianos y socialcristianos (CDU/CSU), ocupando el centro del espectro ideológico de izquierda-derecha. Los verdes y los liberales (FPD) se situaban más hacia la izquierda y derecha, respectivamente, y las coaliciones tradicionales eran ideológicamente consistentes: los socialistas normalmente gobernaban con los verdes, y los democristianos con los liberales. La unificación de Alemania introdujo en el escenario un nuevo partido de izquierda radical, el Partido del Socialismo Democrático (PDS), heredero del

¹⁰ Al respecto consultar Susi Dennison, "Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy", *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 297, septiembre de 2019. Disponible en: <https://ecfr.eu/archive/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf>.

¹¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2008, pp. 163-183.

Partido Comunista de Alemania oriental. Inicialmente considerado un socio de coalición inaceptable por su herencia autoritaria, PDS formó parte de un nuevo partido, La Izquierda (*Die Linke*), fusionándose con los disidentes del Partido Socialdemócrata, desilusionados por las reformas estructurales implementadas por Gerhard Schröder a inicios del siglo XXI.

Cuadro 7.1. Resultados electorales en Alemania (1998-2017)

	1998	2002	2005	2009	2013	2017
SPD	40.9	38.5	34.3	22.9	25.7	20.5
CDU/CSU	35.2	38.5	35.2	33.8	41.5	32.9
Verdes	6.7	8.6	8.1	10.7	8.4	8.9
FPD	6.2	7.4	9.8	14.6	4.8	10.7
PDS/	5.1	4.0	8.7	11.9	8.6	9.2
Izquierda						
Partido	x	x	x	2.0	2.2	0.4
Pirata						
AfD	x	x	x	x	4.7	12.6

Fuente: elaboración propia con los datos históricos disponibles en la página de Inter-parliamentary Union <http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2121_arc.htm>.

Como podemos observar en el cuadro 7.1, al principio, la crisis de la izquierda tradicional favoreció a su oponente de centroderecha y a los partidos más chicos del sistema: los verdes y los liberales. Sin embargo, la sangría de los votos hacia la izquierda radical, el surgimiento de Alternativa para Alemania (AfD), un nuevo jugador antisistema en el espectro de derecha, e incluso la poco significativa presencia del Partido Pirata,¹² obligó a los partidos del sistema a redefinir las coaliciones, que para lograr la mayoría absoluta necesitaban ahora a un partido grande con dos partidos chicos, o la gran coalición de centro-derecha. Los verdes y los liberales no accedieron a compartir el gobierno, privilegiando la coherencia ideológica y el rol de representación. Los socialistas aceptaron en 2009 y en 2013 el papel de socio minoritario en el gobierno de centroderecha, y fueron castigados en

¹² Partido Pirata tiene presencia electoral marginal en varios países europeos, con el mejor resultado electoral en Islandia, de 9.2% de votación y seis escaños en el Parlamento. Defienden la liberalización de la propiedad intelectual, acceso libre a internet y la democracia líquida (Christian Blum y Christina Isabel Zuber, "Liquid Democracy: Potentials, Problems, and Perspectives", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 24, núm. 2, 2016, pp. 161-182).

los resultados electorales. No obstante, en 2017 refrendaron esta decisión, a pesar de una oposición muy fuerte de sus bases, sobre todo, de los militantes jóvenes. El argumento principal fue que repetir las elecciones favorecía a AfD, el partido antisistema que creció en las encuestas, siendo ya el tercer partido más votado; es decir, los socialistas alemanes toman una decisión responsable desde el punto de vista de la gobernabilidad y la estabilidad del sistema, pero en la percepción de los votantes esa decisión no es un mérito, sino un pecado original. En las elecciones europeas de 2019, los socialistas alemanes ocuparon el tercer lugar, rebasados por los verdes, quienes se beneficiaron con la desilusión de los simpatizantes del SPD.

En diferentes países se pueden observar tendencias similares con sus propias particularidades, mas también con un denominador común: la crisis de los sistemas de partidos estables que aseguraban la gobernabilidad, pero que también se distanciaron de los ciudadanos y se ensimismaron en juegos de poder y de negociaciones interpartidistas.

En Francia, el primer gran descalabro del sistema fueron las elecciones presidenciales de 2002, cuando el candidato de extrema derecha, Jean-Marie Le Pen, pasó a la segunda vuelta, eliminando al socialista Lionel Jospin. Sin embargo, en esa época todavía funcionaba el llamado pacto republicano, que cerraba las filas de los votantes tradicionales para eliminar a candidatos antisistema. En la segunda vuelta, los simpatizantes de los socialistas votan por el derechista Jacques Chirac, quien gana la presidencia con 82.21% de los votos, cuadruplicando sus votos de la primera vuelta (19.88%). Las elecciones de 2007 y 2012 parecen expresar la estabilización del sistema al obtener la victoria la centroderecha con Nicolas Sarkozy en 2007 y con el socialista François Holland en 2012. Sin embargo, el 2017 marca el resquebrajamiento definitivo del sistema: Benoit Hamon y el Partido Socialista –el gran actor del sistema político francés hasta entonces– quedan eliminados del escenario político, con 6.4% de la votación, y la primera vuelta se cierra con el triunfo de los actores antisistema: Emmanuel Macron y su movimiento *En Marche* (23.9%), Marine Le Pen, la heredera del Frente Nacional (21.4%) y Jean-Luc Mélenchon, de Francia Insumisa, un partido de izquierda radical (19.6%). El candidato de centroderecha logró una votación similar (19.9%). Es significativo que de cuatro candidatos que suman aproximadamente 90% de los votos, tres son jugadores antisistema.¹³

¹³ A pesar de que la opinión pública y la mayoría de los analistas consideran a Macron y su parte del sistema, es notable que, en las elecciones de 2017, este joven político se presenta como un candidato antisistema. Una vez en el poder, modifica su discurso, pero no es un hecho excepcional

Una situación similar la observamos a nivel europeo, donde los dos grandes grupos centristas en las elecciones de 2019 no controlan la mayoría de los 751 escaños: el grupo del Partido Popular Europeo con 182 escaños y la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas con 154. Los liberales crecen por la participación del partido de Macron, quien cambia el nombre del grupo a “Renovar Europa”, para seguir jugando su ambiguo rol del actor del sistema y antisistema al mismo tiempo. Crece también la izquierda radical con el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica,¹⁴ con varios partidos euroescépticos, y los Conservadores y Reformistas Europeos, conservadores nacionalistas y euroescépticos de derecha. De 12 partidos nacionales con mayor presencia en el Parlamento, sólo cuatro son partidos considerados antisistema, pero se ubican entre los cinco más representados: el Partido de Brexit con 29 diputados (número igual al de CDU/CSU de Alemania), la Liga con 28, Ley y Justicia con 26, y Reagrupamiento Nacional con 22.¹⁵

para los actores antisistema, como lo fue el caso Syriza en Grecia. El caso de República en Marcha y de Emmanuel Macron ilustra muy bien lo difícil que es clasificar a los actores, y lo heterogéneo que es el grupo. Por ubicarse en el centro del espectro ideológico, tener un discurso proeuropeo y ser contrapeso de los partidos antisistema, principalmente del Reagrupamiento Nacional, Macron ha logrado ser considerado un actor moderado. Sin embargo, incluso en sus planteamientos sobre la integración europea, Macron sigue la tradición del general De Gaulle de utilizarla de manera instrumental, para defender los intereses de Francia, y favorecer los mecanismos intergubernamentales, incluso la negociación con los socios privilegiados, marginando a los demás actores. Su oposición a respaldar la figura de *Spitzenkandidat* para elegir al presidente de la Comisión Europea causó la misma inestabilidad que la oposición de los gobiernos de Polonia y Hungría contra Frans Timmermans. La declaración sobre la “muerte cerebral” de la OTAN en noviembre de 2019 causó una sacudida muy fuerte, precisamente cuando la organización estaba implementando nuevas estrategias de ciberseguridad y defensa en el espacio. También sus relaciones cercanas con Vladimir Putin y las presiones hacia sus socios europeos para reconstruir las relaciones con Rusia lo acercan a la posición de muchos partidos antisistema, como AfD, Podemos o Jobbik. Integrar el grupo de los liberales en el Parlamento Europeo tampoco es un argumento contundente a favor de ser un actor del sistema. Fidesz, de Viktor Orbán, es miembro del Grupo Popular, aunque se consideró su expulsión, no logró el consenso necesario. Para complicar el panorama todavía más, la percepción sobre la ubicación de un partido en el espectro ideológico varía a veces entre la opinión nacional y la de otros países. Por ejemplo, aunque Ley y Justicia es catalogada como un actor antisistema, 46% de los que votaron por ese partido en las elecciones europeas está en contra de que entre en alianzas con los partidos de extrema derecha, extrema izquierda y antieuropeos (Susi Dennison *et al.*, “How to Govern a Fragmented EU: What Europeans Said at the Ballot Box”, *European Council on Foreign Relations*, Report 297, junio, 2019. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/how_to_govern_a_fragmented_eu_what_europeans_said_at_the_ballot_box/>).

¹⁴ En este grupo están, por ejemplo, La Izquierda en Alemania, la Francia Insumisa, de Mélenchon; Syriza en Grecia, o Podemos en España.

¹⁵ Susi Dennison *et al.*, “How to Govern a Fragmented EU: What Europeans Said at the Ballot Box”, *European Council on Foreign Relations*, Report 297, junio, 2019. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf>.

A pesar de la ya mencionada percepción que los partidos antisistema son predominantemente de derecha extrema, como ya hemos mencionado, este grupo no se caracteriza por la una ideología dominante, sino por una oposición frente a los partidos tradicionales, por un discurso nuevo de rechazo al pragmatismo y a la moderación ideológica. A los ciudadanos, más que un programa coherente, ofrecen una integridad y coherencia ideológica, y la promesa de defender ciertas políticas específicas, ya sean combatir de manera contundente el cambio climático o cerrar las fronteras a la migración y defender el interés nacional ante los burócratas de Bruselas. De hecho, a nivel europeo, la derecha extrema logró diez puntos porcentuales menos de lo pronosticado (aproximadamente 25%), con malos resultados de los partidos de *extrema*, pero ya muy insertos en juegos electorales, como el Partido de la Libertad, de Geert Wilders; el Partido de los Finlandeses, e incluso la AfD. Sin embargo, para el análisis del impacto que pueden tener estos partidos sobre la política internacional de la UE, no es importante en sí la ideología de estos partidos, sino su rechazo al pragmatismo, su defensa del rol de la representación de los ciudadanos (en contraposición a las élites), su promesa de cambiar la relación entre los representantes y los representados, que cuestiona también las prácticas institucionales y las informales de tomar decisiones a nivel europeo. De hecho, más que la coherencia ideológica, lo que define el impacto de este actor es su heterogeneidad –que dificulta la toma de decisiones–, más que su direccionalidad del impacto. Para política exterior europea, la dificultad de tomar decisiones ha sido el reto más importante y difícil de superar.

POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: UN PROYECTO EN CRISIS PERMANENTE

Aunque el proyecto de una cooperación estrecha en los ámbitos de política exterior y de seguridad acompañó al proyecto de integración europea desde su surgimiento, el periodo de la Guerra Fría no era propicio para convertirlo en realidad. Por un lado, existía la presión de mantener un frente unido con Estados Unidos para contrarrestar la amenaza soviética; por otro, incluso a nivel de percepción, el orden bilateral admitía la existencia de sólo dos superpotencias, los demás actores eran percibidos como secundarios en el tablero de la política internacional. De ahí que formalmente la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) nace con el Título V del Tratado de Maastricht (1992) que establece los principios que la guían y las

instituciones que hacen posible su aplicación en diversos problemas internacionales. Otra fecha simbólica es 1999, cuando en el Consejo Europeo se declara la voluntad política de construir una política de defensa autónoma frente a Estados Unidos, y Javier Solana es nombrado Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común. Finalmente, el Tratado de Lisboa (2007), que fortalece los mecanismos que rigen la política exterior europea, fue en su tiempo interpretado como un gran paso hacia una Europa como gran actor global.

La UE promueve una visión ampliada de seguridad, que incluye principios de desarrollo sostenible, cooperación internacional, comercio justo, erradicación de la pobreza y protección de los derechos humanos, además de con los de paz y seguridad para sus ciudadanos. Esta visión ha impulsado la imagen de la UE como un contrapeso de la visión realista de seguridad en Estados Unidos, una posición aspiracional, que por ahora se limita a temas muy acotados, como el apoyo al multilateralismo y a la liberalización comercial.

Los intereses nacionales y las distintas prioridades no han favorecido la coherencia y, en muchos casos, implicó la inacción por parte de la UE. En el conflicto de los Balcanes, la UE fue opacada por el protagonismo de Estados Unidos, simbolizado por los Acuerdos de Dayton impulsados por la administración de Bill Clinton; o por el bombardeo de Serbia en 1999, cuando fracasaron las negociaciones de Rambouillet. La independencia de Kosovo, que todavía hoy en día no es reconocida por todos los Estados miembros de la UE, inició con el reconocimiento del Ejército de Liberación de Kosovo –antes considerado un grupo terrorista–, impuesto por Estados Unidos como una estrategia realista para terminar el conflicto.

La intervención en Irak en marzo de 2003 dividió profundamente a Europa, con los opositores liderados por Francia y Alemania, y los aliados, por Reino Unido y Polonia.¹⁶ En marzo de 2011, Alemania, siendo miembro no permanente del Consejo de Seguridad, se alineó con Rusia y China cuando se abstuvo de apoyar la resolución propuesta por Francia y Reino Unido de crear una zona de exclusión aérea en Libia. Cuando en mayo de 2018 Estados Unidos trasladó su embajada a Jerusalén, los representantes de Hungría, Rumania, Austria y República Checa asistieron a la recepción inaugural y se opusieron a una posición común europea que condenara esa

¹⁶ Para mayor información, véase Marta Ochman, *El Occidente dividido: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2004.

decisión. Incluso en acciones comunes, como las sanciones contra Rusia por la anexión de Crimea y la guerra híbrida en el este de Ucrania, hay tensiones, con Grecia, Italia, Chipre, España y, recientemente, Francia, a favor de su eliminación.

En este escenario complejo, ¿cuál es el impacto de la creciente presencia de los partidos antisistema en el escenario político y electoral? Primero, es importante recordar que las decisiones sobre la política exterior europea se toman exclusivamente por mecanismos intergubernamentales. El papel del Parlamento Europeo está limitado a los debates, las consultas y el derecho a ser informado,¹⁷ aunque sus recomendaciones sobre las prioridades y los objetivos deseados influyen en las orientaciones generales que rigen la PESC. A pesar de las competencias limitadas en el Parlamento anterior (2015-2019), el Comité de Política Exterior ha sido muy activo, adoptando prácticamente el doble de reportes que el comité sobre economía y la unión monetaria.¹⁸ Aunque el Parlamento no tiene prerrogativa de la codecisión, su derecho a ser consultado le da amplias posibilidades de retrasar la toma de decisiones del Consejo, sugiriendo muchas correcciones o modificaciones. También puede presionar al Consejo a través de las decisiones presupuestales, dado que el Parlamento debe aprobar las partidas para el Servicio Europeo de Acción Exterior, es decir, sin decidir directamente sobre la política exterior, el Parlamento tiene posibilidades reales de influir sobre el Consejo. Sin embargo, para ello debe demostrar un apoyo mayoritario a esas sugerencias, de ahí que la presencia de eurodiputados de partidos antisistema pueda afectar estos consensos y debilitar la influencia del Parlamento sobre las decisiones del Consejo.

Por otro lado, es innegable el impacto de los actores antisistema en la opinión pública, tanto a nivel europeo como en las dinámicas nacionales. Aunque son pocos los gobiernos europeos protagonizados por los actores antisistema o que los tengan como un socio de coalición, su relevancia electoral y la presencia en el debate público definen las agendas e influyen en las decisiones públicas, como lo demuestra la reforma de la ley migratoria

¹⁷ Para mayor información, véase Parlamento Europeo, “La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>>.

¹⁸ Susi Dennison y Pawel Zerka, “The 2019 European Election: How anti-Europeans Plan to wreck Europe and What can be Done to Stop it”, *European Council on Foreign Relations*, Flash Scorecard 278, febrero, 2019. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_2019_European_election>.

en Francia en noviembre de 2019, claramente es una estrategia de Macron para neutralizar la popularidad de Marine Le Pen, su contrincante más importante para las presidenciales de 2022. Incluso si los temas de política exterior tradicionalmente no provocan tanto interés público como los económicos, de seguridad interna o de migración, hay tópicos que sí capturan debates internos, y son los que aquí analizaremos: la amenaza del islam radical, los acuerdos de libre comercio y las alianzas estratégicas con países terceros. La selección de estos tres tópicos responde también al hecho de que los partidos antisistema centran su interés en los problemas nacionales. Como hemos analizado en el apartado anterior, la gran promesa de estos partidos es defender los intereses de los ciudadanos comunes, recuperar la cohesión social, los valores fundamentales de cada comunidad nacional, de ahí que no necesariamente tengan definida una posición sobre los problemas de la agenda internacional. Los tres tópicos aquí seleccionados sí son considerados de interés por la mayoría de los partidos antisistema,¹⁹ por lo que su análisis permite exponer ciertas generalizaciones sobre el impacto a nivel europeo.

El islam radical

La percepción de que el islam radical constituye una amenaza para la seguridad europea es un factor que determina el debate público, el estado de ánimo de los europeos y su apreciación sobre la efectividad de la UE. En las encuestas preelectorales es el que mayor porcentaje de apoyo reúne como problema o amenaza que debe ser atendida; lo interesante es que no existe mucha diferencia entre los simpatizantes de los partidos tradicionales (21%) y los antisistema (26%).²⁰ Desde la perspectiva de la política exterior

¹⁹ Para este análisis retomamos principalmente el estudio realizado por Dennison y Pardijs al entrevistar a dirigentes o representantes de 41 partidos, considerados por los investigadores como “insurgentes”, en un sentido similar a nuestras consideraciones sobre los partidos antisistema. Los autores identifican 45 partidos, presentes en todos los países miembros de la UE, con excepción de Luxemburgo. Véase Susi Dennison y Dina Pardijs, “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power”, *European Council on Foreign Relations*, Flash Scorecard 181, junio, 2016. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_world_according_to_europes_insurgent_parties7055>.

²⁰ Susi Dennison, Mark Leonard y Adam Lury, “What Europeans Really Feel: The Battle for the Political System”, *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 285, mayo, 2019. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/page/-/what_europeans_really_feel_the_battle_for_the_political_system_eu_election.pdf>.

de la UE, esta percepción afecta dos tópicos particulares: la presencia militar y política en África y Medio Oriente, y la migración; es decir, define las posiciones sobre cuáles son las causas de la amenaza terrorista y de los flujos migratorios; asimismo, impacta la visión sobre cómo enfrentar estos problemas. Los partidos como AfD, Podemos, Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), Vlaams Belang de Bélgica, Reagrupamiento Nacional de Francia, Frente Patriótico de Bulgaria, UKIP británico o el chipriota AKEL consideran que ambos fenómenos se deben tanto al involucramiento de la UE en el combate al Estado islámico siendo aliado de Estados Unidos como a la presencia europea en el conflicto de Siria. En el caso extremo de Ataka (Bulgaria) o Escudo Humano (Croacia), el problema es enmarcado como una estrategia intencional de Estados Unidos para debilitar a Europa como su competidor, fomentando así la crisis de refugiados y entrenando a los grupos islámicos radicales. En consecuencia, estos partidos demandan el retiro de Europa del conflicto sirio y del combate al Estado islámico. En cambio, evalúan positivamente el involucramiento de Rusia en Medio Oriente, particularmente en Siria, como un actor interesado en erradicar el islam radical sin involucrar a Europa.

En contraste, Griegos Independientes, Alianza Nacional (Letonia), Partido de la Libertad de Holanda, Izquierda Unida de Eslovenia o Partido Nacionalista Demócrata de Rumania consideran al islam radical una amenaza principal para la civilización occidental y apoyan el combate frontal en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La posición intermedia es asumida por el Partido Popular danés o el Partido de los Finlandeses, que apoyan el combate al islam radical y el involucramiento de los europeos junto con sus aliados estadounidenses, pero rechazan el distanciamiento que existe entre los europeos, estadounidenses y rusos. Consideran que la OTAN y Rusia deberían reconstruir su alianza en la defensa conjunta de la civilización occidental, que todos los actores representan.

Aunque hoy en día el debate se centra en el conflicto en Siria y el combate al Estado islámico, la posición de los partidos críticos a la intervención europea afecta en el sentido más amplio la doctrina de las intervenciones militares, expresada en los principios de Petersberg.²¹ Desde que toma impulso la PESC, la capacidad de llevar a cabo intervenciones militares en conflictos con implicaciones humanitarias ha sido una aspiración central de

²¹ Para la definición de estas misiones, véase <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es>.

los partidarios de la integración europea más profunda. En este contexto, los partidos antisistema captan el apoyo no solamente de los europeos críticos de la alianza con Estados Unidos, sino también de los que son adversos a las intervenciones militares, incluyendo las humanitarias. Si esta tendencia se fortalece, la política de defensa, que tanto protagonismo ha tomado en 2019, puede reducirse a la construcción de capacidades militares, sin lograr una voluntad política para aplicarlas en la práctica.

La batalla por un comercio ¿libre o justo?

El segundo tópico, los tratados de libre comercio, se percibe en Europa bajo la perspectiva de los debates en torno al Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) con Canadá y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos. Los tratados negociados con Japón, Vietnam o Singapur, que entran en vigor en 2019, no han despertado tanto debate. En el caso de Latinoamérica, la renovación del Acuerdo Global con México transcurrió sin mayor interés ni posiciones por parte de los partidos antisistema, y el acuerdo con el Mercado Común del Sur (Mercosur) despierta oposición desde los partidos verdes, sean tradicionales o radicales.

Desde la perspectiva de los partidos antisistema, este debate tiene dos vertientes principales: la protección de la economía nacional y el derecho de los parlamentos o gobiernos locales de participar en la toma de decisiones. En el caso de CETA, el proceso fue retrasado por la oposición del parlamento local de Valonia en 2017, y el TTIP está actualmente detenido por las políticas proteccionistas de la administración de Donald Trump. De ahí que no sea un tema que movilice al electorado hoy en día, pero sí reviste importancia considerable, dado que la UE asumió la defensa del principio de libre comercio en el contexto del proteccionismo estadounidense y la guerra comercial entre este país y China. Como hemos señalado, la promoción del comercio libre y justo forma parte de la visión sobre la política exterior europea. El peso que se debe dar a cada uno de estos adjetivos –libre y justo– marca la percepción de los europeos. Es necesario recordar que en el tema de los tratados comerciales, el Parlamento Europeo sí tiene el derecho de codecisión, de ahí que el impacto de los partidos antisistema sea mucho más directo.

Sin embargo, las posiciones de los partidos antisistema en este tema son mucho más moderadas y no se pueden extrapolar a una posición sobre el libre comercio como un principio general. Más bien, la postura varía de tratado en tratado, frecuentemente, depende de la percepción sobre la contraparte con la cual se firmaría el acuerdo. Tampoco hay necesariamente una alineación según la orientación ideológica. Están en contra del TTIP, por ejemplo, Francia Insumisa, Podemos y el Bloque de Izquierda de Portugal, pero también el Partido de la Libertad de Wilders, Reagrupamiento Nacional o el Partido Conservador Popular de Estonia. Los partidos antisistema que se oponen a los tratados de libre comercio no cuestionan abiertamente el principio en sí, sino el proceso de negociación, el cual consideran beneficia a las grandes empresas e intereses corporativos, enfrenta a los europeos en una competencia desleal por el trabajo o los mercados y rebaja los estándares de protección al consumidor. Los partidos alineados hacia la derecha enarbolan la protección del trabajo, de cultivos o industrias tradicionales para sus sociedades. Los de izquierda se centran más en estándares laborales y medioambientales. Sin embargo, los partidos antisistema coinciden en exigir mayor transparencia y mecanismos más efectivos de consulta con los gobiernos nacionales, exigencias que, de cumplirse, en realidad podrían impactar positivamente los procesos de negociación y toma de decisiones a nivel europeo.

El debate sobre los aliados estratégicos

Uno de los tópicos que divide profundamente a los partidos antisistema es su posición frente a Rusia y Estados Unidos. Además de la alianza militar estratégica en el combate al islam radical, este tema implica las sanciones impuestas por la UE a Rusia después de la anexión de Crimea. Las posiciones asumidas tampoco pueden explicarse por la ideología de izquierda o de derecha, ya que están a favor de levantar las sanciones y mejorar las relaciones con Rusia: el Partido Comunista de Francia y el Reagrupamiento Nacional, Syriza y el neonazi Amanecer Dorado, La Izquierda y la AfD. De hecho, muchos partidos con vínculos con grupos o ideologías neonazi tienen posición favorable a Rusia, como el Partido Liberal de Austria o el Jobbik húngaro. Las razones de esta aparente contradicción son varias.

Los partidos alineados a la izquierda todavía ven el tema de las alianzas con la perspectiva de la Guerra Fría, así también la lealtad a un proyecto de

construcción de un Estado comunista y la exportación de la revolución a los países comunistas. Otro factor es la percepción social sobre la afinidad cultural o la amenaza. En este sentido, los partidos de los países bálticos (Alianza Nacional y Armonía de Letonia, Partido de Trabajo y el Orden y Justicia de Lituania, Partido Conservador Popular y el Partido de la Unión del Pueblo de Estonia) tienen posturas anti-Rusia y a favor de una colaboración con Estados Unidos en temas de seguridad. También es la posición de Ley y Justicia o de Kukiz'15 en Polonia o de los Demócratas Suecos. En estas sociedades la percepción sobre la amenaza rusa es creciente, y la intervención directa en Ucrania es vista en algunos sectores de la población y de la clase política como el ensayo de una futura expansión hacia el este. La posición neutral del Partido de los Finlandeses también refleja el consenso social sobre la importancia de mantener buenas relaciones tanto con Rusia como con Estados Unidos.

En el caso de los partidos griegos, chipriotas o búlgaros, el alineamiento con Rusia se explica por la percepción de la afinidad cultural, dado que comparten las raíces ortodoxas. En el caso de Chipre, la presencia de los oligarcas rusos y el impacto que tienen las sanciones sobre su economía borran las diferencias entre los partidos del sistema y los antisistema.

Finalmente, algunos explican la afinidad entre los partidos antisistema neonazi y Rusia con la admiración a la figura autoritaria de Putin, su rechazo de la democracia liberal y la defensa de autoritarismo electoral. Esta interpretación explicaría el giro del partido húngaro Fidesz, inicialmente muy hostil a Rusia, y actualmente con relaciones muy cordiales entre Putin y Orbán, con reuniones anuales que fortalecen lazos económicos, la comunicación y las posiciones políticas compartidas. Por ejemplo, en la reunión de los dos mandatarios en octubre de 2019, Orbán, como el único mandatario europeo, apoyó abiertamente la intervención de Turquía en el norte de Siria y discutió la situación como un aliado de los intereses rusos en la región. Un fenómeno parecido sucede con la Liga, partido que es proestadounidense, pero a nivel personal Salvini ha expresado su admiración por Putin y ha declarado que las sanciones deben ser levantadas lo antes posible.

El apoyo a Estados Unidos como el aliado deseable para Europa también refleja las percepciones históricamente afianzadas. Los partidos de Dinamarca (Partido Popular) y Holanda (Partido de la Libertad), países y sociedades tradicionalmente proestadounidenses, defienden la importancia de esta alianza, y los partidos que temen la expansión militar rusa, lógicamente ven en la OTAN y la presencia militar estadounidense un aliado irremplaza-

ble todavía. Otro país que moviliza a varios de los partidos antisistema es Turquía. Las dos razones principales es su candidatura a ser miembro de la UE y el acuerdo migratorio que permitió frenar la crisis de refugiados, pero despierta polémica generalizada en Europa. Sobre esto las afinidades y percepciones históricas, así como la postura de cada sociedad sobre la posible adhesión de Turquía, juegan un papel importante. En este sentido, los partidos de países opuestos a la adhesión de Turquía, como Reagrupamiento Nacional o Partido de la Libertad holandés, consideran que Turquía utiliza el acuerdo para chantajear a Europa, mientras que Ley y Justicia polaca considera que las relaciones con Turquía son importantes y benéficas para Europa. La historia conflictiva entre el imperio otomano y los búlgaros o chipriotas sigue definiendo la posición negativa de Ataka (Bulgaria), AKEL (Chipre). La posición dura sobre la migración no es un factor explicativo, dado que el Fidesz húngaro es partidario del acuerdo con Turquía, mientras que la Liga, el Movimiento 5 Estrellas o Imperium Europa (Malta) lo consideran negativo. Finalmente, los partidos ibéricos de izquierda, Podemos y el Bloque de Izquierda, son muy críticos del acuerdo con Turquía, pero con argumentos basados en los derechos humanos y los valores que la UE predica, pero no cumple en el caso de los refugiados.

Por último, un tópico emergente es China, país que la UE ha declarado su rival sistémico. En este caso, todavía 15 de los 41 partidos analizados²² no tienen definida una posición. China es percibida desde dos ópticas: la comercial y la de derechos humanos. Los partidos que perciben a China como un competidor comercial desleal, Podemos o Bloque de Izquierda, por ejemplo, promueven una visión negativa y critican el acercamiento pragmático que ha tenido Europa en el tema del multilateralismo y las guerras comerciales. El Partido Popular danés es un ejemplo más contundente de la posición crítica hacia China con fundamento en la violación de derechos humanos, particularmente en Tíbet, una causa muy cercana a la sociedad danesa. Aunque hoy en día China no es central para las agendas de los partidos antisistema, el hecho de que la UE la haya declarado como un rival sistémico y las recientes revelaciones sobre la persecución sistemática de los uigures seguramente activarán las posiciones respecto a esa potencia.

²² Susi Dennison y Dina Pardijs, “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power”, *European Council on Foreign Relations*, Flash Scorecard 181, junio, 2016. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_world_according_to_europes_insurgent_parties7055>.

EL FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y LOS PARTIDOS ANTISISTEMA: RECAPITULACIÓN

Como podemos apreciar, en el ámbito de la política internacional de la UE no existe ningún tópico con consenso suficiente de los partidos antisistema para imponerse en los debates europeos. De hecho, en los temas de alianzas estratégicas, las percepciones históricas socialmente compartidas, así como la evaluación de las amenazas a la seguridad tradicional, hacen mucho más probables las alianzas nacionales entre los partidos tradicionales y los antisistema. Como hemos señalado, el gran argumento de los partidos antisistema es que representan los intereses del pueblo, de los ciudadanos, mientras que los partidos tradicionales, los de las élites políticas y corporativas. En el tema de comercio, por ejemplo, la competencia exclusiva de la UE, prácticamente en todos los países, los ciudadanos consideran que son los gobiernos nacionales los que mejor expresan sus intereses en las negociaciones comerciales.²³ En este contexto, el discurso contrario a los acuerdos de libre comercio de los partidos antisistema necesariamente tiene eco en los partidos tradicionales, sometidos a las presiones electorales.

Indudablemente, la presencia de los partidos antisistema hace más difícil llegar a consensos, porque su apoyo electoral depende de la fidelidad al ideario y a las promesas. Sin embargo, es difícil imaginarnos una coalición estable entre estos actores, más bien, en los debates sobre tópicos distintos, los partidos entrarían en coaliciones coyunturales, a veces por la afinidad ideológica en el espectro de derecha-izquierda, otras por intereses y percepciones nacionales. Por ejemplo, en el caso de las sanciones contra Rusia, medida que debe ser analizada y votada periódicamente, los intereses de Francia y su juego por el estatus de potencia acercan las posiciones de Emmanuel Macron y de Marine Le Pen, aunque ambos políticos y sus partidos se perciben como adversarios. Una alianza de los partidos antisistema en contra de los tradicionales es imposible, no solamente por la gran diversidad en el primer grupo, sino también por diferencias entre los partidos tradicionales.

También hay que considerar que parte del apoyo electoral a los partidos antisistema tiene que ver con el enojo y el castigo a los partidos tradicionales,

²³ Susi Dennison, "Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy", *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 297, septiembre de 2019. Disponible en: <https://ecfr.eu/archive/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf>.

más que con una definición ideológica o posición sobre tópicos específicos. Por ejemplo, en la encuesta sobre la confianza hacia potencias terceras, los resultados apuntan a actitudes sociales que necesariamente modificarán en el futuro la posición de todos los partidos. En los países con políticas proestadounidenses y partidos antisistema considerados euroescépticos, la confianza de la sociedad claramente se alinea con la UE. En Polonia, 41% confía en la UE, mientras sólo 19%, en Estados Unidos; en Holanda, los porcentajes son de 51 vs. 7%, y en Dinamarca, de 60 vs. 6%. Cuando se pregunta a quién debería apoyar su país en el caso del conflicto entre Estados Unidos y Rusia, en todos los casos gana, por mucho, la opción de la neutralidad: en Polonia, 33% considera que el gobierno debería apoyar a Estados Unidos, pero 45% vota por la neutralidad. En Suecia el apoyo a Estados Unidos es sólo de 17%, contra 68% a favor de la neutralidad. En países generalmente pro-rusa como Grecia, el 81% de los encuestados vota por la neutralidad. Otro ejemplo es el caso del acuerdo con Irán. El partido gobernante en Polonia, Ley y Justicia, organizó en febrero de 2019 una cumbre en apoyo a la política de Donald Trump de dinamitar el acuerdo nuclear, pero 60% de los polacos apoya el acuerdo, un porcentaje mayor al de los franceses con 47%, o de los alemanes con 55%,²⁴ es decir, si los partidos antisistema escuchan las preferencias de sus ciudadanos en los temas de la política internacional, no usarán este ámbito de cooperación comunitaria como el arma en contra de los partidos tradicionales.

También puede considerarse sobreestimado el euroescépticismo de los europeos y su apoyo a la renacionalización de las políticas. Hemos señalado que, en el caso del comercio, efectivamente la mayoría de los europeos considera que es el gobierno nacional quien mejor defiende sus intereses. Por otro lado, cuando se pregunta a los europeos cuál sería la mayor pérdida en el caso de la desintegración de la UE, la cooperación en temas de seguridad y defensa y la posibilidad de contrarrestar otras potencias, como Estados Unidos y China son aspectos más mencionados, después de la libertad de hacer negocios, viajar, trabajar y vivir libremente en otros países.²⁵ En la

²⁴ Susi Dennison, "Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy", *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 297, septiembre de 2019. Disponible en: <https://ecfr.eu/archive/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf>

²⁵ Susi Dennison, Mark Leonard y Adam Lury, "What Europeans Really Feel: The Battle for the Political System", *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 285, mayo de 2019. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/page/-/what_europeans_really_feel_the_battle_for_the_political_system_eu_election.pdf>

encuesta más reciente (noviembre de 2019), 66% de los encuestados valora positivamente la existencia de la política exterior común; 67%, la política migratoria común, y 74%, la política de seguridad y defensa europea.²⁶

El futuro de la política exterior europea no está amenazado por el conflicto entre los partidos antisistema y los tradicionales, sino por las diferencias entre los intereses de los Estados miembros. También se necesita un liderazgo fuerte por parte del nuevo Alto Representante para la Política Exterior y una mejor coordinación entre las diplomacias nacionales y la del Servicio Europeo de Acción Exterior. Ante el auge del unilateralismo, representado por Estados Unidos, Rusia y China, una política exterior europea coordinada y contundente es muy necesaria, y su liderazgo es esperado por actores con menos poder en el tablero mundial. Si la UE falla, no será por el auge de los partidos antisistema.

FUENTES DE CONSULTA

- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini y Alexander H. Trechsel, “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 235-252. doi:10.1080/01402382.2014.887871.
- Blum, Christian y Christina Isabel Zuber, “Liquid Democracy: Potentials, Problems, and Perspectives”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 24, núm. 2, 2016, pp. 161-182.
- Cracknell, Richard, Feargal McGuinness y Chris Rhodes, “General Election 2010”. Research Paper 10/26, House of Commons, 2011. Disponible en: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp10-36/>>.
- Dennison, Susi, “Give the People What They Want: Popular Demand for a Strong European Foreign Policy”, *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 297, septiembre de 2019. Disponible en: <https://ecfr.eu/archive/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf>
- Dennison, Susi y Pawel Zerka, “The 2019 European Election: How anti-Europeans Plan to wreck Europe and What can be Done to Stop it”, *European Council on Foreign Relations*, Flash Scorecard 278, febrero, 2019.

²⁶ Eurobarómetro, “Public Opinion Monitoring at a Glance”, Plenary, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/plenary-november-2019/en-plenary-insights-november-2019.pdf>>.

- Disponible en: <https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_2019_European_election>.
- Dennison, Susi y Dina Pardijis, “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power”, *European Council on Foreign Relations*, Flash Scorecard 181, junio, 2016. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_world_according_to_europes_insurgent_parties7055>.
- Dennison, Susi, Mark Leonard y Adam Lury, “What Europeans Really Feel: The Battle for the Political System”, *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief 285, mayo, 2019. Disponible en: <https://www.ecfr.eu/page/-/what_europeans_really_feel_the_battle_for_the_political_system_eu_election.pdf>.
- Dennison, Susi *et al.*, “How to Govern a Fragmented EU: What Europeans Said at the Ballot Box”, *European Council on Foreign Relations*, Report 297, junio, 2019.
- Eurobarómetro, “Public Opinion Monitoring at a Glance”, Plenary, noviembre, 2019. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/plenary-november-2019/en-plenary-insights-november-2019.pdf>>.
- Farrell, David M., “‘Stripped Down’ or Reconfigured Democracy”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 439-455. DOI:10.1080/01402382.2014.887873.
- Kriesi, Hanspeter, “The Populism Challenge”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 361-378. DOI: 10.1080/01402382.2014.887879.
- Ochman, Marta, *El Occidente dividido: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2004.
- Parlamento Europeo, “La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados”. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>>.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- Thomassen, Jacques y Carolien van Ham, “Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 400-419. DOI: 10.1080/01402382.2014.887881.

8. MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA: A 20 AÑOS DEL ACUERDO GLOBAL

*Roberto Peña Guerrero**

INTRODUCCIÓN

EL INICIO DE la relación formal de México con la actual Unión Europea (UE) data de 1960, entonces llamada Comunidades Europeas,¹ cuando el gobierno de México establece en Bruselas una misión diplomática ante la Comunidad Económica Europea (CEE). Han transcurrido 60 años durante los cuales la suscripción de acuerdos y tratados, cada vez más profundos y abarcadores, han consolidado lazos económicos, políticos y de cooperación. Un momento clave de esta relación fue la entrada en vigor, en octubre de 2000, del *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación* (Acuerdo Global), que consta de tres pilares: el diálogo político, el comercio y la cooperación.

Hace 10 años (2010), el Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Delegación de la Unión Europea en México publicaron un libro sobre los logros y retos del Acuerdo

* Doctor en Relaciones Internacionales y experto en temas sobre la Unión Europea. Profesor-investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Correo electrónico: <rpn77@hotmail.com>.

¹ Con la entrada en vigor de los Tratados de Roma en 1958, mediante los cuales se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

Global,² donde colaboramos con un apartado titulado “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: diez años del Acuerdo Global”, ahora nos avocamos a una reflexión después de 20 años de entrar en vigor, abordando cuatro aspectos que integran igual número de apartados en el presente estudio. En el primero respondemos a una interrogante que nos parece esencial: ¿es relevante la relación bilateral México-UE? El segundo apartado se centra en la situación actual de los vínculos económicos bilaterales. El tercero aborda el proceso de renegociación del Acuerdo Global. Por último, en el cuarto apartado se busca ubicar a México en el marco del nuevo proyecto de política exterior de la UE.

¿ES RELEVANTE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA?

El estudio de todo fenómeno histórico-social obliga, en términos metodológicos, a precisar primero su estructura para explicar, en un segundo momento, su evolución y sus cambios en el tiempo. La estructura de la relación entre México y la UE se caracteriza por ser asimétrica, cuyas contradicciones se manifiestan en todos los ámbitos de la relación. Sin embargo, no representa del todo el escenario clásico de “centro-periferia”, ni tampoco de la figura vertical-monolítica “Norte-Sur”, de países desarrollados (UE) *versus* países subdesarrollados (México), ya que la estructura de esta relación asimétrica tiene especificidades y cualidades propias que la hacen única en los ámbitos económico, político e ideológico, cuyos resultados han sido beneficiosos para ambas partes. Es obvio que la relación asimétrica favorece a la UE en términos de intercambio económico, comercial y financiero, pero la diferencia sustantiva está en que no se reproduce la situación de dependencia estructural de un país periférico y un centro hegemónico, con todas las consecuencias económica, políticas y sociales, como es el caso de la relación entre México y Estados Unidos.

La estructura asimétrica con cualidades únicas se ha venido construyendo en el trascurso de los 60 años de la relación bilateral, en particular, a partir del 2000 con la entrada en vigor del Acuerdo Global, con lo que se profundiza y fortalecen los vínculos bilaterales. Sin embargo, la relación no se puede considerar como prioritaria para ninguna de las dos partes.

² Cfr. Marie-Ane Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Gernika-UNAM, 2010.

En el caso de México, sus vínculos económicos y geopolíticos estructurales con Estados Unidos desplazan a un segundo plano a los demás Estados y a las organizaciones de integración económica regional en el mundo. En el caso de la UE, además de privilegiar las relaciones económicas entre sus Estados miembros (núcleo duro del proceso de integración regional),³ las prioridades en sus relaciones externas las ocuparán, por los vínculos económicos, Estados Unidos y China (primero y segundo “socio comercial”) y, por cuestiones político-estratégicas, los 16 Estados que integran la llamada “vecindad europea” más Rusia. Se trata principalmente de sus vecinos de la cuenca del Mediterráneo (norte de África y Medio Oriente) y algunas ex repúblicas soviéticas.⁴

Pero el hecho de que la UE y México mantengan prioridades diferentes en su política exterior no implica que los vínculos bilaterales no sean importantes para cada una de las partes. Para México la relación económica con la UE es relevante, ya que ocupa el segundo lugar de destino de sus exportaciones y es la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) en el país. De ahí que en todas las iniciativas, propuestas y recomendaciones para impulsar una política de diversificación de la economía mexicana, que intenten contrarrestar o reducir la dependencia estructural con la economía estadounidense, se proponga en primer término a la UE, por encima de América Latina u otra región del mundo.

Por su parte, para la UE la relación con México también es relevante, pero no tanto por las relaciones comerciales superavitarias que le favorecen o por las inversiones directas realizadas en el país, sino por reconocer a México como “país bisagra” en el continente americano, al contar con una ubicación geográfica que le favorece estratégicamente para mantener, por un lado, el frente de América del Norte, el cual ha avanzado en la conformación de un espacio económico de regionalización a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en vigor hasta la fecha, aunque será sustituido por un tratado renovado que ya se negoció y se encuentra en proceso de ratificación; por otro lado, el frente de América Latina y el Caribe (ALC), donde México cumple la función de “cabeza de playa” para

³ Es importante tener en cuenta que, en 2018, 64% del comercio total de la UE se realizó entre sus 28 Estados miembros (todavía figura Reino Unido). Sin Reino Unido, el porcentaje bajaría a 60 por ciento.

⁴ Los 16 Estados que integran la “vecindad europea” son: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

desplegar todo tipo de iniciativas económicas y políticas que favorezcan las relaciones birregionales UE-ALC. La ventaja de México como “país bisagra” contribuyó a que la UE le otorgara el estatus de socio estratégico en 2008. Al respecto, en el proceso que condujo al otorgamiento de dicho estatus, el comunicado que envió la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo destacaba lo siguiente:

México es un actor político, económico y cultural importante en América Latina y cabe esperar que su papel en la escena mundial vaya ganando preponderancia. Su economía se halla plenamente integrada en el TLCAN y su riqueza cultural confiere peso a su voz en toda América Latina. México constituye un verdadero “puente” cultural, político y físico entre Norteamérica y América Latina y, en cierta medida, también entre los países industrializados y los emergentes. Esta característica es uno de sus principales activos en el contexto de una comunidad internacional cada vez más multilateral y multicultural.⁵

En resumen, la relación bilateral es relevante para ambas partes, aunque no prioritaria por las razones de carácter económico y geopolítico expuestas. Además, lo que sí es un hecho es que el diálogo político-diplomático que mantienen tiene un valor estratégico de gran potencial, para apoyarse mutuamente en los foros multilaterales y presentar posiciones comunes ante las amenazas globales que enfrenta la sociedad internacional contemporánea,⁶ como las iniciativas militaristas que están impulsando la proliferación horizontal y vertical de las armas nucleares, o el cambio climático que está conduciendo al colapso ambiental, por señalar solamente los problemas que consideramos más importantes.

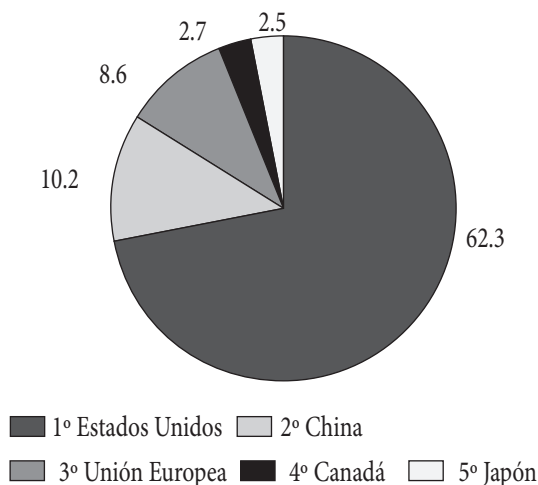
⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una asociación estratégica UE-México*, COM (2008) 447 final, Bruselas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 15 de julio, 2008. Disponible en: <http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docx/com08_447_es.pdf>.

⁶ *Cfr.* Roberto Peña Guerrero, “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: diez años del Acuerdo Global”, en Marie-Ane Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Gernika-UNAM, 2010, p. 103.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS VÍNCULOS ECONÓMICOS BILATERALES

En el ámbito económico, la UE es el tercer “socio comercial” de México, al ser desplazada por China durante la primera década del siglo XXI, país que se mantiene, desde entonces, como el segundo “socio comercial de México. Del comercio total (exportaciones-importaciones) que realiza México con el mundo, la UE ocupó el tercer lugar en 2018, con 8.6%, antecedido por Estados Unidos (62.3%) y China (10.2%), primer y segundo lugar, respectivamente, y precedido por Canadá (2.7%) y Japón (2.5%), cuarto y quinto lugar, respectivamente (gráfica 8.1).

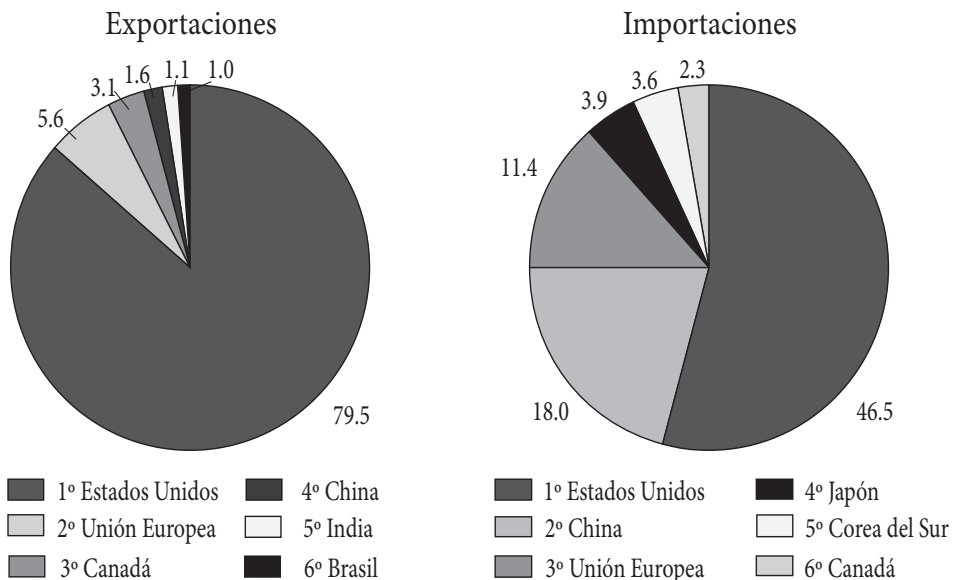
Gráfica 8.1. Principales socios comerciales de México, 2018 (porcentaje)



Fuente: European Commission, “European Union. Trade in goods with Mexico”, p. 8. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2019).

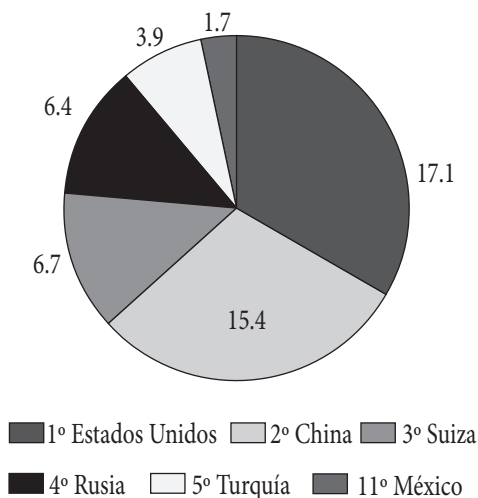
Como se puede apreciar, la concentración del comercio con Estados Unidos es brutal, por lo que la relación integral con la UE se convierte en un frente estratégico para promover la diversificación de las relaciones económicas, que es una demanda histórica pendiente de la política exterior de México. Al respecto, es pertinente precisar que China ha desplazado a la UE al tercer lugar en cuanto a las importaciones totales que realiza México (11.4%), pero la UE se mantiene en el segundo lugar (5.6%) de las exportaciones totales de México (gráficas 8.2).

Gráficas 8.2. Comercio exterior de México, 2018 (porcentaje)

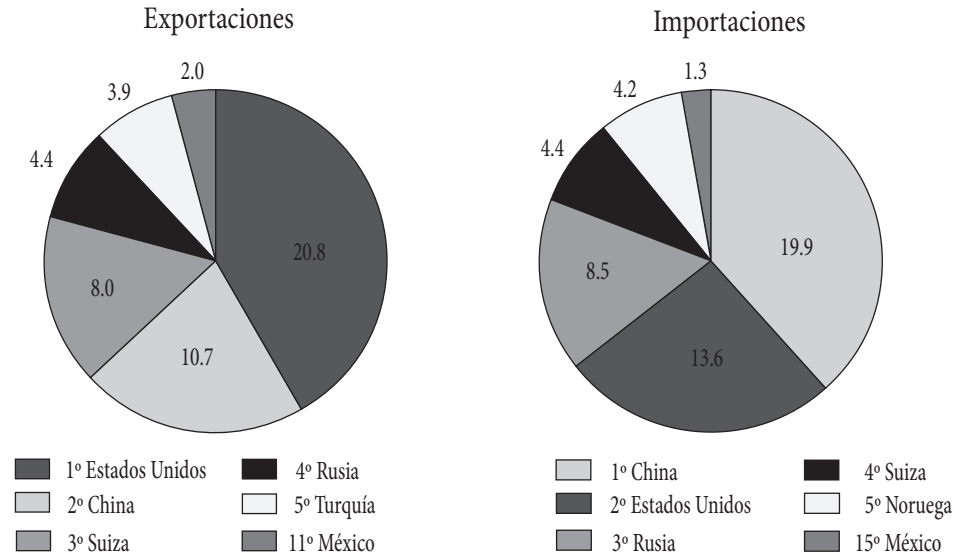


Fuente: European Commission, “European Union. Trade in goods with Mexico”, p. 8. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2019).

Gráfica 8.3. Principales socios comerciales de la UE, 2018 (porcentaje)



Fuente: Eurostat, “Trade in goods by top 5 partners, European Union, 2018”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/trade/trade_2018/> (consultado el 14 de febrero de 2021).

Gráficas 8.4. Comercio exterior de la UE, 2018 (porcentaje)

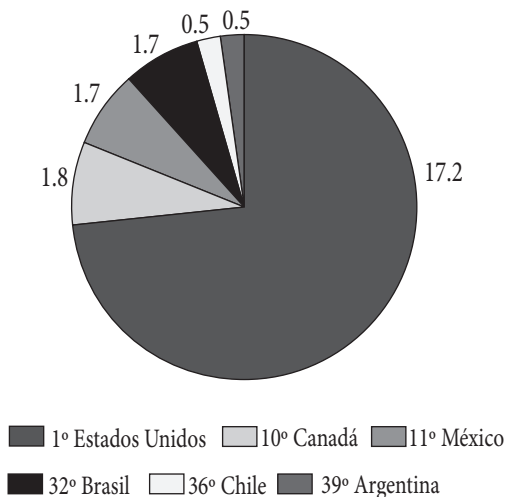
Fuente: Eurostat, “Trade in goods by top 5 partners, European Union, 2018”. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/trade/trade_2018/ (consultado el 14 de febrero de 2021).

Por lo que toca a la UE, en su comercio total (exportaciones-importaciones) que realiza con el mundo, México ocupó el onceavo lugar en 2018, con 1.7%. Los primeros cinco socios comerciales de la UE son, en orden de importancia: Estados Unidos (17.1%), China (15.4%), Suiza (6.7%), Rusia (6.4%) y Turquía (3.9%) (gráfica 8.3).

Como se puede observar, México ocupa un lugar modesto en el comercio total de la UE. Si lo desagregamos en términos de importaciones y exportaciones, México es la quinceava fuente de importaciones, con 1.3%, y el onceavo mercado de exportaciones de la UE, con 2% (gráficas 8.4).

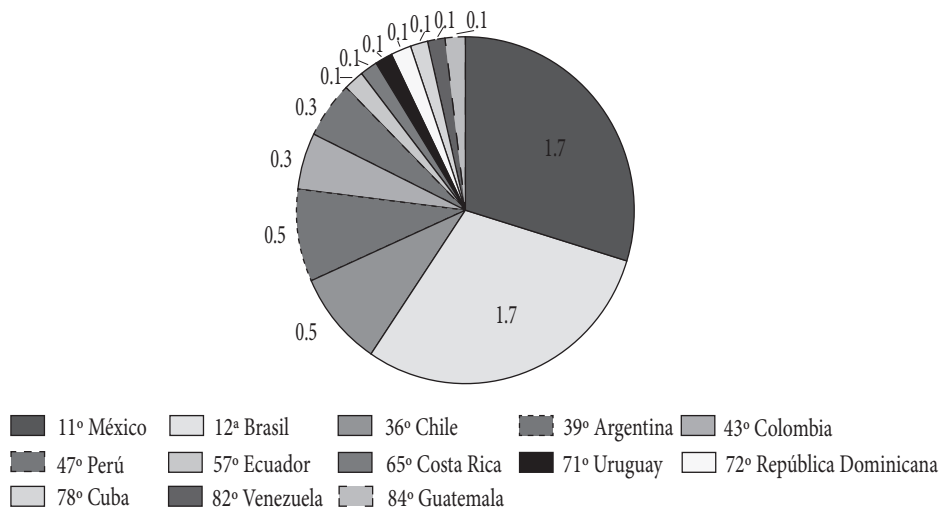
No obstante, el lugar modesto que ocupa México en el comercio exterior total de la UE se posesiona mejor cuando tal lugar se visualiza en el contexto de las relaciones comerciales de la UE con el continente americano o sólo con ALC. En el caso de América, México ocupó, en 2018, el tercer lugar (1.7%), muy distante de Estados Unidos (17.2%), pero muy cercano a Canadá (1.8%), con el segundo lugar (gráfica 8.5). Además, México siempre está compitiendo con Brasil (el tercer lugar) por centésimas de puntos porcentuales.

Gráfica 8.5. Comercio exterior de la UE con América, 2018 (porcentaje)



Fuente: European Commission, “Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value %) (2019, Excluding intra-EU Trade)”. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf> (consultado el 11 de febrero de 2021).

Gráfica 8.6. Comercio exterior de la UE con ALC, 2018 (porcentaje)

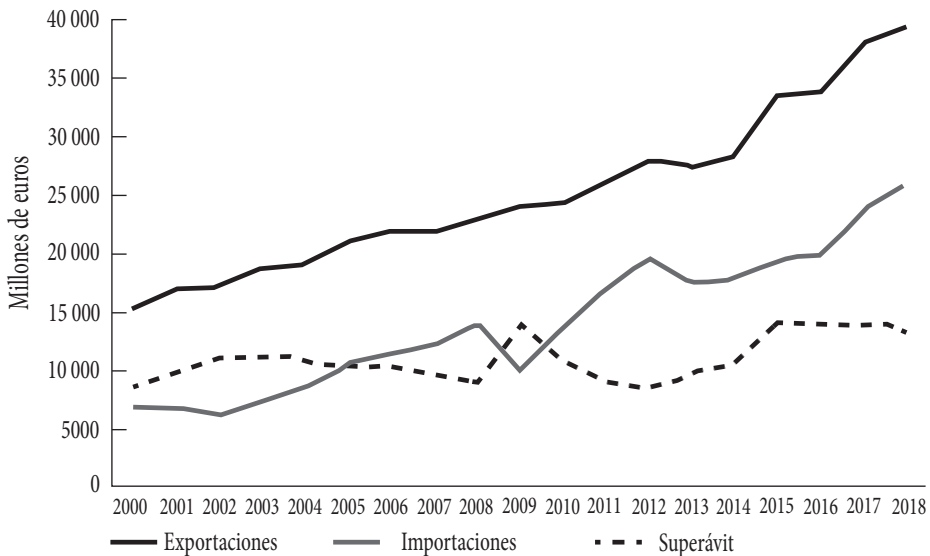


Fuente: European Commission, “Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value %) (2019, Excluding intra-EU Trade)”. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf> (consultado el 11 de febrero de 2021).

Respecto al comercio de la UE con ALC, México ocupó el primer lugar, siguiéndole de cerca Brasil con el segundo lugar (1.7%) y más distantes Chile (0.5%), Argentina (0.5%), Colombia (0.3%) y Perú (0.3%), lugares tercero a sexto, respectivamente. Los demás países restantes de ALC no rebasan la décima de punto porcentual (gráfica 8.6).

Por último, hay que destacar que durante el periodo 2000-2018 el comercio total de México con la UE prácticamente se triplicó, al tener un crecimiento de 295%. De hecho, se mantuvo un crecimiento anual sostenido durante el periodo, con excepción de 2013 que presentó una ligera disminución, producto de la crisis del euro, pero se recuperó en 2014 y tuvo un repunte importante en 2015 (gráfica 8.7).

Gráfica 8.7. Balanza comercial UE-México, 2000-2018



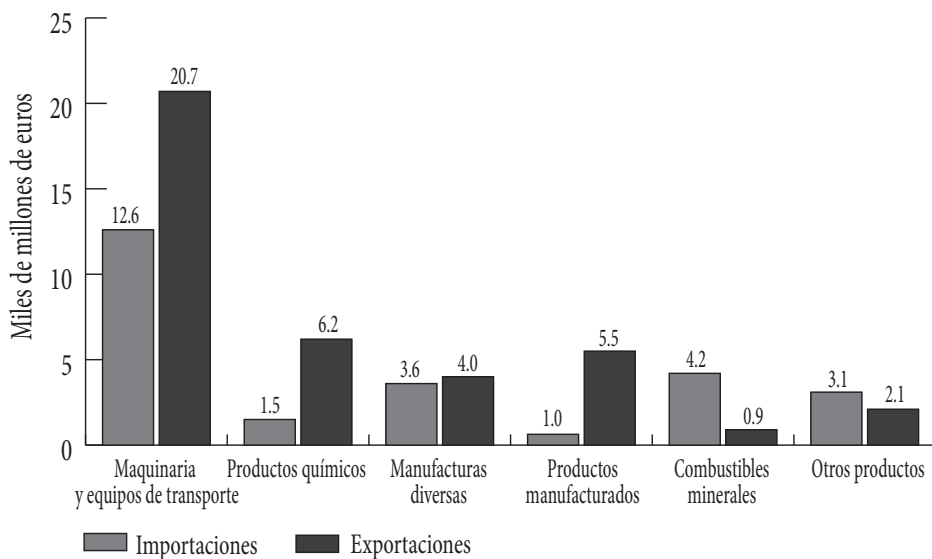
Fuente: elaboración propia con datos de European Commission, “Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (value %) (2019, Excluding intra-EU Trade)”. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf> (consultado el 11 de febrero 2021).

Como se puede apreciar, la UE mantiene un superávit histórico permanente en su comercio con México, pero a diferencia de 2000 a 2005, cuando dicho superávit se mantuvo por encima de las exportaciones mexicanas, a partir de 2006 en adelante se ha reducido en proporción anual con el incremento de dichas exportaciones. Además, entre 2010 y 2014, el superávit

fue más moderado, repuntando en 2015 y manteniéndose casi en el mismo nivel en los últimos años.

La balanza deficitaria de México es una debilidad estructural de su relación económica con la UE, en cuyo marco se debe tener presente tanto la concentración del comercio con cinco socios tradicionales (Alemania, España, Italia, Francia y Reino Unido), como parte considerable del comercio que se realiza en operaciones intra-firma de las propias empresas transnacionales europeas establecidas en México.

Gráfica 8.8. Comercio de bienes de la UE con México, 2018. Principales productos comerciales

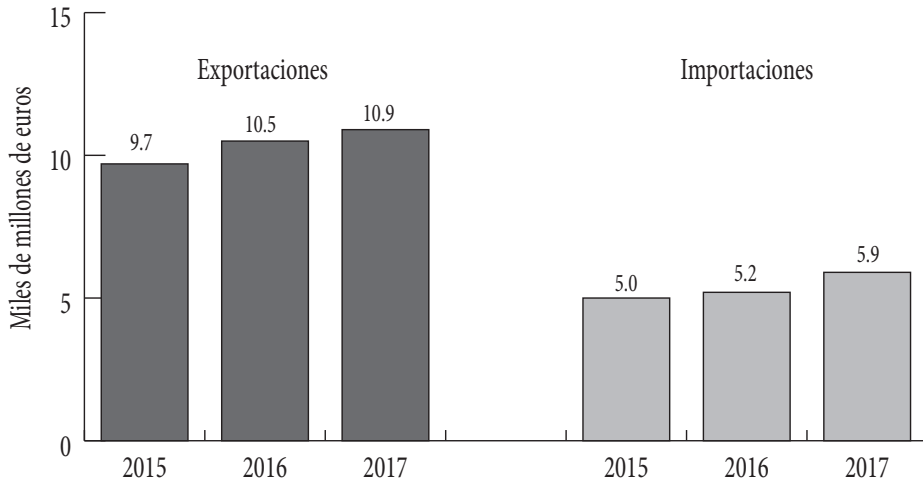


Fuente: Eurostat, en Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)> (consultado el 17 agosto de 2020).

Por otro lado, es importante tener en cuenta que, al contrario de lo que sucede con las exportaciones de la mayoría de los Estados de ALC, en las de México predominan los productos industriales, la maquinaria y los equipos de transporte, lo que representa casi la mitad del total de las exportaciones. Las mismas categorías de productos conforman alrededor de 29% de las exportaciones de la UE a México (gráfica 8.8).

El segundo lugar lo ocupa el comercio de servicios que viene creciendo de manera moderada en los últimos años (gráfica 8.9), mientras que el comercio agrícola total entre los socios desempeña un papel más bien marginal (2 800 millones de euros), al ocupar las bebidas y licores 10 y 14%, respectivamente.⁷

Gráfica 8.9. Comercio de servicios de la UE con México



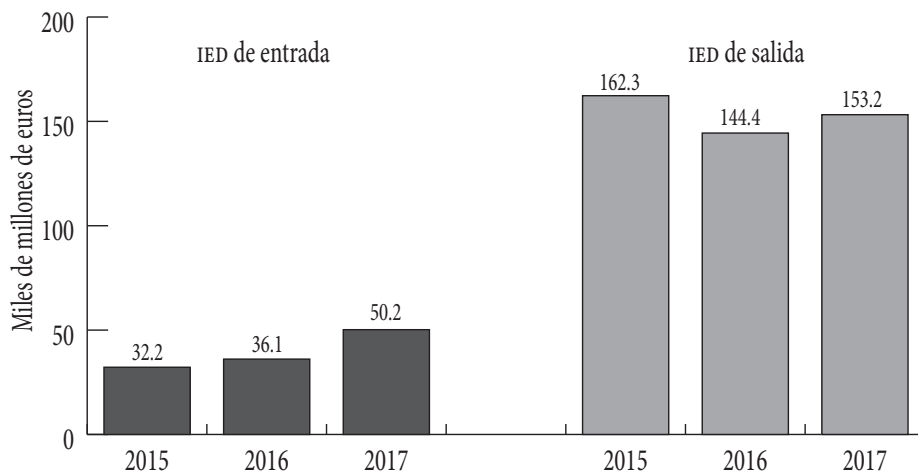
Fuente: Eurostat, en Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)> (consultado el 17 agosto de 2020).

Por último, se debe tener en cuenta en la variable económica, que la UE es la segunda fuente de IED en México después de Estados Unidos. Durante el periodo 1999-2018, casi las dos décadas de vigencia del Acuerdo Global, la IED de la UE en México ascendió a 153 000 millones de euros. Cabe precisar que esta IED se concentra en cinco Estados: España, Alemania, Italia, Francia y Reino Unido. Por su parte, las empresas mexicanas en países de la UE que destacan por IED son las siguientes: Sigma, Mexichem, Nemark, Alsea, Cemex, Kuo, Grupo México y América Móvil. Si bien es amplia la

⁷ Cfr. Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019, p. 37. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)> (consultado el 17 agosto de 2020).

diferencia entre la IED de la UE en México, en los últimos años ha venido creciendo la IED de México hacia la UE (gráfica 8.10).

Gráfica 8.10. Volúmenes de IED de la UE con México



Fuente: Eurostat, en Gisela Grieger, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)> (consultado el 17 agosto de 2020).

PROCESO DE RENEGOCIACIÓN DEL ACUERDO GLOBAL

El contexto mundial en el que se llevó a cabo el proceso de renegociación se mantiene prácticamente sin cambios hasta la fecha y se puede considerar poco positivo o simplemente adverso al régimen internacional del comercio, que para muchos analistas se había consolidado en 1994 con el Tratado de Marrakech, el cual dio origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre los elementos que caracterizan este contexto destacan los siguientes:

- Reajuste de la agenda mundial de cooperación, promovido en la Asamblea General de la ONU en 2015, al sustituir el programa “Los objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015”, que tuvo resultados poco satisfactorios, por el programa “Los objetivos de Desarrollo Sostenible 2030”, más ambicioso que el anterior, por lo que estimamos tendrá tam-

bién limitadas posibilidades de éxito, pero cabe resaltar que se ha convertido en un referente importante de las negociaciones internacionales de la acción exterior de la UE.

- Nueva correlación de fuerzas económicas, en las que las llamadas economías emergentes, reagrupadas en el grupo de los BRICS,⁸ han incrementado su participación en el comercio internacional, donde destaca China que se ha venido posicionando como líder del libre mercado, cuya economía en el producto interno bruto (PIB) mundial ha pasado de 2 o 3% en la década de 1980 a 20% actualmente.
- Retorno a las políticas económicas nacionalistas; dos potencias económicas que, paradójicamente, fueron las impulsoras de la globalización neoliberal, ahora están adoptando iniciativas proteccionistas: Reino Unido y Estados Unidos, pasando de la mancuerna Reagan-Thatcher a Trump-Johnson, o de la “reaganomics” a la “trumpnomics”.
- Complejidad del escenario de la renegociación del Acuerdo Global México-Unión Europea, donde el fenómeno del *Brexit* ha mantenido ocupada y preocupada a la UE y el fenómeno Trump que, por un lado, ha sido un crítico feroz del TLCAN –al cual ha considerado como la peor negociación de un tratado internacional del gobierno estadounidense y el retiro del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP) tras siete años de negociación– y, por otro lado, en relación con la UE, del retiro del Acuerdo de París liderado por la UE; además del cuestionamiento a los países europeos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para que se responsabilicen del costo económico de la seguridad que les brinda dicha organización.

Cabe destacar que en este contexto complejo la UE venía desplegando en los últimos años una estrategia para actualizar sus relaciones económicas con América del Norte, considerando por separado a los tres países miembros del TLCAN. En el caso de Estados Unidos, desde 2012 se iniciaron las negociaciones del denominado Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), las cuales se estancaron con la llegada de Trump al gobierno y mantiene un futuro incierto. Respecto a Canadá, se logró la firma del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés), y en relación con México se llevó a cabo la renegociación del Acuerdo Global.

⁸ Integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

En este contexto se celebraron las diez rondas de negociación del que será el nuevo Acuerdo Global México-UE (de junio de 2016 a abril de 2018). Desde la conclusión de la última ronda a la fecha ya transcurrieron 22 meses y se informa que en este lapso se han realizado ajustes técnicos. De acuerdo con algunas estimaciones, se espera que su proceso de ratificación por ambas partes se lleve a cabo durante el primer semestre de 2020.

De los resultados más positivos de la renegociación de este Acuerdo destacan la parte comercial y la correspondiente al diálogo político. Respecto a la comercial, en sí conforma un nuevo tratado de libre comercio, que facilitará los procesos de exportación-importación de tres maneras principales:⁹

- a) En el comercio de mercancías, con la eliminación de los aranceles de los productos manufacturados, pero no de alimentos o bebidas, así como de otras medidas que agilicen los procedimientos aduaneros y la aplicación de normas internacionales sobre los productos.
- b) En la contratación pública, las empresas de la UE y de México recibirán un trato similar cuando liciten contratos públicos de suministro de bienes y servicios (aunque esto se aplicara sólo a las licitaciones convocadas por el Gobierno federal mexicano).
- c) En la competencia, las autoridades de competencia de ambas partes cooperarán en la lucha contra las conductas ilegales en el mercado, pero se aplicarán diferentes métodos de trabajo.

Asimismo, el nuevo Acuerdo amplía su relación de comercio e inversión, al integrar, actualizando y profundizando sus alcances, los nueve temas siguientes:¹⁰

- 1) Comercio de servicios.
- 2) Comercio de mercancías.
- 3) Contratación pública.
- 4) Propiedad intelectual.
- 5) Comercio digital.
- 6) Pequeñas empresas.
- 7) Lucha contra la corrupción.

⁹ Cfr. Comisión Europea, *Acuerdo comercial UE-México (Resumen)*, abril, Bruselas, 2018, pp. 2-3. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157163.pdf>.

¹⁰ Comisión Europea, *Acuerdo comercial UE-México (Resumen)*, abril, Bruselas, 2018, pp. 2-3. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157163.pdf>, pp. 4-13.

- 8) Derechos medioambientales y laborales.
- 9) Inversiones.

En relación con la parte del diálogo político, fue el primer bloque de negociación concluido en la séptima ronda celebrada en noviembre de 2017. Al respecto, reagrupamos las 22 áreas de cooperación acordadas en cinco temas: bienestar social, seguridad, solidaridad internacional, estado de derecho y desarrollo. Además, en cada una de las 22 áreas de cooperación se realizó el ejercicio de ubicar cada una de ellas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y la meta o las metas que se pretende alcanzar (cuadro 8.1).

Cuadro 8.1. Temas de diálogo político y cooperación para el nuevo acuerdo entre México y la UE

Tema	Áreas de cooperación	Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas
Bienestar social	Cohesión social	10	10.2, 10.4
	Educación y creación de capacidades	4	4.4
	Empleo y asuntos sociales	8	8.5
	Empresas y derechos humanos	8	8.8
	Equidad de género	5	5.1
	Salud	3	3.8
Seguridad	Combate a las drogas	3	3.5
	Cooperación judicial	16	16.a
	Delitos cibernéticos	16	16.a
	Delincuencia organizada transnacional	16	16.a
Solidaridad internacional	Ayuda humanitaria	11	11.5
	Cooperación regional	17	17.10
	Gestión de desastres	11	11.5
	Mantenimiento de la paz	16	16.7
	Migración internacional	10	10.7
Estado de derecho	Seguridad y justicia	10	10.3

Tema	Áreas de cooperación	Objetivos de Desarrollo	
		Sostenible	Metas
Desarrollo	Cambio tecnológico exponencial	17	17.6, 17.7, 17.8
	Desarrollo sostenible	17	17.9
	Energía (incluyendo fuentes renovables)	7	7.2
	Seguridad energética	12	12.2
	Investigación e innovación	17	17.8
	Medioambiente	13 / 15	13.1 / 15.1

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Proceso de modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea*, Documento de investigación, 30 de octubre, 2017, p. 59 y de la ONU, *Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre, 2015. Disponible en: <<https://undocs.org/sp/A/RES/70/1>>.

Adicionalmente, el bloque del diálogo político se reforzó con la incorporación de la Asociación Estratégica y el Plan Ejecutivo Conjunto, que incorporan nuevos temas de cooperación de relevancia internacional, como son:

- Armas de destrucción masiva.
- Armas pequeñas y ligeras.
- Corte Penal Internacional.
- Contraterrorismo.
- Combate contra la corrupción.
- Organizaciones internacionales.
- Lavado de dinero.
- Desarrollo regional y urbano.
- Protección consular.

MÉXICO EN EL MARCO DEL NUEVO PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

En el apartado anterior se hizo referencia al contexto mundial adverso al régimen internacional del comercio, marco del proceso de renegociación del Acuerdo Global México-Unión Europea, además, hay que tomar en cuenta, como una cuestión central, los problemas internos que ha venido enfrentando la UE, particularmente desde la crisis económica y financiera interna-

cional iniciada en 2007 en Estados Unidos, que va a manifestarse de manera profunda en los países miembros de la UE, en especial, los que participan en el sistema euro. De hecho, esa crisis expuso las debilidades estructurales del sistema euro, que arrastraron a la totalidad de los Estados miembros a situaciones económicas difíciles, cuyo principal colofón ha sido el fenómeno del *Brexit*. Aunado a la crisis económica, que parece ya casi superada, y al proceso del *Brexit*, se han venido presentando problemas de todo tipo: desempleo, migración, terrorismo, populismo, xenofobia, inseguridad energética, déficit democrático, etcétera, problemas que en su conjunto han venido amenazando la estabilidad institucional de la UE.¹¹

Frente a este complejo escenario endógeno y al contexto mundial adverso, la UE ha ido delineando un nuevo proyecto de política exterior que prácticamente arranca con la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad” de junio de 2016, presentada por la entonces Alta Representante, Federica Mogherini. Un elemento que coadyuvó al proceso de revisión de política exterior de la UE fue la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el 25 de septiembre de 2015, en la Cumbre Anual de las Naciones Unidas. Por otro lado, según Félix Arteaga, la presentación de la Estrategia Global había llegado en un mal momento, porque el proceso de integración se había complicado con una sucesión de crisis a la que el *Brexit* había puesto broche final. Consideraba que no aportaba grandes novedades, ni en su forma ni en su fondo, y no resolvería los problemas estructurales de cualquier estrategia de la UE, ya que el sistema europeo sigue fragmentado en algunos subsistemas intergubernamental, comunitario y nacional, comisiones, intereses y recursos, que sólo se solapan parcialmente.¹²

No obstante la apreciación inicial de dicha Estrategia Global, con el tiempo fue ganando el apoyo del Parlamento Europeo, así como en los medios de comunicación, debido a que, según Pol Bargués-Pedreny,

por su énfasis en la complejidad e interacción de los problemas de seguridad internacionales, y en la necesidad de que la UE ayude, a través de alianzas y asociaciones a las sociedades y los Estados frágiles a adaptarse a múltiples crisis [...]. La clave de este consenso radica en defender el multilateralismo y difun-

¹¹ En relación con las crisis de la UE, *cfr.* César Molinas y Fernando Ramírez, *La crisis existencial de Europa. ¿Es la Unión Europea el problema o la solución?*, Barcelona, Ediciones Deusto-Grupo Planeta, 2017.

¹² *Cfr.* Félix Arteaga, “La estrategia global de la UE?... déjala ahí”, *Real Instituto Elcano*, 29 de junio, Madrid, 2016.

dir valores liberales y democráticos, aunque sea indirectamente, adaptándose a un mundo cambiante y asumiendo que la UE no podrá liderarlo sola.¹³

En este sentido, la Estrategia Global presentada por Mogherini se centra en la idea de facilitar la resiliencia, una nueva manera de entender la gobernanza del exterior con un importante apoyo transversal entre parlamentarios de los diferentes grupos políticos de la Eurocámara. La nueva Estrategia es más reactiva y pragmática, ya que en vez de aspirar al liderazgo del mundo, intenta adaptarse a las diferentes crisis que se van dando y sólo pretenden aconsejar o supervisar, gobernar indirectamente a través de acciones diplomáticas e iniciativas pactadas.¹⁴

Asimismo, la estrategia de 2016 promueve un nuevo modelo de intervención exterior basado en un “pragmatismo” que mantiene como base los principios de la Acción Exterior de la UE, plasmados en el Tratado de Lisboa,¹⁵ aunque supuestamente la UE ya no intentará imponer tales principios, sino que buscará llegar a acuerdos de interés mutuo según las especificidades socioculturales de cada lugar, a diferencia de la estrategia de 2003, con la que se proponía exportar la democracia liberal y los derechos humanos, y así transformar el mundo a su imagen y semejanza.¹⁶ Sin embargo, Riccardo Cattaneo considera que el nuevo modelo de intervención exterior se sustenta en un “pragmatismo basado en principios”, ya que se parte del principio de exportar principios y valores propios de la estructura social, política y cultural europea. En este sentido, se da relevancia a la democracia y a los derechos humanos, que son principios esenciales de la UE.¹⁷

En concreto, con la Estrategia Global presentada por Mogherini se inicia una evaluación de resultados de la política exterior de la UE, que condujo a la aprobación, en enero de 2017, del llamado “Consenso Europeo de Desarrollo” (CED),¹⁸ el cual podemos afirmar ha sido uno de los instrumen-

¹³ Pol Bargaés-Pedreny, *La polarización de la acción exterior: ¿una sombra sobre la visión pragmática de la UE?*, Barcelona, CIDOB, mayo, 2019, p. 1.

¹⁴ Pol Bargaés-Pedreny, *La polarización de la acción exterior: ¿una sombra sobre la visión pragmática de la UE?*, Barcelona, CIDOB, mayo, 2019, p. 2.

¹⁵ Consúltese el Tratado de Lisboa.

¹⁶ Cfr. Pol Bargaés-Pedreny, *La polarización de la acción exterior: ¿una sombra sobre la visión pragmática de la UE?*, Barcelona, CIDOB, mayo, 2019.

¹⁷ Cfr. Riccardo Cattaneo, *Evolución de la Estrategia Global de la Unión Europea*, Foreign Affairs (Latinoamérica), México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, febrero, 2018.

¹⁸ Cfr. José Antonio Sanahuja y Érika Ruiz Sandoval, *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, Documento de trabajo 8/19 (segunda época), Madrid, Fundación Carolina, agosto, 2019, pp. 4-8.

tos centrales de la reingeniería administrativa total de las relaciones de la UE con el mundo, enmarcada en una nueva narrativa de la política de cooperación de la UE, a partir de una estrategia de segmentación (diferenciación) de cuatro tipos de países, a saber:

- Países emergentes, se les etiqueta como no receptores de ayuda clásica, pero posibles socios para enfrentar desafíos globales.
- Países de renta media alta o “graduados”, se les etiqueta como países receptores de ayuda mediante subvenciones.
- Países pobres, se les etiqueta como candidatos para recibir ayuda oficial para el desarrollo.
- Países “frágiles”, se les etiqueta como “Estados frágiles” que requieren ayuda oficial para el desarrollo.

Como se puede apreciar, el mapeo de la política de cooperación internacional de la UE mantiene una perspectiva tradicional sobre cómo se visualiza dicha cooperación desde “el norte hacia el sur”, o desde las regiones desarrolladas hacia las regiones subdesarrolladas del planeta. En este marco, la región ALC, incluyendo a México, es sometida a una revisión minuciosa y se opta por una disección de los países latinoamericanos y caribeños (no se incluyen a los Estados caribeños miembros de la ACP),¹⁹ a partir de lo que se ha definido en el seno de la UE como “diferenciación” entre dichos países, con base en el desarrollo económico relativo de cada uno de ellos, es decir, de su renta nacional. Por lo tanto, la UE ha “graduado” a once Estados latinoamericanos del total de 33: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En relación con países de otras regiones que la UE considera como “graduados” están: China, Irán, Kazajistán, Maldivas y Tailandia. Además, dos países de renta media-baja: India e Indonesia.

Un documento que plantea los alcances de la nueva estrategia de “cooperación” de la UE –que a su vez invita al debate–²⁰ es el de José Antonio

¹⁹ Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

²⁰ Señalamos que invita al debate porque retoman los autores, sin ningún cuestionamiento, una supuesta “nueva narrativa” del discurso desarrollista, tipificando a ALC como una región de “desarrollo en transición”, un nuevo término que reproduce, en esencia, la retórica que prevaleció en las décadas de 1950 y 1960, promovida desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para ocultar los problemas estructurales del subdesarrollo y la dependencia de la región. A pesar del fracaso de las políticas desarrollistas del pasado, tanto las Naciones Unidas –con los objetivos de desarrollo sostenible 2030– como la UE –con su “Consenso Europeo de Desarrollo”– han estado promo-

Sanahuja y Érika Ruiz Sandoval, ya citado anteriormente. En él se reconoce lo que hemos denominado en otro estudio²¹ como las dos pistas de política exterior, en las que operan los Estados miembros de la UE: la individual y la de acción exterior de la UE, que en conjunto Sanahuja y Ruiz la denominan como actuación “a 29”, en la que suman la política exterior de los 28 Estados miembros (todavía incluyendo a Reino Unido) y la acción exterior conjunta de la UE, con lo que articulan, metafóricamente, las dos pistas en una sola unidad de actuación “a 29”. Además, destacan como elemento central que motivó el inicio del proceso de reforma de la política exterior de la UE la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).²²

Por otro lado, Sanahuja y Ruiz consideran que el CED es el instrumento que dotará a la política exterior de la UE “a 29” de los elementos de coherencia, complementariedad y coordinación –conocidas como las “tres C”– contemplados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual “establece obligaciones mínimas con respecto a la relación entre la política de la UE y las de los Estados miembros”.²³

El despliegue del CED estará anclado al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, cuyo proyecto ya se elaboró desde 2018, pero su negociación inició a finales de 2019 y se estima que, entre los meses de febrero o marzo de 2020, los 27 Estados miembros concreten dicho MFP. Se prevé una negociación complicada por las enormes diferencias de criterio entre los Estados miembros, que mantienen una dura batalla entre los cinco austeros (Alemania, Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca) y los que apoyan las políticas de cohesión, que son los países partidarios de mantener bien

viendo una narrativa neo-desarrollista, que no contribuirá a la solución de los problemas intrínsecos de desigualdad e inequidad que provocan las contradicciones del sistema capitalista internacional en su actual etapa de globalización neoliberal.

²¹ Cfr. Roberto Peña Guerrero, “La doctrina de política exterior de la Unión Europea”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núms. 122-123, mayo-diciembre, 2015, pp. 14-16.

²² Al respecto, Enriqueta Serrano señala que los documentos, como la Estrategia Global de 2016 y el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017, se presentan como la actualización de las nuevas líneas para la consecución de los principios de acción exterior de la UE, en concordancia con los lineamientos internacionales, en específico con los ODS de la Agenda 2030 (Enriqueta Serrano Caballero, “Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 135, septiembre-diciembre, 2019, pp. 142-143).

²³ Cfr. José Antonio Sanahuja y Érika Ruiz Sandoval, *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, documento de trabajo 8/19 (segunda época), Madrid, Fundación Carolina, agosto, 2019, p. 4.

financiadas partidas tradicionales, como la política agrícola común (PAC) y los fondos de cohesión.²⁴

En este escenario, la mala noticia para México y ALC es que en la propuesta del MFP, referente al instrumento del Rubro VI (Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional, IVDCI) y la asignación de fondos (2021-2027), en el Pilar 1: Programas geográficos, se asigna a “Las Américas y el Caribe” los fondos más reducidos, que a precios constantes alcanzan un monto de 3 540 millones de euros, muy por debajo de otras regiones del mundo, como se puede apreciar en el cuadro 8.2. A dicho monto asignado se podría agregar los recursos de los “programas temáticos” (derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz y estabilidad, y retos globales).

Cuadro 8.2. Propuestas de instrumentos del Rubro VI y asignación de fondos (2021-2027)

Rubro VI	Fondos asignados (precios corrientes)	Fondos asignados (precios constantes)
Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI)	89 200	8 950
Pilar 1: Programas geográficos	68 000	60 186
Vecindad	22 000	19 472
África Subsahariana	32 000	28 323
Asia y el Pacífico	10 000	8 851
Las Américas y el Caribe	4 000	3 540

Fuente: José Antonio Sanahuja y Érika Ruiz Sandoval, *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, documento de trabajo 8/19, Madrid, Fundación Carolina, agosto, 2019, p. 19.

Como se puede observar, la asignación para ALC prevista en el IVDCI, 4 000 millones de euros a precios corrientes, es 12% menos en términos reales respecto al asignado en el periodo anterior, y es menos de la mitad

²⁴ Cfr. Alberto S. Camarasalta, “La Unión Europea encara un 2020 marcado por la salida del Reino Unido”, *Noticias de Guipuzkoa*, 26 de diciembre, 2019. Disponible en: <<https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/actualidad/union-europea/2019/12/26/union-europea-encara-marcado-salida/1006895.html>>.

que los fondos previstos para Asia y el Pacífico, regiones a las que se dotara con 10 000 millones de euros.²⁵ El hecho de que la región de ALC sea la menos favorecida en el MFP responde a que no es prioritaria en la política exterior de la UE, lo cual no significa que no sea estratégica para promover determinados intereses de la UE y de algunos Estados miembros, como es el caso específico de México.

Es importante tener claro el lugar que la UE asigna a ALC, incluido México, dentro de la perspectiva de su nueva política exterior. En concreto se percibe a la región como un frente “cuasi seguro” donde las relaciones birregionales y a nivel de país mantienen cierta estabilidad, por lo que sólo hay que desplegar acciones de cooperación que coadyuven a reforzar dicha estabilidad. Un ejemplo de esto quedó plasmado en el discurso que presentó Josep Borrel en la Audiencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, para el cargo de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, donde estableció siete acciones que debe desplegar la nueva política exterior de la UE, a saber:²⁶

- Coadyuvar en el proceso de reforma e integración de los Balcanes occidentales.
- Apoyar la integridad territorial de Ucrania.
- Enfrentar los retos de la vecindad meridional.
- Desarrollar una nueva estrategia para África.
- Elaborar una estrategia políticamente comprensiva para Asia.
- Intensificar la cooperación con América Latina.
- Reajustar las relaciones trasatlánticas.

Como se puede apreciar, la relación con América Latina se concibe como estable, por lo que sólo se requiere intensificar la cooperación, mientras que en relación con las otras seis acciones se plantean iniciativas que requieren reajustes y nuevas formas de vinculación de la UE con las demás

²⁵ Cfr. José Antonio Sanahuja y Érika Ruiz Sandoval, *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, documento de trabajo 8/19 (segunda época), Madrid, Fundación Carolina, agosto, 2019, p. 18.

²⁶ Cfr. Josep Borrel Fontelles, *La política exterior de la Unión Europea en tiempos desafiantes: audiencia de confirmación del Hon. Josep Borrell ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo para el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea*, documento de trabajo número especial (tercera época), Madrid, Fundación Carolina, 2019, p. 5.

regiones del mundo. Esta apreciación de la relación con América Latina debe considerarse positiva, porque se infiere la existencia de vínculos estructurales que benefician a ambas partes ante la necesidad de consolidar aliados para enfrentar los nuevos retos y desafíos del mundo contemporáneo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Reiteramos como tesis central que la estructura asimétrica de la relación México-UE tiene especificidades y cualidades propias que la hacen única, cuyos resultados han sido beneficiosos para ambas partes, a diferencia de la dependencia estructural de México con Estados Unidos. La evidencia empírica de esta relación única la encontramos en la evolución histórica de los tratados que han profundizado los vínculos México-UE, los cuales se tipifican por generación,²⁷ y desde el año 2000, cuando entró en vigor el tratado de cuarta generación (*Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*), mejor conocido como Acuerdo Global, se abarca y consolidan tres pilares: el diálogo político, el comercio y la cooperación. Este tratado fue modelo para los Acuerdos de Asociación que suscribió la UE con los demás países de América Latina.

La relación México-EU se fortalece con la negociación del nuevo Acuerdo Global, que puede considerarse de quinta generación, ya que se amplían los alcances del acuerdo original vigente y profundiza los vínculos estratégicos. De hecho, el nuevo acuerdo permitirá: *a)* fortalecer el diálogo político; *b)* incrementar los flujos comerciales y de inversión; *c)* elevar la cooperación técnica y científica; *d)* consolidar la postura de ambos actores a favor del libre comercio y el multilateralismo, y *e)* alinear esfuerzos ante los retos

²⁷ La UE ha tipificado sus tratados con terceros países por generaciones, México ha negociado con ella acuerdos de primera, tercera y cuarta generación. Las características por generación son las siguientes: primera (1971-1975), acuerdos estrictamente comerciales, no preferenciales y se negocia país por país (México en 1975); segunda (1980-1985), se mantiene el carácter comercial, no preferencial, pero se agrega el aspecto político y de cooperación para el desarrollo, además de que se puede negociar con organizaciones de integración regional y no sólo de país por país; tercera (1990-1993), con carácter comercial pero con excepciones en cuanto a lo no preferencial y se amplían los ámbitos e instrumentos de cooperación (México en 1991), y cuarta, se avanza a acuerdos “marco” que incorporan el libre comercio, el diálogo político, la cláusula democrática, la reciprocidad de intereses comunes y la cooperación avanzada (México en 2000). *Cfr.* Celestino del Arenal, *Relaciones entre la UE y América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2010. Disponible en: <<http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/delarenal-presentaciónRRII.pdf>>.

globales, como los flujos migratorios y el cambio climático, y ejecutar acciones en cumplimiento de la Agenda 2030.

En cuanto se ratifique el nuevo Acuerdo Global por parte de los respectivos cuerpos legislativos de México y los Estados miembros de la UE, se dispondrá de un mecanismo más avanzado y moderno para regular las relaciones bilaterales. En este marco debe potencializarse para México la relevancia económica de la UE como socio estratégico que coadyuve a la diversificación de su comercio, y consolidar el segundo lugar que ocupa en la actualidad tanto de destino de sus exportaciones como fuente de IED en el país. Asimismo, México debe capitalizar mejor su situación de “país bisagra” en el continente americano, que la UE reconoce y le interesa aprovechar para mantener, por un lado, una cobertura y presencia con el frente de América del Norte, el cual se ha renovado recientemente como espacio económico de regionalización mediante la ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituye al TLCAN, y, por otro lado, aprovechar el frente de ALC, en que México cumple la función de “cabeza de playa” para desplegar todo tipo de iniciativas económicas y políticas que favorezcan las relaciones birregionales UE-ALC.

Por último, consideramos que la relación integral México-UE adquiere mayor relevancia en la actualidad, debido a la tendencia creciente de las políticas proteccionistas de algunos países, en especial de Estados Unidos, ya que sigue siendo la primera economía del mundo y es el principal socio comercial tanto de México como de la UE. De ahí que los nuevos retos a los que se están enfrentando y las fortalezas de los vínculos institucionales entre México y la UE se circunscriban a las amenazas de las iniciativas de los neopopulismos de derecha, que están debilitando el régimen del comercio internacional y, consecuentemente, el formato multilateral en el que opera. Dos frentes que tanto la UE como México deben defender de manera conjunta en todos los foros internacionales.

FUENTES DE CONSULTA

- Arteaga, Felix, “¿La estrategia global de la UE?... déjela ahí”, *Real Instituto Elcano*, 29 de junio, Madrid, 2016.
- Bargués-Pedreny, Pol, *La polarización de la acción exterior: ¿una sombra sobre la visión pragmática de la UE?*, Barcelona, CIDOB, mayo, 2019.

- Camarasalta, Alberto S., “La Unión Europea encara un 2020 marcado por la salida del Reino Unido”, *Noticias de Guipuzkoa*, 26 de diciembre, 2019. Disponible en: <<https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/actualidad/union-europea/2019/12/26/union-europea-encara-marcado-salida/1006895.html>>.
- Cattaneo, Riccardo, *Evolución de la Estrategia Global de la Unión Europea*, Foreign Affairs (Latinoamérica), México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, febrero, 2018.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Proceso de modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea*, documento de investigación, 30 de octubre, 2017.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una asociación estratégica UE-México*, COM (2008) 447 final, Bruselas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 15 de julio, 2008. Disponible en: <http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docx/com08_447_es.pdf>.
- Comisión Europea, *Acuerdo comercial UE-México (Resumen)*, abril, Bruselas, 2018. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157163.pdf>.
- Coninsx, Marie-Ane, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Gernika-UNAM, 2010.
- Del Arenal, Celestino, *Relaciones entre la UE y América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2010. Disponible en: <<http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/delarenalpresentaciónRRII.pdf>>.
- European Commission, *DG Trade Statistical Guide*. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2019).
- European Commission, “European Union. Trade in Goods with Mexico”. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_mexico_en.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2019).
- Fontelles, Josep Borrell, *La política exterior de la Unión Europea en tiempos desafiantes: audiencia de confirmación del Hon. Josep Borrell ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo para el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea*, documento de trabajo número especial (tercera época), Madrid, Fundación Carolina, 2019.

- Grieger, Gisela, *El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras*, Servicio de Estudios para los Diputados, Secretaría General del Parlamento Europeo, noviembre, 2019. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_ES.pdf)> (consultado el 17 agosto de 2020).
- Molinas, César y Fernando Ramírez, *La crisis existencial de Europa. ¿Es la Unión Europea el problema o la solución?*, Barcelona, Ediciones Deusto-Grupo Planeta, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre, 2015. Disponible en: <<https://undocs.org/sp/A/RES/70/1>>.
- Peña Guerrero, Roberto, “La doctrina de política exterior de la Unión Europea”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núms. 122-123, mayo-diciembre, 2015.
- Peña Guerrero, Roberto, “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: diez años del Acuerdo Global”, en Marie-Ane Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Gernika-UNAM, 2010.
- Sanahuja, José Antonio y Érika Ruiz Sandoval, *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”*, documento de trabajo 8/19 (segunda época), Madrid, Fundación Carolina, agosto, 2019.
- Serrano Caballero, Enriqueta, “Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 135, septiembre-diciembre, 2019.

9. LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA Y LAS RUTAS DE LAS FUENTES DE ENERGÍA DE RUSIA

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO EN este capítulo es analizar las opciones que tiene la Unión Europea (UE) para abastecerse de gas natural de manera que no dependa mayoritariamente de Rusia, sino que tenga alternativas de diversificación y que, además, el gas resulte más accesible para los diferentes países por su precio. Se estudiará la aprobación por parte de la UE del Tercer Paquete Energético en septiembre de 2009¹ y la posición de Rusia al respecto. Asimismo, se examinará la posición de Alemania, que prioriza su interés nacional frente al interés común de los países miembros de la UE al construir gasoductos de forma conjunta con Rusia, de país a país, por el lecho marino del mar Báltico. También se analizarán la estrategia energética de Estados Unidos en Europa, mediante su aliada Polonia; y la estrategia rusa, con la construcción del *Turkish Stream*; además, se estudiará un elemento que une

* Adscrita al Área de Política Internacional, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco. Líneas de investigación: Rusia y la Unión Europea, Rusia: política interna y exterior. Correo electrónico: <anateresagutierrezdelcid@gmail.com>.

¹ Parlamento Europeo, “El tercer paquete energético pasa su primer examen en el Parlamento Europeo”, 19 de julio, 2008. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616FCS31737+0+DOC+XML+V0//ES>>.

a Rusia y a la UE: el interés en Irán y la normalización de relaciones con ese país; asimismo, otro elemento disruptivo en la relación Rusia-UE: Ucrania.

En 2009, después de que Rusia cerró la llave del gas a Ucrania, debido a la falta de pago por el consumo de gas natural, la Comisión Europea propuso tomar nuevas directrices, por lo que en septiembre de ese año fue tomada la decisión de aprobar un Tercer Paquete Energético. Su objetivo era aumentar la competencia en el mercado de gas mediante la aparición de nuevos actores y para lograr también la disminución del costo de los energéticos. Para lograrlo, se propuso a las compañías de gas y de petróleo vender las redes de gasoductos a operadores diferentes de los productores. La actividad de Gazprom tuvo que adaptarse a esas nuevas directrices, porque el gasoducto denominado *Turkish Stream* –el cual se analizará más adelante– sólo llega a la frontera turco-griega.

En el marco del Tercer Paquete Energético, la construcción de nuevos proyectos de transporte de gas se reglamenta en el artículo 13.2 de esta legislación: cada operador de gasoductos está obligado a construir suficientes capacidades transfronterizas para unir la infraestructura europea de gasoductos económicamente y en su funcionamiento.² Sin embargo, los procedimientos para la realización de este formato hasta la fecha no están definidos legalmente; en la actualidad se elaboran en los marcos de la preparación de correcciones del mecanismo de distribución de las capacidades de los gasoductos magistrales; por lo tanto, todas las inversiones en la construcción de nuevos gasoductos desde 2018 debían contemplar esta norma, aunque existe hasta la fecha un vacío legal.

El 25 de febrero de 2015, la Comisión Europea aprobó una estrategia de creación en Europa de un mercado energético unido antes de 2020. La iniciativa privada debe crearlo con base en la idea fundamental de Europa sobre la adquisición de gas por medio del mercado. Sin embargo, este tipo de contratos *Spot*, por ejemplo, de gas de Katar, no son constantes, ya que el precio del gas varía: puede ser más barato, pero también más caro. El gas ruso es más barato bajo contratos de largo plazo, ya que su precio se define por el precio del petróleo y tiene la posibilidad de acumular reservas en sus propios contenedores europeos. Es necesario señalar que la estrategia de creación de un mercado energético único contiene el objetivo de ampliar la

² Reglamento (CE) Núm. 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural del Tercer Paquete Económico de la Unión Europea, Nuevo Paquete Normativo sobre Mercados Energéticos, Tercer Paquete Legislativo sobre Mercado Energético, agosto de 2009.

participación de la energía alternativa. En parte se espera que esa participación aumente del actual 14 a 20%. Sin embargo, la energía alternativa se basa fundamentalmente en las dotaciones del presupuesto gubernamental, por ello, en condiciones de estancamiento de la economía europea, es preferible usar el gas derivado del petróleo.

EL GASODUCTO *NORD STREAM 2*

Una de las razones del poderío ruso es su industria petrolera y gasera, cuya importancia es clave para el reposicionamiento político y económico del país después de la desintegración soviética. El principal gasoducto histórico de Rusia es el *Nord Stream*, por el cual tradicionalmente ha exportado gas a Europa. De acuerdo con Milosevich-Juaristi:

Desde los años 60 hasta 2009, los países de la UE no consideraron que la dependencia del gas ruso fuera una amenaza geopolítica. Sin embargo, cuando las disputas por los precios del gas entre Rusia y Ucrania condujeron a la interrupción de los suministros rusos a Europa a través de Ucrania en enero de 2009, se demostró que la seguridad energética europea está vinculada a los objetivos de la política exterior rusa y a los intereses de las compañías, dirigidas de manera poco transparente y controladas por los Estados: Gazprom y Rosneft por Rusia y RosUkrEnergó por Ucrania. Rusia mostró astucia al usar el control directo del gas y de las redes que lo distribuyen como instrumento de influencia y presión política.³

La actitud de Ucrania de no pagar el gas y el objetivo geopolítico europeo y estadounidense –intentan que Ucrania ingrese a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)– impiden que haya un comercio energético armónico entre Rusia y la UE. Esto se debe a que, en 2006, Ucrania, antigua república federada soviética, dejó de pagar el gas a Rusia y planteó su objetivo de ingresar a la OTAN. En consecuencia, Rusia cortó el suministro de gas en pleno invierno y afectó a Europa en gran medida debido al contexto geopolítico. En 2011 entró en funcionamiento el gasoducto *Nord*

³ Mira Milosevich Juaristi, “Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas”, *Real Instituto Elcano*, ARI 47/2019. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas> (consultado el 15 de junio de 2019).

Stream 1 que va de un puerto ruso a un puerto alemán. Este proyecto se inició después del segundo conflicto de Rusia con Ucrania en el invierno de 2009, cuando intentó nuevamente ingresar a la OTAN. Por lo tanto, el principal socio económico de Rusia en la UE, Alemania, decidió construir con ellos un nuevo gasoducto que se llamará *Nord Stream 2*.

El proyecto ruso-alemán, denominado Gasoducto del Norte o *Nord Stream*, une el litoral ruso en el mar Báltico, vía el puerto de Viborg, con el litoral báltico alemán en el puerto de Greisfald y transita por el lecho del mismo mar. Esta ubicación permitió a Rusia evadir el tránsito tradicional por Ucrania, Bielorrusia y Polonia, además, une las redes de gas de Alemania y de otros países de la UE con la red abastecedora de Rusia. Los principales mercados de abastecimiento son de Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Francia y Dinamarca. El campo Nénetz, en la isla rusa de Yamal, abastece este gasoducto. En su construcción trabajaron Gazprom y, por parte de Alemania, las compañías BASF y EON. También extraen recursos del yacimiento Shtokmanovsk, en el mar de Barents, las compañías Gazprom, la francesa Total y la noruega Statoil Guidro. Las reservas de gas de este yacimiento contabilizan cerca de 3.7 trillones de metros cúbicos.⁴

La longitud del gasoducto *Nord Stream 1* es de 1 200 kilómetros. El costo de la obra fue aproximadamente de 10 000 millones de dólares. Se estima que por el gasoducto transitan 55 000 millones de metros cúbicos anualmente. Gazprom participó con 51% del capital y BASF y EON tuvieron una participación de 20%, además participaron una compañía holandesa y otra francesa.⁵

Sin embargo, frente a la construcción del *Nord Stream 1*, Europa se dividió en grupos de países que sí querían la construcción y los que deseaban detenerla. Los países a favor de la construcción fueron en primer lugar Alemania, que se abastece en 40% del gas ruso, y también Francia, Países Bajos e Italia. Los países que se resistían a su construcción eran Polonia, Letonia, Lituania, Estonia y Suecia, pero el principal opositor fue Estados Unidos, aunque retóricamente afirmaba que era un asunto europeo. Su verdadera posición, desde que surgió el proyecto en 2006, fue expuesta por el presidente George Bush Jr. al afirmar que la construcción de ese ducto afectaba la seguridad energética europea, por hacer más dependiente a Europa del

⁴ P. Sergeiev, “Transporte a través de gasoductos y oleoductos de Rusia y Europa Occidental”, *Economía Mundial y Relaciones Internacionales*, núm. 11, 1998, p. 113.

⁵ L. A. Studienikina y M. Y. Jalatina, “El papel geopolítico del gasoducto ‘Northern Stream’ para garantizar la seguridad energética de la UE”, *Petróleo, Gas y Negocios*, núm. 6, 2012, pp. 46-48.

gas ruso. Bush declaró también que su oposición se debía a que la seguridad energética europea constituía un interés estratégico de Estados Unidos. Así, a inicios de 2007, algunos senadores estadounidenses influyentes, incluido el exvicepresidente Joseph Biden, presentaron al Congreso de Estados Unidos un proyecto de ley denominado “Sobre la Diplomacia Energética y la Seguridad”. Este proyecto tenía como uno de sus principales planteamientos el “apoyo de las aspiraciones de las jóvenes democracias como Ucrania y Georgia hacia la independencia energética”.⁶ En el texto se apuntaba que una prioridad para estos gobiernos era la independencia energética con respecto a Rusia, objetivo que jugaba un papel clave en las relaciones de Estados Unidos con estos países. Por lo tanto, la posición estadounidense consistía en que el proyecto no debería ser realizado, porque era predominantemente ruso, daba a Moscú beneficios económicos y políticos sustanciales y, sobre todo, fortalecería las posiciones rusas en Europa, uniéndola más a Rusia, lo que daría como resultado que los importadores europeos, que demandarán cada vez más gas, se volvieran totalmente dependientes del gas ruso; en consecuencia, Rusia podría utilizar aún más los energéticos como medio de chantaje político. Además, para la óptica estadounidense, no sólo la independencia de Europa occidental peligra, sino también la de Europa oriental, ya que el hecho de evadir el territorio de Polonia, Ucrania y los Bálticos hará que Rusia tenga más libertad de negociación con estos países, porque ya no tendrá la preocupación de que sea territorio de tránsito del gas ruso y deba negociar con ellos.

De modo que, para evitar la construcción del gasoducto, Estados Unidos amenazó a Alemania con imponer represalias si persistía en realizar el proyecto.⁷ El Ministerio de Relaciones de Rusia se quejó de esta falta de diplomacia en el trato con Europa y la misma Rusia; la respuesta del Departamento de Estado fue que Estados Unidos lograría la diversificación de abastecimiento de gas a Europa para disminuir su dependencia de Rusia.⁸ Después de estas declaraciones tuvo lugar un activo *lobby* en Estados Unidos para construir el proyecto denominado BTC (gasoducto que parte de Bakú, Azerbayán, transita por Tbilisi, capital de Georgia, y llega al puerto turco de Ceyhán) que evade el territorio ruso, disminuyendo así la influen-

⁶ Joseph Biden, “Energy Diplomacy and Security Act of 2007”, Committee on Foreign Relations. Disponible en: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-110srpt54/html/CRPT-110srpt54.htm>>.

⁷ Alex Lantier, “Trump Denounces Germany and Europe at NATO Summit”, *World Socialist*, 12 de julio, 2018.

⁸ *Financial Times*, “US Criticizes Russia Germany Gas Deal”, 29 de octubre, 2006.

cia de Rusia en el mar Caspio. Por otro lado, el politólogo alemán Alexander Rar considera que la politización de la construcción del gasoducto *Nord Stream* era innecesaria, ya que los ductos existentes no eran suficientes para garantizar el abastecimiento de gas a la UE.⁹

A pesar de la férrea oposición de Estados Unidos, el gasoducto fue construido en 2011, lo cual ha permitido a Rusia exportar gas sin problemas con países de tránsito y garantiza a Alemania un abastecimiento seguro y accesible. De esta manera, el proyecto ha sido favorable para ambas naciones, al grado de que, en 2015, en el Foro Económico de San Petersburgo, surgió la propuesta de construir otro gasoducto: el *Nord Stream 2*. Este nuevo proyecto prevé la construcción de un gasoducto paralelo al primero con una extensión de 1 200 kilómetros y una capacidad de 55 000 millones de metros cúbicos anuales, con el mismo objetivo de exportar el gas natural ruso a Europa.¹⁰ La construcción también se haría a través de aguas territoriales de cinco países: Rusia, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Alemania, y debía iniciar en 2018 para comenzar su explotación en diciembre de 2019 o inicios de 2020.¹¹ El argumento de Rusia es que se trata de un proyecto puramente económico, con el fin de evitar nuevamente la politización.

Al igual que con el *Nord Stream 1*, se creó una sociedad para la construcción de este nuevo ducto, de la cual Rusia posee 51% de las acciones y participan Alemania, Austria, Países Bajos y Francia.¹² En diciembre de 2016, el Consejo Directivo de Gazprom favoreció la creación de esta compañía accionaria. Gazprom participó con 50% y, el 3 de febrero de 2017, el Consejo Directivo dio visto bueno a la compra por 30 millones de euros del restante paquete de 50% de las acciones. Por lo tanto, el único accionista del *Nord Stream 2* es Gazprom. Esto permitió crear la base para definir la futura cooperación con los países occidentales. El 24 de abril de 2017 se firmó un acuerdo con cinco compañías europeas: la alemana Wintershall, la austriaca OMV, la holandesa-británica Royal Dutch Shell y la francesa

⁹ Andrei Gurkov, "El gasoducto del norte: la gran política de un proyecto comercial", *BFM.RU*, 15 de octubre, 2011. Disponible en: <<https://www.bfm.ru/news/157153>> (consultado el 20 de noviembre de 2016).

¹⁰ Ema Slawinski, "Squaring the Circle of Nord Stream 2", *ICIS*, 24 de junio, 2016. Disponible en: <<https://www.icis.com/energy-connections/2016/06/squaring-circle-nord-stream-2/>>.

¹¹ Ema Slawinski, "Squaring the Circle of Nord Stream 2", *ICIS*, 24 de junio, 2016. Disponible en: <<https://www.icis.com/energy-connections/2016/06/squaring-circle-nord-stream-2/>>.

¹² Ekaterina Arapova, "Nord Stream 2, escenarios del desarrollo de la situación", Moscú, Instituto de Relaciones Internacionales, septiembre, 2019, p. 27.

Engie, para financiar el gasoducto por 4.75 mil millones de euros y acordaron pagar a futuro 9.5 mil millones de euros.¹³

Este proyecto también tiene opositores, descontentos con los términos económicos, políticos y legales. Estos países son: Ucrania, Polonia, los países bálticos y Estados Unidos. Al respecto, el director del Ministerio de Energía de Ucrania, Igor Nasalik, declaró que ésta no era una vía alternativa a Rusia para importar gas a Europa, y definió el proyecto como antiucraniano, totalmente político. El director de la compañía de gas de Ucrania *Naftogaz Ukraini*, Yuri Vitrienko, lo denominó “un arma política del Kremlin”. En entrevista con un medio alemán, Vitrienko argumentó que:

las sanciones estadounidenses o la posición de Dinamarca pueden retrasar y complicar aún más la situación con Nord Stream 2. Las sanciones estadounidenses son un factor importante. Un factor importante también es la posición del lado alemán, que ha evolucionado recientemente. Y nos parece que los políticos alemanes pueden darse cuenta de que este proyecto es realmente peligroso tanto para Alemania como para toda Europa.¹⁴

En los años 2015 y 2016, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Croacia, Grecia y las repúblicas bálticas dos veces enviaron al líder de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, una carta con la exigencia de prohibir el proyecto, por ser una amenaza para la seguridad energética de Europa y no compatible con la estrategia europea de desarrollo energético. Los opositores al proyecto también consideraron que no era adecuado para el Tercer Paquete Energético de la UE y declararon que “Gazprom era el arma económica de Rusia”.¹⁵

Varsovia consideró, a su vez, que se trataba de una amenaza política porque tenía la posibilidad de aumentar la influencia de Moscú y Berlín en el mercado de gas europeo. Al respecto, el analista económico Igor Maskevich plantea: “el proyecto es claramente beneficioso para Alemania, que recibe una tubería directa y a bajo costo (décimas de un por ciento de

¹³ Ekaterina Arapova, “Nord Stream 2, escenarios del desarrollo de la situación”, Moscú, Instituto de Relaciones Internacionales, septiembre, 2019, p. 27.

¹⁴ DW, “El director de Naftogaz: las sanciones de Estados Unidos pueden detener el Nord Stream 2”, *Deutsche Welle*. Disponible en: <<https://www.dw.com/ru/>> (consultado el 11 de junio de 2019).

¹⁵ Anna Zdorenko, “En cinco países firmaron una carta sobre el peligro de Nord Stream 2”, *ZN, UA*, 11 de marzo, 2018. Disponible en: <https://zn.ua/ECONOMICS/v-pyati-stranah-evropy-podpisali-pismo-ob-opasnosti-severnogo-potoka-2-277671_.html> (consultado el 21 de febrero de 2019).

su PIB) y se convierte en el mayor centro de gas en Europa. Por lo tanto, Berlín está promoviendo poderosa y constantemente el proyecto ruso, ya que se ha asegurado el apoyo de sus aliados”.¹⁶

Nuevamente, Estados Unidos es un fuerte opositor de este proyecto. El entonces vicepresidente Joseph Biden declaró en 2016 que el *Nord Stream* era un mal trato para Europa, puesto que ya podía comprar gas natural de esquisto producido por su país.¹⁷ Además, se aprobó la ley *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) contra los adversarios de Estados Unidos mediante la aplicación de sanciones, además de una ley federal que impuso sanciones a Irán, Corea del Norte y Rusia. El proyecto de ley se aprobó el 27 de julio de 2017, 98-2 en el Senado, después de haber aprobado la Cámara el documento 419-3.¹⁸ Su objetivo supuestamente es: “contrarrestar la agresión de Irán, Rusia y Corea del Norte a través de medidas punitivas”.¹⁹ La ley apunta específicamente a imponer sanciones a los sectores rusos de petróleo y gas, defensa, seguridad y financiero. El gobierno estadounidense considera que Rusia invadió militarmente a Ucrania e intervino en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, por lo que aplica estas sanciones. Se faculta al presidente de Estados Unidos para imponer al menos 5 de las 12 sanciones enumeradas en la ley a las personas involucradas en transacciones significativas con el sector ruso de defensa e inteligencia. El presidente de Estados Unidos puede:

- Suspender la licencia de exportación relacionada con municiones, tecnología de doble uso, artículos relacionados con la energía nuclear.
- Prohibir la inversión estadounidense en la entidad/persona sancionada.
- Prohibir préstamos ofrecidos por instituciones financieras internacionales.

¹⁶ Anna Zdorenko, “En cinco países firmaron una carta sobre el peligro de Nord Stream 2”, *ZN,UA*, 11 de marzo, 2018. Disponible en: <https://zn.ua/ECONOMICS/v-pyati-stranah-evropy-podpisali-pismo-ob-opasnosti-severnogo-potoka-2-277671_.html> (consultado el 21 de febrero de 2019).

¹⁷ RT, “Russia's Nord Stream-2 pipeline is a ‘Bad Deal’ for Europe–Biden”, *RT*, 25 de agosto, 2016. Disponible en: <<https://www.rt.com/business/357176-nord-stream2-biden-us-russia/>> (consultado el 13 de septiembre de 2017).

¹⁸ US Department of Treasury, “Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA)”, 2 de agosto, 2017. Disponible en: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/caatsa.aspx>> (consultado el 13 de noviembre de 2017).

¹⁹ P. Singotiya, “What is CAATSA?”, *Quora*, 2 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://www.business-standard.com/article/pti-stories/lawmakers-discussing-about-impact-of-caatsa-on-allies-us-senator-118052200108_1.html> (consultado el 3 de febrero de 2019).

- Restringir la visa para la entidad sancionada.
- Suspender la asistencia ofrecida por los bancos estadounidenses.

A finales de octubre de 2017, el Ministerio de Finanzas de Estados Unidos emitió un comunicado sobre la prohibición de cooperar con compañías rusas en los proyectos energéticos a los sujetos físicos y jurídicos en su jurisdicción desde enero de 2018. El 29 de enero de 2018, la administración Trump presentó al Congreso cinco informes según lo ordenado por CAATSA, incluidos los del programa de misiles de Irán, las personas sancionadas de Corea del Norte y dos versiones (clasificadas y no clasificadas) del informe sobre figuras políticas y oligarcas de alto rango en la Federación Rusa y las entidades paraestatales rusas. Además, por esta ley el gobierno de Estados Unidos puede aplicar sanciones extraterritoriales a las compañías de terceros países, que colaboran con organizaciones rusas, incluidas en una lista de compañías sancionadas. Esta ley se aplica a las compañías europeas que participan en los proyectos rusos de gas, mantenimiento o la modernización de los gasoductos con el fin de exportar recursos energéticos desde Rusia (incluida la infraestructura de gas de Ucrania y del mar Caspio). Debido a esta disposición, las inversiones de las compañías OMV de Austria y de la francesa Engie se vieron en peligro.²⁰

El 15 de marzo de 2018, 39 senadores estadounidenses pidieron al gobierno que utilizara todos los instrumentos que poseía, incluida la Ley CAATSA, para bloquear la construcción del nuevo gasoducto, aduciendo que *Nord Stream 2* representaba un paso atrás en los intentos de diversificar el abastecimiento de gas, además de perjudicar a Ucrania. Los senadores y funcionarios estadounidenses no reconocen que, en realidad, también están defendiendo los intereses de las compañías estadounidenses exportadoras de gas mediante el proyecto de gas natural licuado (GNL) construido en Polonia. Las acciones estadounidenses en Siria y sus negociaciones con Arabia Saudita contra Irán y Qatar son parte de esta estrategia. La eliminación o la fuerte reducción de las exportaciones de GNL de Qatar –debido a que está bloqueado porque empezó a negociar la explotación de un campo de gas con Irán, por lo que también fue sancionado– han afectado otros posibles abastecimientos de gas para la UE. En realidad, el bloqueo de Qatar

²⁰ Ana Carbajosa y Sandro Pozzi, “Alemania acusa a EEUU de querer beneficiar a sus empresas con las sanciones a Rusia”, *El País*, 16 de junio, 2017. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2017/06/15/actualidad/1497548830_862699.html> (consultado el 14 noviembre de 2018).

por parte de los saudíes no tiene como objetivo detener a los terroristas radicales. Su objetivo es mantener el gas iraní, qatari y, posiblemente, sirio fuera del mercado de gas de la UE, que se estima se convertirá en el mayor consumidor mundial de gas en los próximos años. Para Washington, Polonia y su Iniciativa de los Tres Mares no son más que un movimiento de ajedrez en un juego geopolítico más grande.

LA ÓPTICA DE LA UE SOBRE EL *NORD STREAM 2* Y EL GASODUCTO *TURKISH STREAM*

Según Isabel Gacho Carmona, del Centro Español de Estudios Estratégicos, Europa ha dependido de la energía rusa desde la Guerra Fría. Para llegar a esta situación, Moscú ha seguido una llamada “diplomacia del gasoducto”, al instrumentalizar sus recursos energéticos con fines geopolíticos y geo-económicos abordando a los países europeos de manera bilateral. Según Carmona:

El hecho de que Alemania sea el Estado miembro tras el proyecto es especialmente preocupante. Si la locomotora de la Unión actúa unilateralmente, ¿qué nos queda? La respuesta de Alemania a la estrategia bilateral de Rusia está debilitando las posibilidades de una solución integral y común basada en la solidaridad entre los miembros. Este es solo un ejemplo más de un problema mayor de la UE, un problema que hemos visto en muchos ejemplos de intereses nacionales que socavan los enfoques comunes.

El hecho de que no hubiera una necesidad real para la construcción de este gasoducto muestra el triunfo del bilateralismo y la *Realpolitik* y, también muestra el profundo problema subyacente: la falta de solidaridad entre los miembros, en este caso, hacia los países de Europa Central y Oriental.²¹

Turquía es uno de los mayores consumidores de gas ruso. Actualmente, sus suministros a la república se llevan a cabo a través del gasoducto *Blue Stream* y el gasoducto Trans-Balcánico. La destrucción del avión de combate Su-24M ruso en Siria, incidente ocurrido el 24 de noviembre de 2015,

²¹ Isabel Carmona, “Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea”, Centro Español de Estudios Estratégicos, 7 de junio, 2019. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2019).

consistió en que este bombardero de primera línea de la Fuerza Aérea Rusa, elemento del grupo de la aviación rusa en Siria, fue derribado por un misil aire-aire lanzado por el caza F-16C de la Fuerza Aérea Turca en el área de la frontera sirio-turca a una altitud de unos 6000 metros y cayó en territorio de Siria, provincia de Latakia. Ya en febrero de 2016, el presidente turco Recep Erdogan quería propiciar una incursión unilateral en Siria para no quedar fuera de la ecuación que decidirá el futuro de ese país, en clara provocación a Rusia, pero la iniciativa fue rechazada por el Ejército turco, así como por Estados Unidos.

El subsecretario de Relaciones Exteriores ruso, Alexéi Meshkov, como consecuencia de este suceso, declaró que: “en lugar de continuar negando su responsabilidad en el incidente y denigrando las acciones legítimas de Rusia en Siria, las autoridades turcas deberían hacer lo que dictan las normas del Derecho Internacional: pedir disculpas, pagar una indemnización y presentar garantías de que no se repetirá en el futuro”.²² Meshkov consideró que: “los hechos objetivos indican que fue una acción anti rusa autorizada”. El diplomático ruso aseguró que Ankara: “ha violado el principio jurídico internacional de no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Relaciones Básicas de la Federación de Rusia y la República de Turquía desde el 25 de mayo de 1992”.²³ Pero a finales de junio del mismo año, en un hecho inesperado, Erdogan, que sufrió un intento de golpe de Estado por parte de una oposición proclive a Estados Unidos, cambió su actitud hacia Rusia y se disculpó con Moscú, asegurando que el derribo del caza ruso no había sido intencional, una declaración que distó del cáustico tono que había caracterizado las declaraciones del mandatario turco sobre Rusia.²⁴

A finales de noviembre de 2014, las relaciones de la UE con Rusia empeoraron drásticamente debido a la crisis con Ucrania y a la reabsorción de Crimea por Rusia. La UE también aplicó sanciones financieras y económicas a Rusia y presionó a Bulgaria para que no autorizara el tránsito para un nuevo gasoducto denominado *South Stream* que abastecería a Europa central y

²² Isabel Carmona, “Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea”, Centro Español de Estudios Estratégicos, 7 de junio, 2019. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2019).

²³ Vladimir Evseev, “‘Turkish Stream’: Genesis and Prospects”, *Continente Postsoviético*, 2015, pp. 43-54.

²⁴ Vladimir Evseev, “‘Turkish Stream’: Genesis and Prospects”, *Continente Postsoviético*, 2015, pp. 43-54.

oriental. Entonces la estrategia de Rusia cambió y al mejorar la relación con Turquía, durante una visita de Vladimir Putin a ese país en 2015, el gobierno ruso canceló el proyecto *South Stream* y acordó con el presidente Erdogan construir un gasoducto a través del lecho marino del mar Negro hasta la frontera con Turquía bajo el proyecto de la compañía “Gazprom Rusa”. Este proyecto se denomina *Turkish Stream*.²⁵ Hay que anotar que Turquía compra una cantidad significativa de gas ruso abastecido a través del territorio ucraniano, pero el sistema de transportación de Ucrania ha ido quedando obsoleto, por lo que después de 2019 no podrá seguir en funcionamiento. Una de las causas de esta situación es que después del golpe de Estado al presidente Víktor Yanukóvich en 2014 el país no tiene voluntad política ni recursos para la reparación de este ducto. En estas circunstancias, el gasoducto turco podría ser una buena alternativa para abastecer gas natural para Europa central y sur, pero la UE prácticamente ha puesto trabas a esta opción.

El proyecto siguió adelante y el 1º de diciembre de 2014, la sociedad pública rusa de acciones Gazprom y la compañía gubernamental Botas firmaron un memorándum para la construcción de un gasoducto con capacidad anual de 63 000 millones de metros cúbicos de gas.²⁶ En enero de 2015 tuvo lugar un encuentro del director de Gazprom, Alexander Miller, y el vicepresidente de la Comisión Europea para la Unión Energética, Marosh Shefchovich. Durante el curso de esta reunión, Miller declaró que el gasoducto *Turkish Stream* sería la única posibilidad para Europa de garantizar el abastecimiento de gas evadiendo el territorio ucraniano. A su vez, el representante de la Comisión Europea informó que ni Turquía ni los países de Europa central y del este tenían intenciones de aumentar la adquisición de gas, por lo que la construcción de un nuevo gasoducto sería objeto de un detallado análisis de las necesidades de los países europeos de este gas. Una vez más se observa cómo los intereses geopolíticos intervienen en los desarrollos de nuevas rutas de abastecimiento de gas en Europa.

En Europa, el anuncio de este nuevo proyecto se interpretó como el intento de Rusia de seguir conservando el monopolio de abastecimiento del gas para este continente, aunque para la construcción del nuevo ducto se propone según las nuevas normas europeas: la infraestructura sería construida por los países donde el ducto pretende transitar.

²⁵ Vladimir Evseev, “‘Turkish Stream’: Genesis and Prospects”, *Continente Postsoviético*, 2015, pp. 43-54.

²⁶ Vladimir Evseev, “‘Turkish Stream’: Genesis and Prospects”, *Continente Postsoviético*, 2015, pp. 43-54.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN POLONIA

El presidente Donald Trump en sus comentarios del 6 de julio de 2017, en la reunión de la Iniciativa de los Tres Mares (*Three Seas Initiative*), durante una visita a Varsovia, previa a la Cumbre del G20 en Hamburgo, Alemania, dijo a los líderes presentes que deberían tomar las exportaciones de energía de Estados Unidos como una alternativa a la dependencia del gas ruso.²⁷ La Iniciativa de los Tres Mares es un proyecto de doce países de Europa central y oriental para coordinar políticas energéticas, entre otros puntos. Trump dijo a su audiencia polaca, claramente refiriéndose a Rusia: “Nos comprometemos a garantizar su acceso a fuentes alternativas de energía, por lo que Polonia y sus vecinos nunca más serán rehenes de un solo proveedor de energía.”²⁸ De este modo, la visita de Trump a Varsovia de camino a la Cumbre del G20 fue calculada para afianzar el proyecto polaco con apoyo estadounidense y así bloquear la construcción del gasoducto ruso-alemán *Nord Stream 2* bajo el mar Báltico, que correría desde Ust-Luga al sur de San Petersburgo hasta Greifswald, Alemania, a mitad de camino entre Berlín y Hamburgo, a 80 kilómetros de la frontera polaca.

Al respecto, Ígor Yushkov, investigador del centro ruso especializado en temas de energía, denominada Fundación de Seguridad Energética Nacional, planteó que el primer ministro de Polonia, Mateusz Morawiecki, se reunió con el entonces secretario de Estado, Rex Tillerson, en enero de 2018 para exponerle “los riesgos y las amenazas relacionadas” con la construcción del gasoducto *Nord Stream 2* ruso-alemán. Con estas declaraciones, Varsovia “pone las cartas sobre la mesa” al revelar que, de hecho, está trabajando junto con su socio mayor, Estados Unidos, y amenaza a los que cooperen con Rusia en el *Nord Stream 2*: “Washington los puede castigar por su obstinación”, agregó Yushkov.²⁹

²⁷ Rachel Ansley, “Making the Three Seas Initiative a Priority for Trump”, *Atlantic Council*, 3 de mayo, 2017. Disponible en: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/making-the-three-seas-initiative-a-priority-for-trump>> (consultado el 10 de junio de 2017).

²⁸ Gerhard Gnauck, “In Poland, Donald Trump Meets the ‘New Europe’”, *Deutsche Welle*, 4 de junio, 2017. Disponible en: <<https://www.dw.com/en/in-poland-donald-trump-meets-the-new-europe/a-39540960>> (consultado el 6 de agosto de 2017).

²⁹ Igor Zarembo, “Las cartas sobre la mesa: Polonia admite el carácter político de su lucha contra el Nord Stream 2”, *Sputnik*, 26 de enero, 2018. Disponible en: <<https://mundo.sputniknews.com/europa/201801261075749807-varsovia-promueve-agenda-gasistica-eeuu/>> (consultado el 2 de febrero de 2018).

En suma, Polonia, junto con Ucrania, Estados Unidos y otros países, se manifiesta en contra de la construcción del nuevo gasoducto. Polonia perdería no sólo las tarifas de tránsito de Gazprom por un oleoducto de la época soviética, que también atraviesa Ucrania. Ambos países tienen la intención de competir con Gazprom y llegar a sustituirlo en el creciente mercado del gas de la UE.

Sin embargo, el envío de gas en tanques es un proceso costoso por la distancia entre ambos continentes y porque requiere la construcción de terminales especiales de GNL tanto en el puerto de origen como en el de destino. El gas debe primero transformarse en un estado líquido a baja temperatura, aproximadamente -260°F , y cargarse en los buques tanque especialmente fabricados. En el destino, se requiere una terminal de GNL especial, donde el gas puede transformarse nuevamente de estado líquido a gas para el consumo final. Todo este proceso es bastante costoso en comparación con las rutas de gasoductos europeos. De acuerdo con esto, dicha agenda a largo plazo coincide con los objetivos geopolíticos de Estados Unidos en Europa, que básicamente se resumen en terminar con la dependencia europea del gas y el petróleo ruso. En sus reuniones con el gobierno polaco, el presidente Trump habló sobre la infraestructura de GNL y las grandes posibilidades de importarlo desde su superávit de producción de gas de esquisto. Sin embargo, el gas de esquisto de Estados Unidos, enviado en tanques especiales desde un número muy limitado de terminales de GNL existentes en la costa este estadounidense y en el Golfo de México no es barato, como ya se anotó.

En junio de 2017, el primer embarque estadounidense de GNL llegó a Polonia desde la planta Saiten Pass de Cheniere Energy en Louisiana, y fue costoso, por lo que los consultores de energía estiman que el precio en la terminal polaca de GNL en Świnoujście es de 5.97 dólares por millón de unidades térmicas británicas (BTU). El mismo gas en el mercado estadounidense hoy en día cuesta alrededor de 3 dólares por millón de BTU. Se estima que el gas ruso enviado a Alemania cuesta alrededor de 5 dólares por millón de BTU. Así, el gas ruso resulta más barato y el lugar de abastecimiento está más cerca a los países europeos.³⁰

³⁰ US Energy Information Administration, "us gas exports to Poland", 2017. Disponible en: <http://www.eia.gov/dnav/ng/ng_move_poe2_dcu_NUS-NPL_a.htm> (consultado el 6 de junio de 2017).

Rusia entrega actualmente la mayor parte de su gas por ductos al mercado de la UE. El costo del gas ruso como resultado de este y otros factores es significativamente menor. Pero, desde sus concepciones geopolíticas de búsqueda de independencia con respecto a Rusia, para Polonia esto parece no importar, ya que tiene el objetivo de reemplazar el gas de Ucrania con el de Noruega y el GNL de Estados Unidos, y tal vez con gas de Qatar, si Washington no logra evitarlo mediante sanciones sauditas, durante la Guerra Fría, Ucrania tenía el tránsito de gas ruso a la UE.

Durante la visita de Trump, el presidente de Polonia dejó en claro que quería contratos a largo plazo con proveedores estadounidenses de GNL, en última instancia, para exportar a otros países bajo el esquema de la Iniciativa de los Tres Mares, y sustituir así el gas ruso transportado a través de Ucrania. En el proceso, Polonia tiene también el objetivo de reemplazar a Rusia como proveedora de Ucrania. Sobre los proyectos polacos, Trump declaró que “muchos más” envíos de GNL de su país llegarán a Polonia, pero agregó que el precio podría aumentar. “Tal vez aumentemos un poco su precio, pero está bien, ya que son negociaciones difíciles”, dijo Trump a su audiencia en Varsovia. “Estamos sentados en una energía masiva, ahora somos exportadores de energía. Siempre que necesite energía, simplemente llámenos”, declaró Trump.³¹ En suma, Polonia está construyendo una estrategia para convertirse en el nuevo centro de energía de Europa central para reemplazar el gas ruso. Esto es el corazón de su proyecto Iniciativa de los Tres Mares.

La nueva terminal de GNL construida a un costo de mil millones de dólares puede aceptar cinco mil millones de metros cúbicos de gas por año, alrededor de un tercio del consumo anual de gas de Polonia y el objetivo es aumentar al doble esta producción.

EL CENTRO DE GNL DE POLONIA Y LA OTAN

Esto es sólo la primera parte de lo que, de hecho, es una estrategia de la OTAN para sacar el gas ruso de los mercados de la UE. La estrategia proyecta hacer de Polonia un centro de gas natural para Europa central, al unir Polonia con Lituania, Ucrania, Eslovaquia y República Checa a través de ductos

³¹ F. William Engdahl, *The geopolitics of Poland's "3 Seas Initiative"*, NeftegazRU.com, 11 de diciembre de 2017. Disponible en: <<https://neftgazru.com/analisis/companies/441187-the-geopolitics-of-polands-3-seas-initiative/>> (consultado el 20 de octubre de 2018).

interconectados.³² Esta estrategia polaca ha estado desarrollándose durante mucho tiempo, y cuenta con el apoyo del Consejo Atlántico.

Ya en 2014, Polonia comenzó la construcción de su terminal de GNL, en el puerto báltico de Świnoujście, como se anotó antes. La Iniciativa de los Tres Mares sobre infraestructura energética para la importación de GNL estadounidense es, al mismo tiempo, una estrategia contra la influencia alemana en los mercados energéticos de la UE y contra Rusia como principal proveedor de energía. No es de extrañar que, teniendo en cuenta las ambiciones de Polonia, el país tome la iniciativa al tratar de bloquear el gasoducto sub-báltico *Nord Stream 2* ruso-alemán. El 1º de noviembre de 2017, Krzysztof Szczerski, jefe de la Cancillería del presidente de Polonia, Andrzej Duda, anunció que su gobierno hará todo lo posible para bloquear el *Nord Stream 2*.³³

El proyecto de los Tres Mares fue elaborado en 2016 por Polonia y Croacia para vincular las estrategias de energía entre los doce países que bordean los mares Adriático, Báltico y Negro. El gobierno de Croacia también está tratando de construir una terminal flotante de GNL en la isla de Krk, en el mar Adriático, en medio de una importante oposición en la popular región turística croata de Istria. Además de Polonia y Croacia, la iniciativa incluye a Hungría, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Lituania, Estonia, Letonia, Eslovenia y Austria; la mayoría de estos países dependen actualmente del gas natural ruso. A pesar de que los principales actores, Polonia y Croacia, insisten en que la Iniciativa de los Tres Mares no es en absoluto geopolítica, sino, más bien, un foro para integrar mejor los proyectos de infraestructura común norte-sur en los nuevos Estados de la UE de Europa central, está claro que se trata de lo opuesto: es geopolítica. Por lo tanto, la primera conclusión consiste en que el verdadero impulsor de la iniciativa: Washington, se opone claramente al gasoducto ruso-alemán del mar Báltico, el *Nord Stream 2*. Polonia, por su parte, perderá tarifas de tránsito de gas, ya que las actuales rutas de tránsito del gas ruso a través de Ucrania y Polonia se eliminarán gradualmente, como se anotó antes. Para Alemania y Rusia, desde el golpe de Estado de Kiev, respaldado por Estados Unidos en febrero de 2014, el cual rompió los lazos de Ucrania con Rusia,

³² Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), *Informe anual 2016*, marzo, Bruselas, OTAN, 2017.

³³ Xinhua, "Tillerson, Polish PM Discuss Security, Energy Issues", *Xinhua.net*, 27 de enero, 2018. Disponible en: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/27/c_136929691.htm> (consultado el 30 de enero de 2018).

el tránsito de gas ruso por Ucrania ha sido un tema altamente explosivo e incierto.

En junio de 2017, el Congreso estadounidense aprobó que el presidente Trump promulgara severas y nuevas sanciones contra Rusia que, entre otros objetivos, apuntaban explícitamente a la inversión en *Nord Stream 2*. Las últimas sanciones económicas de Estados Unidos contra Rusia se aplican directamente a las compañías involucradas en el respaldo de la expansión del gasoducto *Nord Stream 2*, independientemente del tránsito de Polonia. Si el presidente estadounidense las activa, impondría severas sanciones económicas a las empresas de la UE que participan en proyectos de energía con Rusia.

Los gobiernos de Alemania y Austria inmediatamente registraron una vehemente oposición a las últimas sanciones estadounidenses por razones obvias. El 15 de junio de 2018, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania y Austria emitieron una declaración conjunta inusualmente crítica de Estados Unidos. Declararon, en términos muy fuertes, “el suministro de energía de Europa es un asunto de Europa, no de los Estados Unidos de América. No podemos aceptar [...] la amenaza de sanciones extraterritoriales ilegales contra las empresas europeas que participan en el desarrollo del suministro energético europeo. Austria boicoteó la aparición de Trump el 6 de julio de 2018 ante la Iniciativa *Three Seas* para señalar su desaprobación de las conversaciones sobre gas de Estados Unidos”.³⁴

EL ACUERDO NUCLEAR IRANÍ Y LA RELACIÓN UE-RUSIA

Otro punto importante en las relaciones UE-Rusia es el acuerdo nuclear iraní. El retiro de Estados Unidos de ese acuerdo afectó a la UE y a Rusia, que ahora trabajan conjuntamente para mantenerlo.

La visita de trabajo de la canciller alemana, Angela Merkel, a Sochi, Rusia, en mayo de 2018, después de la salida de Estados Unidos del acuerdo, podría indicar un cambio positivo en las relaciones UE-Rusia. Angela Merkel ha estado en Rusia sólo una vez desde 2014, lo que marcó el rápido deterioro de las relaciones entre Rusia y Europa. Pero la canciller alemana visitó Sochi a principios de mayo de 2018, aproximadamente una semana después

³⁴ Ana Carbajosa y Sandro Pozzi, “Alemania acusa a EEUU de querer beneficiar a sus empresas con las sanciones a Rusia”, *El País*, 16 de junio, 2017. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2017/06/15/actualidad/1497548830_862699.html> (consultado el 14 de noviembre de 2018).

de que el presidente estadounidense Donald Trump anunciara que retiraría a su país del acuerdo nuclear de Irán, del cual Rusia y Alemania son signatarios. La decisión del líder de Estados Unidos ha molestado a Europa, por lo que la canciller Merkel llegó a sugerir que Europa ya no puede depender de Estados Unidos para garantizar su seguridad y mantener las normas internacionales. De este modo, parece que Europa está cada vez más desilusionada de Washington y busca una cooperación más cercana con Moscú, con la esperanza de rescatar el acuerdo con Irán y avanzar en una serie de otros asuntos internacionales críticos.

La cadena de noticias pública alemana Deutsche Welle incluso comentó antes de la cumbre que “un acercamiento entre Alemania y Rusia podría ser una consecuencia inesperada de la decisión de Trump de abandonar el acuerdo nuclear con Irán”.³⁵ En el periódico se preguntaba si los desarrollos recientes conducirán a un nuevo avance en la cooperación alemana (y europea) con Rusia y qué problemas siguen causando fricción entre Putin y Merkel.

El mayor efecto en el debate político alemán sobre este acercamiento, lo tuvo el discurso de Angela Merkel en Bavaria, en mayo de 2017, donde se distanció de Trump. Tuvo lugar en la Cumbre del G7 celebrada en Italia, que concluyó con una brecha entre Estados Unidos y las principales potencias europeas. Merkel declaró que la alianza trasatlántica, que sirvió de base para la estabilidad de la posguerra, había terminado. Una sola declaración de la canciller alemana fue suficiente para que, a uno y otro lado del Atlántico, numerosos medios de comunicación y analistas se interrogaran acerca del posible inicio de un nuevo orden mundial.³⁶ Merkel afirmó que: “Los tiempos en los que los europeos podíamos confiar completamente en otros están quedando atrás. He experimentado esto en los últimos días”, en un evento electoral en Múnich, al sur de Alemania, además, Merkel sostiene que “ya no se puede confiar completamente en Estados Unidos y Reino Unido”. Añadió que: “Los europeos debemos forjar nuestro destino con nuestras propias manos”. Aunque también aseguró que “por supuesto” Europa necesita tener

³⁵ Emily Sherwin, “Rusia y Alemania, aliados en medio de la tensión internacional”, 10 de enero de 2020. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/rusia-y-alemania-aliados-en-medio-de-la-tensi%C3%B3n-internacional/a-51957296>> (consultado el 20 de marzo de 2020).

³⁶ Redacción BBC Mundo, “Por qué algunos creen que las palabras de la canciller de Alemania, Angela Merkel, sobre Estados Unidos y Europa marcan el fin de una era en la política internacional”, *BBC Mundo*, 30 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40089159>> (consultado el 6 de junio de 2017).

“relaciones de amistad con Estados Unidos, Reino Unido y otros vecinos, incluyendo a Rusia”. A lo que acotó: “Pero debemos pelear por nuestro propio futuro nosotros mismos”.³⁷ Estas declaraciones se debieron a las divergencias entre los planteamientos de Donald Trump y de la UE.

La ruptura tuvo lugar por la negativa del presidente Trump en una reunión en Bruselas en 2017, para reafirmar un compromiso con el artículo 5 del tratado de la OTAN, que obliga a los Estados miembros a acudir en ayuda mutua cuando son atacados. Esto fue seguido por una reunión de la OTAN en la que reprendió a los europeos por “no pagar lo que deberían pagar” por la alianza.³⁸ Los países de la OTAN deben pagar 2% de su producto interno bruto (PIB), pero sólo algunos cumplen. Países de la OTAN con gasto militar mayor a 2% de su PIB son:³⁹

- Estados Unidos (3.61%)
- Grecia (2.36%)
- Estonia (2.18%)
- Reino Unido (2.17%)
- Polonia (2.01%)

Otro punto de divergencia en el G7 se centró en la aprobación del Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático, que la administración Trump considera injusto porque restringe el crecimiento económico en Estados Unidos, por lo que ha abandonado el acuerdo. Las diferencias abarcan también Medio Oriente, donde Alemania tiene considerables intereses económicos, y China, donde busca obtener ventajas del proyecto *One Belt-One Road*, del presidente Xi Jinping. Por lo tanto, el presidente chino recibió una cálida bienvenida durante su visita de Estado a Berlín previa a la Cumbre del G7 en 2017. Esta visita se centró en el crecimiento del comercio y los vínculos políticos entre los dos países y las potencias económicas de Asia y Europa. Xi Jinping publicó un comentario en los medios alemanes titulado “Para hacer del mundo un lugar mejor”, en que pedía estrechos vínculos

³⁷ Redacción BBC Mundo, “Por qué algunos creen que las palabras de la canciller de Alemania, Angela Merkel, sobre Estados Unidos y Europa marcan el fin de una era en la política internacional”, *BBC Mundo*, 30 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40089159>> (consultado el 6 de junio de 2017).

³⁸ Pedro Rodríguez Suanzes, “Donald Trump humilla a sus socios de la OTAN”, *El Mundo.es*, 26 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5927287aca-4741cb4d8b45c4.html>> (consultado el 5 de junio de 2017).

³⁹ OTAN, *Informe anual 2016*, marzo, Bruselas, OTAN, 2017.

estratégicos entre Alemania y China, y criticaba implícitamente la política de “América primero” de Trump.

Cuando *Die Zeit* preguntó a la canciller Merkel si repetiría su ahora famoso comentario de mayo de 2017, sobre que Europa no podía simplemente confiar en su alianza con Washington, ella respondió: “Sí, exactamente de esa manera”. En conferencia de prensa, Merkel apoyó el plan de *China Silk Road / One Belt-One Road* para desarrollar una red de infraestructura euroasiática para conectar China, Rusia, Medio Oriente y Europa. Merkel afirmó que a su país le gustaría participar en tales proyectos y esperaba que el proceso de licitación fuera transparente; destacó el tema sobre los preparativos para un tratado de inversión que podría conducir a la negociación de una zona de libre comercio UE-China, así como mayores oportunidades para que las fundaciones alemanas funcionen en China después de la aprobación de una nueva ley china sobre organizaciones no gubernamentales. Funcionarios alemanes y chinos también firmaron un contrato de 22 000 millones de euros para la compra de aviones Airbus por parte de China.

EL CONFLICTO EN UCRANIA

Un punto de serio desacuerdo entre Putin y Merkel ha sido el conflicto en el este de Ucrania, porque Alemania brinda apoyo político y militar a Kiev. Los desacuerdos en curso sobre la aplicación de los Acuerdos de Minsk, así como respecto al estado de Crimea, probablemente dificultarán de forma notable estos problemas.

El conflicto en Ucrania sigue siendo el principal “obstáculo” que “impide la mejora de las relaciones entre Rusia y Europa”, admitió Martin Schulze. Al mismo tiempo, expresó cauteloso optimismo sobre el resultado de posibles conversaciones entre Putin y Merkel sobre este tema.⁴⁰ Además, agregó que las conversaciones podrían conducir a otro impulso para la implementación de los Acuerdos de Minsk, con la presión de Moscú y Berlín ejercida sobre las partes en el conflicto. Sin embargo, es poco probable que Alemania inicie el levantamiento de las sanciones contra Rusia, que fueron impuestas por la UE. Tal medida podría conducir potencialmente a un conflicto enorme con Washington y dejar a Berlín aislado, ya que muchos

⁴⁰ Pedro Rodríguez Suanzes, “Donald Trump humilla a sus socios de la OTAN”, *El Mundo.es*, 26 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5927287aca-4741cb4d8b45c4.html>> (consultado el 5 de junio de 2017).

miembros de la UE, incluidos los Estados bálticos y Polonia, aún apoyan activamente las políticas estadounidenses. Incluso con serias diferencias en Ucrania, Berlín ha señalado que está dispuesto a abrir una página nueva con Moscú, especialmente en asuntos internacionales apremiantes. “Necesitamos a Rusia como socio para resolver conflictos regionales, para el desarme y como un importante pilar del multilateralismo”, dijo el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Heiko Maas, en abril de 2018, y agregó: “por lo tanto, estamos abiertos al diálogo y estamos tratando de reconstruir la confianza paulatinamente”.⁴¹

LAS NUEVAS SANCIONES A RUSIA Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES RUSIA-UE

El gobierno de Estados Unidos impuso una nueva ronda de sanciones contra Rusia el 6 de abril de 2018, sancionando a siete empresarios rusos y 17 funcionarios del gobierno. La medida se produjo después de la expulsión de más de cien diplomáticos rusos por parte de Estados Unidos y sus aliados europeos tras el supuesto envenenamiento de Sergéi Skripal y su hija en marzo, un doble agente que vivía en Inglaterra. Al anunciar las últimas medidas contra Rusia, el gobierno estadounidense no mencionó el caso Skripal, sino que argumentó que las nuevas sanciones fueron una represalia por la supuesta “intromisión” rusa en las elecciones presidenciales de 2016.⁴² Pero la supuesta intervención rusa en las elecciones y el montaje británico sobre el envenenamiento de Skripal no han sido probados y más bien parecen intentos de frenar las acciones rusas, ya que la razón real de las sanciones se debe al creciente enfrentamiento entre Estados Unidos y Rusia en el escenario mundial, particularmente en Siria, y a los esfuerzos por utilizar el conflicto con Rusia para satisfacer las demandas del sector de los demócratas, aliado con el complejo militar industrial y los servicios de inteligencia en Estados Unidos.

⁴¹ DW, “Heiko Maas: ‘Necesitamos a Rusia para solucionar conflictos’”, *Deutsche Welle*, 1º de abril, 2018. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/heiko-maas-necesitamos-a-rusia-para-solucionar-conflictos/a-43218486>> (consultado el 5 de mayo de 2018).

⁴² Univision, “El gobierno de Trump impone una nueva ronda de sanciones a Rusia por ciberataques”, *Univision*, 11 de junio, 2018. Disponible en: <<https://www.univision.com/noticias/politica/el-gobierno-de-trump-impone-una-nueva-ronda-de-sanciones-a-empresas-y-ciudadanos-rusos>> (consultado el 11 de agosto de 2018).

Steven Mnuchin, secretario del Tesoro de Estados Unidos, al hacer insinuaciones sobre los verdaderos problemas que animan la campaña anti-rusa, anunció el viernes 7 de abril de 2018 las nuevas sanciones: “El gobierno ruso se involucra en una serie de actividades malignas en todo el mundo, incluyendo el continuar ocupando Crimea e instigar la violencia en el este de Ucrania y la intervención militar en Siria, y el continuar suministrando material y armamento al régimen de Assad”.⁴³

Después de que Trump especuló a inicios de abril de 2018 sobre el retiro de tropas estadounidenses de Siria, el *New York Times* y el *Washington Post*, en representación de las agencias de inteligencia estadounidenses y del Partido Demócrata, se opusieron a cualquier acción de este tipo, declarando que tal curso fortalecería la posición de Rusia. El *Washington Post* argumentó que sería necesaria una presencia continua de Estados Unidos en Siria para evitar que “Rusia se atrinchere en el país en contra de los intereses de los aliados de Estados Unidos, incluidos Israel y Jordania”.⁴⁴ Ambos periódicos advirtieron que la política de Trump estaba creando las condiciones para la consolidación de una alianza entre Turquía, Irán y Rusia. Efectivamente, Turquía, miembro de la OTAN, se ha acercado mucho a Rusia últimamente, al grado de acordar la construcción del gasoducto ruso antes mencionado, que atravesará su territorio para abastecer de gas a Europa del este y Austria, en caso de que la UE lo apruebe. Además, Turquía participa en reuniones con Rusia e Irán sobre el futuro de Siria, e incluso ha adquirido un sistema de defensa antiaéreo ruso, el S400, capaz de derribar cualquier avión estadounidense.

El anuncio de las sanciones estadounidenses también fue acompañado por un nuevo intento para censurar internet en nombre de combatir la “intromisión” rusa y las “noticias falsas”. El día del anuncio de las sanciones, Facebook declaró que requeriría verificar sus identidades a los usuarios que compren anuncios en la plataforma, un paso importante hacia el fin del uso anónimo de Facebook, algo que hace mucho exigieron las agencias de inteligencia de Estados Unidos.

⁴³ Univision, “El gobierno de Trump impone una nueva ronda de sanciones a Rusia por ciberataques”, *Univision*, 11 de junio, 2018. Disponible en: <<https://www.univision.com/noticias/politica/el-gobierno-de-trump-impone-una-nueva-ronda-de-sanciones-a-empresas-y-ciudadanos-rusos>> (consultado el 11 de agosto de 2018).

⁴⁴ Anshel Pfeffer, “Israel Braced for Attack by Iran as Shadow War hits Boiling Point”, *The Washington Post*, 22 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/israel-braced-for-attack-by-iran-as-shadow-war-hits-boiling-point-w6rhvpsr?wpisrc=nl_todayworld&wpmm=1> (consultado el 5 de mayo de 2018).

El caso Skripal sólo beneficia a las agencias de inteligencia militar en Gran Bretaña y Estados Unidos, que han estado buscando todos los pretextos posibles para intensificar el conflicto con Rusia. Las tensiones se han ido acumulando constantemente sobre el golpe de Estado respaldado por Estados Unidos en Ucrania y sobre la guerra civil en Siria, donde Estados Unidos busca derrocar al régimen de Bashar Al-Assad apoyado por Rusia y, en general, por la movilización de la OTAN en Europa del este y en los Estados bálticos.

Washington y Londres están particularmente preocupados por la aparición de diferencias de política exterior con la UE, que tiene sus propios intereses en Rusia y Medio Oriente, en desacuerdo con los de Estados Unidos. El Pentágono ya buscaba un acuerdo en la cumbre de la OTAN en julio sobre lo que se llama la propuesta “30-30-30”, un compromiso de tener 30 batallones de tropa, 30 buques de guerra y 30 escuadrones de combate listos para desplegarse en caso de un conflicto con Rusia.

CONCLUSIÓN

Estados Unidos es una potencia en declive y para tratar de revertir este proceso intenta controlar al resto del mundo por medio de sanciones. Rusia, el gran abastecedor de gas de Europa, ha ideado una forma muy efectiva de evitar el bloqueo y la sustracción de gas que realizaba Ucrania en el ducto que atraviesa su territorio, que es la construcción de otros ductos que atraviesen el lecho marino y vayan directamente de un puerto ruso a uno alemán. Estos ductos, el *Nord Stream 1* y el *Nord Stream 2* en construcción están destinados a resolver el problema del abastecimiento europeo de energía. Sin embargo, por razones de influencia geopolítica en el continente europeo, Estados Unidos ha construido una terminal de GNL en el puerto báltico de Świnoujście. La Iniciativa de los Tres Mares sobre infraestructura energética para la importación de GNL de Estados Unidos es, al mismo tiempo, una estrategia contra la influencia alemana en los mercados energéticos de la UE y contra Rusia como principal proveedor de energía.

Pero, la política de Washington contra Rusia y China sin duda acelerará los movimientos en curso de las potencias europeas, lideradas por Alemania, para crear una fuerza militar que va de la mano del aumento de las fuerzas políticas nacionalistas y de extrema derecha en todo el continente. Además, Rusia continuará siendo el gran abastecedor de gas natural de Europa, debido a su cercanía geográfica y a la estable situación de su abastecimiento.

Polonia por su parte, pretenderá competir con Alemania en la influencia que posee en Europa, apoyada por la actual presidencia de Estados Unidos que ya movió mil efectivos a un territorio polaco, dando señales de que el país bastión de Estados Unidos en Europa es Polonia.

Por su parte, Rusia seguirá siendo pragmáticamente cercana a la UE, a pesar de los hechos en Crimea y la actitud prepotente de Estados Unidos hacia ésta.

FUENTES DE CONSULTA

- Ansley, Rachel, “Making the Three Seas Initiative a Priority for Trump”, *Atlantic Council*, 3 de mayo, 2017. Disponible en: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/making-the-three-seas-initiative-a-priority-for-trump>> (consultado el 10 de junio de 2017).
- Arapova, Ekaterina, “Nord Stream 2, escenarios del desarrollo de la situación”, Moscú, Instituto de Relaciones Internacionales, septiembre, 2019, p. 27.
- Biden, Joseph, “Energy Diplomacy and Security Act of 2007”, Committee on Foreign Relations. Disponible en: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-110srpt54/html/CRPT-110srpt54.htm>>.
- Carbajosa, Ana y Sandro Pozzi, “Alemania acusa a EEUU de querer beneficiar a sus empresas con las sanciones a Rusia”, *El País*, 16 de junio, 2017. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2017/06/15/actualidad/1497548830_862699.html> (consultado el 14 de noviembre de 2018).
- Carmona, Isabel, “Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea”, 7 de junio, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019I-SAGAC-NordStream2.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2019).
- DW, “El director de Naftogaz: las sanciones de Estados Unidos pueden detener el Nord Stream 2”, *Deutsche Welle*. Disponible en: <<https://www.dw.com/ru/>> (consultado el 11 de junio de 2019).
- DW, “Heiko Maas: Necesitamos a Rusia para solucionar conflictos”, *Deutsche Welle*, 1º de abril, 2018. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/heiko-maas-necesitamos-a-rusia-para-solucionar-conflictos/a-43218486>> (consultado el 5 de mayo de 2018).
- Evseev, Vladimir, “‘Turkish Stream’: Genesis and Prospects”, *Continente Postsoviético*, 2015, pp. 43-54.

- Financial Times*, “us criticizes Russia Germany Gas Deal”, 29 de octubre, 2006.
- Gnauck, Gerhard, “In Poland, Donald Trump Meets the ‘New Europe’”, *Deutsche Welle*, 4 de julio, 2017. Disponible en: <<https://www.dw.com/en/in-poland-donald-trump-meets-the-new-europe/a-39540960>> (consultado el 6 de agosto de 2017).
- Gurkov, Andre, “Nord Stream: la gran política de un proyecto comercial”, *BFM.RU*, 15 de octubre, 2011. Disponible en: <<https://www.bfm.ru/news/157153>> (consultado el 20 de noviembre de 2016).
- Lantier, Alex, “Trump Denounces Germany and Europe at NATO Summit”, *World Socialist*, 12 de julio, 2018.
- Milosevich Juaristi, Mira, “Los aliados de Rusia: su ejército, su armada y su gas”, *Real Instituto Elcano*, ARI 47/2019. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari47-2019-milosevichjuaristi-aliados-de-rusia-su-ejercito-su-armada-y-su-gas> (consultado el 15 de junio de 2019).
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), *Informe anual 2016*, marzo, Bruselas, OTAN, 2017.
- Parlamento Europeo, “El tercer paquete energético pasa su primer examen en el Parlamento Europeo”, 19 de julio, 2008. Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616FCS31737+0+DOC+XML+V0//ES>>.
- Pfeffer, Anshel, “Israel Braced for Attack by Iran as Shadow War hits Boiling Point”, *The Washington Post*, 22 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/israel-braced-for-attack-by-iran-as-shadow-war-hits-boiling-point-w6rhvvpqr?wpisrc=nl_todayworld&wpm=1> (consultado el 5 de mayo de 2018).
- Redacción BBC Mundo, “Por qué algunos creen que las palabras de la canciller de Alemania, Angela Merkel, sobre Estados Unidos y Europa marcan el fin de una era en la política internacional”, *BBC Mundo*, 30 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40089159>> (consultado el 6 de junio de 2017).
- Rodríguez Suanzes, Pedro, “Donald Trump humilla a sus socios de la OTAN”, *El Mundo.es*, 26 de mayo, 2017. Disponible en: <<http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5927287aca4741cb4d8b45c4.html>> (consultado el 5 de junio de 2017).

- RT, “Russia’s Nord Stream-2 pipeline is a ‘Bad Deal’ for Europe–Biden”, *RT*, 25 de agosto, 2016. Disponible en: <<https://www.rt.com/business/357176-nord-stream2-biden-us-russia/>> (consultado el 13 de septiembre de 2017).
- Sergeiev, P., “Transporte a través de gasoductos y oleoductos de Rusia y Europa Occidental”, *Economía Mundial y Relaciones Internacionales*, núm. 11, 1998, 113.
- Sherwin, Emily, “Rusia y Alemania, aliados en medio de la tensión internacional”, 10 de enero de 2020. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/rusia-y-alemania-aliados-en-medio-de-la-tensi%C3%B3n-internacional/a-51957296>> (consultado el 20 de marzo de 2020).
- Singotiya, P., “What is CAATSA?”, *Quora*, 2 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://www.business-standard.com/article/pti-stories/lawmakers-discussing-about-impact-of-caatsa-on-allies-us-senator-118052200108_1.html> (consultado el 3 de febrero de 2019).
- Slawinski, Ema, “Squaring the Circle of Nord Stream 2”, *ICIS*, 24 de junio, 2016. Disponible en: <<https://www.icis.com/energy-connections/2016/06/squaring-circle-nord-stream-2/>>.
- Studienikina, L. A. y M. Y. Jalatina, “El papel geopolítico del gasoducto ‘Northern Stream’ para garantizar la seguridad energética de la UE”, *Petróleo, Gas y Negocios*, núm. 6, 2012, pp. 46-48.
- Univisión, “El gobierno de Trump impone una nueva ronda de sanciones a Rusia por ciberataques”, *Univisión*, 11 de junio, 2018. Disponible en: <<https://www.univision.com/noticias/politica/el-gobierno-de-trump-impone-una-nueva-ronda-de-sanciones-a-empresas-y-ciudadanos-rusos>> (consultado el 11 de agosto de 2018).
- us Department of Treasury, “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA)”, 2 de agosto, 2017. Disponible en: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/caatsa.aspx>> (consultado el 13 de noviembre de 2017).
- us Energy Information Administration, “us Gas Exports to Poland”, 2017. Disponible en: <http://www.eia.gov/dnav/ng/ng_move_poe2_dcu_NUS-NPL_a.htm> (consultado el 6 de junio de 2017).
- William Engdahl, F., *The geopolitics of Poland’s “3 Seas Initiative”*, NeftegazRU.com, 11 de diciembre de 2017. Disponible en: <<https://neftegazru.com/analisis/companies/441187-the-geopolitics-of-polands-3-seas-initiative/>> (consultado el 20 de octubre de 2018).

- Xinhua, “Tillerson, Polish PM Discuss Security, Energy Issues”, *Xinhua.net*, 27 de enero, 2018. Disponible en: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/27/c_136929691.htm> (consultado el 30 de enero de 2018).
- Zarembo, Igor, “Las cartas sobre la mesa: Polonia admite el carácter político de su lucha contra el Nord Stream 2”, *Sputnik*, 26 de enero, 2018. Disponible en: <<https://mundo.sputniknews.com/europa/201801261075749807-varsovia-promueve-agenda-gasistica-eeuu/>> (consultado el 2 de febrero de 2018).
- Zdorenko, Anna, “En cinco países firmaron una carta sobre el peligro de ‘Nord Stream 2’”, *ZN,UA*, 11 de marzo, 2018. Disponible en: <https://zn.ua/ECONOMICS/v-pyati-stranah-evropy-podpisali-pismo-ob-opasnosti-severnogo-potoka-2-277671_.html> (consultado el 21 de febrero de 2019).

10. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PAPEL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ÁFRICA DEL NORTE

*Veronica Yazmín Gómez Calzada**

INTRODUCCIÓN

ANTE TODO, LA importancia del sector energético y la correcta ejecución de las políticas y estrategias en materia energética dependen en gran medida del modo de producción y del consumo de energía a gran escala en ciertas regiones del mundo, principalmente, de los países más desarrollados, cuyo desarrollo económico se basa en la explotación y el consumo de recursos naturales para su aprovechamiento y conversión en energía. En otras palabras, los alimentos que consumimos, el transporte que utilizamos y la electricidad en el hogar, por dar algunos ejemplos, son formas de disponer y hacer uso de la energía necesaria para mantener las comodidades de un estilo de vida cada vez más acelerado y, por tanto, de una mayor demanda de recursos energéticos.

Por consiguiente, el sector energético es el encargado de la extracción, el tratamiento, la conversión, regulación, distribución, administración y el suministro de la energía utilizada en el mundo. De manera que los com-

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente cursa la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad.

bustibles fósiles, como el carbón, el gas natural y el petróleo, dan sustento a la sociedad industrial moderna, ya que alrededor de 80% de la energía que se consume en el mundo es producto del procesamiento de esos recursos fósiles, de acuerdo con los datos del Banco Mundial.¹ De tal porcentaje, la mayor parte corresponde al petróleo empleado en motores de combustión interna destinados al transporte; el resto, en generación de electricidad y petroquímica. Por otra parte, 50% del carbón se emplea en la generación de energía eléctrica y lo demás en diversas funciones que van desde la industria hasta el hogar. El gas, por su parte, se emplea crecientemente en la generación de electricidad, seguido por la industria, el comercio y usos domésticos.²

Entre estos combustibles destaca el petróleo por sus importantes propiedades: “alta densidad, temperatura operacional adecuada, manejo suficientemente seguro, favorable relación entre energía obtenida y energía empleada para producirlo, etcétera”.³ Esto ha promovido un apego a dicho combustible, además de graves repercusiones al medioambiente debido a las altas emisiones de dióxido de carbono (CO₂), producto del uso y la generación de energía con base en el petróleo.

En consecuencia, a nivel internacional, los países han optado por el desarrollo sustentable de su economía, es decir, han firmado acuerdos y convenios internacionales sobre temas concernientes al medioambiente y cambio climático, en donde una de las temáticas centrales es la realización de políticas o estrategias energéticas basadas en la implementación de fuentes alternas de energía que hagan contrapeso al deterioro ambiental resultado del procesamiento de los combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Es importante mencionar que este cambio de paradigma en la producción de energía enfocado a una *economía verde* (también conocida como transición energética) tiene distintas vertientes; por un lado, las economías con mayor presencia y desarrollo de tecnologías buscan incursionar en la industria de las energías renovables, cuya generación requiere de alta tec-

¹ Banco Mundial, “Consumo de energía procedente de combustibles fósiles (% del total)”. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/eg.use.comm.fo.zs?most_recent_year_desc=true> (consultado en enero de 2019).

² Carlos Amador, *El mundo finito. Desarrollo sustentable en el siglo de oro de la humanidad*, México, FCE, 2010, p. 35.

³ Carlos Amador, *El mundo finito. Desarrollo sustentable en el siglo de oro de la humanidad*, México, FCE, 2010, p. 35.

nología capaz de aprovechar el potencial energético del viento, sol o agua, entre otros recursos naturales, para generar energía (eléctrica y/o térmica) que reduzca el daño ocasionado al medioambiente por el uso de fuentes fósiles; tecnología que al menos hasta ahora pocos países poseen. Por otro lado, esto conlleva, a su vez, a un cambio en el modelo de importación de materias primas por uno basado en la adquisición de nuevas tecnologías y, por tanto, a un cambio del panorama geopolítico energético. Esto último se debe a que la geopolítica energética “clásica”, por llamarla de alguna manera, está basada en el control y dominio de aquellas regiones ricas en recursos, como el petróleo, gas natural y carbón, aspecto que condiciona el uso de dichos recursos a manos de los Estados que cuentan con ellos dentro de su territorio. Sin embargo, con la transición energética, esta geopolítica se enfoca principalmente al desarrollo tecnológico (tecnologías renovables), aunado a la condicionante geográfica, ya que es más fácil disponer del sol, agua o viento para generar energía, que del petróleo o gas natural.

Asimismo, ocurre otro cambio en términos de seguridad energética, ya que algunos países ven el desarrollo sustentable como una oportunidad de diversificar su mercado energético y con ello disminuir su dependencia de la importación de hidrocarburos provenientes de otros Estados. En consecuencia, los intereses por asegurar el suministro energético han desencadenado una serie de conflictos que amenazan con escalar a un enfrentamiento entre las potencias que mantienen el control de dichos recursos energéticos.⁴

En ambos casos se trata del oportunismo de los Estados que cuentan con la capacidad de generar energía mediante el uso de energías renovables y de su imposición sobre otros que requieren de la tecnología para poder hacerlo. Por lo tanto, es indudable que el acceso a las materias primas y a la energía constituye una preocupación fundamental en las relaciones políticas internacionales, lo cual refleja un ambiente en estado de cambio, marcado por las interacciones de factores geográficos, políticas y estrategias estatales.⁵

En este contexto, destacan las acciones que realizan actores internacionales con un alto consumo energético y dependencia hacia la importación de recursos fósiles de terceros países, como es el caso de la Unión Europea

⁴ Miguel García Reyes, *La seguridad energética en el siglo XXI. Los nuevos actores, el Estado, el gas natural y las fuentes alternativas de energía*, México, CIGEMA, 2009, p. 97.

⁵ Melvin A. Conant y Fern Gold, “Geopolítica de la energía”, en Michael Hodges, *International Affairs*, Inglaterra, Oxford University Press, 1980, p. 17.

(UE). Al estar conformada por 28 Estados con altos índices de desarrollo económico, en su mayoría, es uno de los actores con mayor consumo energético a nivel mundial, después de China, Estados Unidos, India y Japón. Además de los elevados y crecientes índices en el consumo energético de la UE, destaca por la gran dependencia que tiene respecto a la importación de hidrocarburos provenientes de la Federación Rusa utilizados en su mayoría para la producción de energía térmica en sistemas de calefacción. Asimismo, la UE tiene una gran participación en el uso y la producción de tecnología para la generación de energías renovables a nivel mundial, siendo pionera en la transición energética y uno de los actores con mayor exportación de las mismas a nivel mundial.

Cabe mencionar que la UE forma parte de la Unión por el Mediterráneo, una iniciativa regional de colaboración con los países que participan en la Política Europea de Vecindad. Derivado de dichos proyectos de cooperación, específicamente en materia energética, surge el Megaproyecto Noor, cuyo objetivo principal para la UE es posicionarse como líder en la región euro-mediterránea y con ello obtener provecho de los recursos naturales y energéticos ahí existentes.

En este sentido, este capítulo brinda un análisis de las acciones realizadas por la UE a través del Megaproyecto Noor como parte de su estrategia de seguridad energética, que busca alternativas de suministro de energía para la UE mediante la utilización de energías renovables en regiones estratégicas con el fin de reducir su dependencia respecto a la importación de hidrocarburos provenientes de Rusia y la influencia de este país sobre el control energético europeo.

Por último, el presente capítulo parte del supuesto de que la UE seguirá dependiendo de la importación de hidrocarburos de Rusia a pesar de la implementación de su estrategia de seguridad energética con la región euro-mediterránea. Sin embargo, la UE cuenta con un fuerte mercado en tecnologías renovables y su estrategia energética se basa en la implementación de acciones a favor del medioambiente, lo cual facilita su incursión y aceptación en regiones estratégicas mediante proyectos de cooperación, como el Megaproyecto Noor, para finalmente anclar sus intereses político-económicos y así disponer de sus recursos.

EL CONTEXTO ENERGÉTICO DEL SIGLO XXI

Derivado de la importancia del sector energético en el escenario internacional, en las últimas décadas se ha registrado un aumento en la demanda de energía en todo el mundo, principalmente en el consumo de energía eléctrica, lo cual está directamente relacionado con el acelerado crecimiento de la población y la necesidad de mantener un estilo de vida sustentado por el modo de producción capitalista. De acuerdo con el autor polaco Zygmunt Bauman, quien plantea como una de sus principales teorías que “la sociedad moderna sufre de un síndrome consumista cuya principal característica es la insatisfacción total y el deseo de seguir produciendo cada vez más”,⁶ se puede analizar este aumento de la demanda energética. Es importante destacar que el sector industrial es el encargado de sustentar el síndrome consumista al que se refiere Bauman, al ser el responsable directo de proveer servicios como transporte, redes de interconexión eléctrica, de telefonía e internet, etcétera, cuya fuente primaria son los recursos energéticos, sobre todo el petróleo.⁷

El *World Energy Outlook 2014* (WEO), de la Agencia Internacional de la Energía, señala que “el peso del petróleo en la demanda global de energía en 2040 [con base en el escenario central de la Agencia] sería de alrededor de 26% en comparación con el porcentaje que en 2012 correspondía a un 31%”,⁸ es decir, a pesar de pronosticar un decrecimiento en la demanda de petróleo como consecuencia de la inclusión de nuevas fuentes de energía renovable, el porcentaje de dependencia que se estima respecto a ese combustible sigue siendo elevado y desastroso en términos medioambientales.

Otro aspecto a considerar es que la demanda total de energía a nivel mundial seguirá creciendo en las próximas décadas.

⁶ Zygmunt Bauman, “Consumismo versus consumo”, en *Vida de consumo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

⁷ En el contexto internacional, casi un tercio del consumo total de la energía es destinado al sector industrial, siendo éste el mayor consumidor de energía entre todos los sectores económicos y, a su vez, representa 20% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Véase Hermilio Ortega, *Energía Solar Térmica para procesos industriales en México. Estudio base de mercado*, México, Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, 2018. Disponible en: <https://www.conuee.gob.mx/transparencia/EnergiaSolarTermica_EstudioDeMercado.pdf> (consultado en enero de 2019).

⁸ Claudio Aranzadi, “Introducción”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Energía y Geoestrategia 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, p. 16.

Los aumentos de población y un crecimiento de la tasa de electrificación traerán requerimientos enormes de suministros energéticos. La demanda global de energía primaria podría aumentar en un 50% para mediados de siglo XXI y al menos el 80% de este incremento vendrá de los países en desarrollo. Por ejemplo: se espera que la demanda de China por sí sola se duplicará para el año 2035 y la de la India aumentará en casi el 150% durante el mismo período. Ambos países, con grandes poblaciones y con expectativas de un alto crecimiento económico, dominarán el consumo mundial de recursos energéticos en los próximos años.⁹

El hecho de que se sigan explotando combustibles fósiles en tales dimensiones se traduce en altos costos medio ambientales, no sólo en el consumo de recursos naturales, sino también, lo que es más importante, en el resultado de su explotación y transformación en energía, cuya consecuencia son las grandes emisiones de CO₂ (un gas que atrapa el calor en la atmósfera de la tierra provocando cambios drásticos en la temperatura del planeta) producidas a partir de la quema de combustibles. Estas emisiones de CO₂ representan la mayor parte de los GEI que se asocian con el calentamiento global.¹⁰

Las emisiones de CO₂ se miden en toneladas/año y a menudo son calculadas y reportadas como carbón elemental, la intensidad de estas emisiones se usa para comparar el impacto medioambiental de diferentes combustibles y actividades. Por consiguiente, las emisiones de CO₂ en el mundo tienen una equivalencia de alrededor de 3 138 285 kilotonnes (kt), de los cuales la mayoría proviene del consumo de combustibles sólidos y líquidos.¹¹ En el cuadro 10.1 se muestran los porcentajes de los tres tipos de combustibles que emiten la mayor cantidad de dióxido de carbono a nivel global, en donde el combustible sólido representa al carbón; el líquido, al petróleo, y el gaseoso, al gas natural.

⁹ World Energy Council, “Recursos Energéticos Globales”, 2013, p. 24. Disponible en: <<https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2014/04/Traduccion-Estudio-Recursos-Energeticos1.pdf>> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

¹⁰ Banco Mundial, “Emisiones de CO₂ (kt)”, 2018. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&start=1960&view=chart>> (consultado en diciembre de 2018).

¹¹ Banco Mundial, “Emisiones de CO₂ (kt)”, 2018. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&start=1960&view=chart>> (consultado en diciembre de 2018).

Cuadro 10.1. Porcentaje total de emisiones de CO₂ derivado del consumo de combustibles, 2014

Combustible sólido	Combustible líquido	Combustible gaseoso
41.776%	33.283%	18.498%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Banco Mundial.

Como consecuencia de las emisiones de CO₂ sumado al excedente de GEI se ha provocado un aumento aproximado de 0.6°C en la temperatura media del planeta, lo que ha acelerado el calentamiento global y generado grandes consecuencias al medioambiente.¹² Por lo tanto, el panorama energético actual y futuro, a corto y mediano plazo, requiere de nuevas medidas de carácter global que propicien mayor certeza del sector energético a partir de acciones a favor de una estrategia de seguridad energética que integre en su desarrollo aspectos más allá del suministro y la independencia y trabaje en conjunto con las energías renovables.

Entre las ventajas comparativas de las energías renovables con respecto al petróleo, gas natural y carbón, destacan el uso de tecnologías con uso intensivo de capital humano, es decir, en muchos casos el desarrollo de proyectos renovables emplea y capacita a la población del lugar en donde se instalan por ser tecnologías relativamente nuevas. Esto se logra, en la mayoría de los casos, por medio de mecanismos de cooperación entre Estados con la intención de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero también para satisfacer ciertos intereses particulares, como la exportación de tecnologías o el intercambio de recursos. Otro aspecto favorable de las energías renovables son sus bajos costos operativos y predecibles. Con base en la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés), los costos de generación de electricidad con fuentes renovables ha ido en descenso, por lo cual se están convirtiendo en una forma competitiva para satisfacer las necesidades de alta demanda de la población. Por ejemplo, el costo de generación eléctrica con tecnología eólica terrestre ha disminuido alrededor de 25% en el periodo de 2010 a 2017; por su parte, el costo de generación por energía solar fotovoltaica cayó 73%. Asimismo, IRENA menciona que los costos de

¹² National Geographic, “Medio Ambiente. El aumento de la temperatura del mar”, 2010. Disponible en: <<https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/el-aumento-de-la-temperatura-del-mar>> (consultado en diciembre de 2018).

energía solar para 2020 caerán aún más, alrededor de la mitad en el promedio global.¹³

Como se puede observar en el cuadro 10.2, el costo de instalación de proyectos de energías renovables, no sólo solar y eólica, también ha ido disminuyendo en comparación con años previos, razón que ha contribuido con la reducción del costo de generación de electricidad con base en esas tecnologías y hace más viable su utilización en comparación con los combustibles fósiles.

Cuadro 10.2. Balance de costos de instalación total por tipo de energía renovable

Tipo de energía renovables	Costo en años anteriores (USD/kW)	Costo en 2017 (USD/kW)
Solar	2007 11 100	1 050
Eólica	1983 4 880	1 477
Geotérmica	2009 1 900-3 800	2 000-5 000
Hidroeléctrica	2010 1 171	1 558

Nota: USD/kW, dólar estadounidense por kilovatio.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de IRENA sobre los costo de generación de energías renovables en 2017.

Por otra parte, la generación de electricidad a partir de energías renovables reduce el daño al medioambiente, ya que su proceso no produce CO₂ o algún otro tipo de GEI en comparación con las emisiones registradas por la transformación de combustibles fósiles. En este sentido, podría significar un beneficio sustancial al ambiente y una manera de lograr las metas del Acuerdo de París en cuanto a limitar aún más el aumento de la temperatura de la Tierra a 1.5 °C, en especial si se analizan las regiones o los países que hasta el momento mantienen la delantera en proyectos renovables. Cabe señalar que los países con mayores índices de GEI y, en consecuencia, son líderes en producción y procesamiento de petróleo y gas natural, también son los que encabezan la lista en producción de al menos ciertos tipos de

¹³ International Renewable Energy Agency (IRENA), “Renewable Power Generation Costs in 2017”, 2018, p. 59. Disponible en: <https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Jan/IRENA_2017_Power_Costs_2018.pdf> (consultado en marzo de 2019).

energías renovables. Como se observa en el cuadro 10.3, China y Estados Unidos se ubican en los primeros lugares como productores de energías renovables con mayor capacidad instalada en el mundo.

Cuadro 10.3. Los Estados con mayor capacidad instalada por tipo de energía renovable

Tipo de energía renovable	Capacidad instalada (gw)	Estados que encabezan
Solar fotovoltaica	291	China / Japón
Eólica	467	China / Estados Unidos / Alemania
Geotérmica	12.7	Estados Unidos
Hidroeléctrica	1 121	China / India

Nota: gw, gigavatio.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de IRENA sobre los costo de generación de energías renovables en 2017.

Por último, no se debe perder de vista que, además de los beneficios medioambientales y los bajos costos, las energías renovables responden a una estrategia de control por los recursos del sector energético, como lo han venido haciendo algunos países, como Estados Unidos. Es una realidad que el mundo es finito y los recursos presentes en él también lo son; asimismo, el daño causado por el ser humano en la naturaleza ha provocado temibles consecuencias que se siguen agravando. Sin embargo, en el juego de la geopolítica energética, este elemento es utilizado como poder blando (*soft power*) en la exportación de tecnología y aprovechamiento de los recursos de otras regiones, como es el caso de la UE y su presencia en África del Norte.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para entender la importancia que representan las energías renovables para la UE dentro de su estrategia de seguridad energética es preciso aclarar ciertas cuestiones. Primero, el término *seguridad energética* se refiere a “la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible”, con base en la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, cabe señalar que la seguridad energética es una rama de la seguridad nacional; en este sentido, si tomamos como base la teoría

de los complejos de seguridad de Barry Buzan, podemos entender que la seguridad se define mediante estudios estratégicos, utilizando herramientas como la capacidad de disuasión del Estado, entendida como la creación de amenazas que impidan a los demás actores desarrollar acciones de agresión.¹⁴ En otras palabras, un Estado o actor internacional cuenta con seguridad energética cuando garantiza el suministro permanente y adecuado de energía a todos los usuarios, aspectos que entiende la UE. A través de la Comisión Europea, que considera a la UE vulnerable a las perturbaciones en el suministro, alude a vectores como la reducción de su dependencia mediante el desarrollo de fuentes alternativas, al mismo tiempo busca diversificar su matriz energética por medio de las renovables. El énfasis en la dependencia se aprecia en la instrumentalización geoeconómica que propone aumentar las exportaciones de tecnologías renovables a regiones estratégicas, como es el caso de la región euro-mediterránea.

Un segundo punto a destacar en el análisis de la estrategia de seguridad energética de la UE es que no cuenta con una política energética común entre los 28 Estados miembros. La UE ha intentado consolidar un modelo de política energética común para asegurar el abastecimiento de energía a todos sus usuarios, no obstante, la complejidad que integra a este actor, por concentrar países tan distintos entre sí, con necesidades e intereses diferentes respecto al sector energético, ha llevado a un proceso muy largo en la creación de una política común en materia de energía. Prácticamente desde la creación del modelo de integración europeo, el tema energético ha jugado un papel relevante por ser recursos estratégicos.¹⁵ Sin embargo, los temas referentes a la política energética de los Estados miembros forma parte de las competencias compartidas entre ellos; es decir, con base en el artículo 194 del Tratado de Lisboa, los ámbitos de la política energética pasan a ser competencia compartida, en donde cada miembro mantiene su derecho a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético. Por ejemplo, como se puede ob-

¹⁴ Claudia Sisco Marcano y Oláguer Chacón Maldonado, "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, núm. 25, 2004, p. 128.

¹⁵ Son considerados recursos estratégicos aquellos que tienen una distribución limitada, es decir, que sólo se encuentran en ciertas regiones, por lo tanto, no todos los países pueden tener acceso a ellos, o bien son indispensables para el desarrollo de la vida humana. Véase Sara García Tasich, "Recursos naturales estratégicos", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO38%2017_Recursos_Naturales_Estrategicos_SaraGarciaTasich.pdf> (consultado en marzo de 2016).

servar en la figura 10.1, el suministro energético de cada Estado miembro depende, principalmente, de sus condiciones geográficas y de la cercanía con cada región para importar los recursos necesarios y así hacer frente a su demanda energética.

Figura 10.1. Origen de las importaciones energéticas de la Unión Europea

Perfil 1: Predominio de las importaciones intra-europeas (76% de media) y peso moderado de Rusia y Asia Central (11% de media) y África del Norte (5% de media)		
Austria	Irlanda	Eslovenia
Bélgica	Luxemburgo	Suecia
Dinamarca	Malta	Reino Unido
Perfil 2: Predominio de las importaciones intra-europeas (44% de media) pero elevadas importaciones de Rusia y Asia Central (41% de media) y moderada contribución de Oriente Medio (6%) y África del Norte (5%)		
República Checa	Francia	Letonia
Estonia	Alemania	Holanda
Perfil 3: Claro predominio ruso (81% de media junto a Asia Central) y moderado peso intra-europeo (17%) sin participación significativa de otros orígenes		
Bulgaria	Hungría	Polonia
Finlandia	Lituania	Rumania
Eslovaquia		
Perfil 4: Reducida participación de importaciones intra-europeas (22% de media) con elevado peso de Oriente Medio (27%), África del Norte (17%) y África Subsahariana (8%).		
Chipre	Italia	España
Grecia	Portugal	

Fuente: tomado de REACCESS-UNED (2009), tabla 9, p. 21.¹⁶

¹⁶ José María Marín Quemada y Gonzalo Escribano, “El Plan Solar Mediterráneo: Oportunidades y limitaciones para la integración y el desarrollo”, artículo basado en “Renewable Energies as a Euro-Mediterranean Vector of Integration”, Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2009, p. 121.

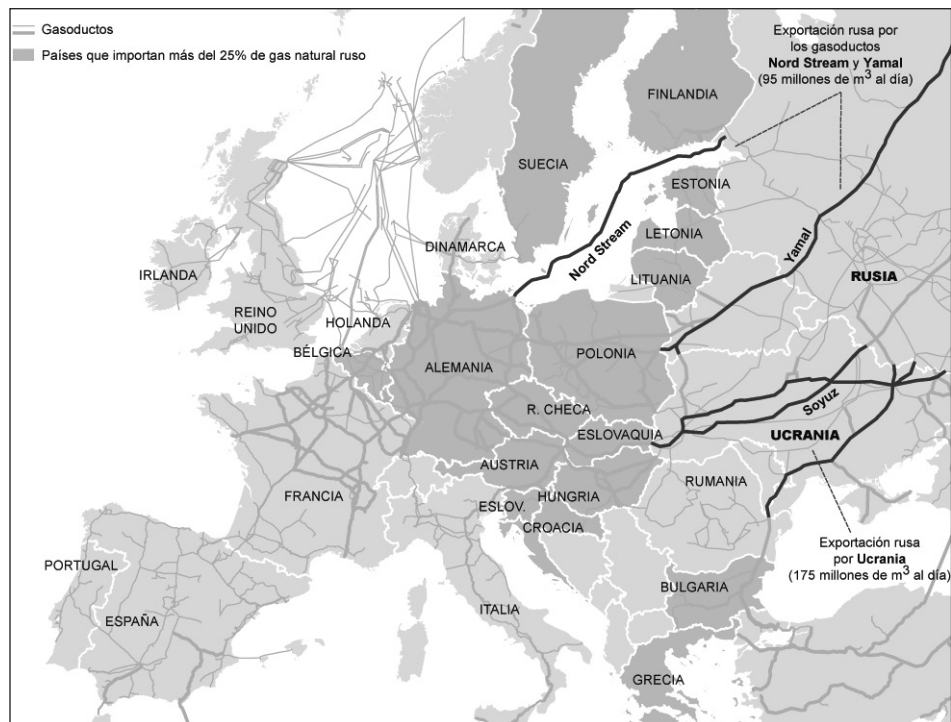
Como se puede observar, el grueso del consumo energético de la UE proviene del petróleo y el gas. Con base en los datos de 2009, las importaciones de estos recursos de África del Norte a la UE no excedían 17% en los países más cercanos geográficamente al Mediterráneo, como España, Italia, Portugal, Grecia y Chipre; mientras que las importaciones provenientes de Rusia en los Estados más cercanos, como Bulgaria, Finlandia, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumania, llegan a cantidades de hasta 81% de combustibles fósiles. Esto es relevante porque representa uno de los principales obstáculos para lograr la consolidación de una política energética común para la UE. En consecuencia, para hacer frente a esta carencia, la UE desarrolló una estrategia de seguridad energética como medio para lograr el abastecimiento, principalmente de los Estados más alejados a la periferia rusa, una acción basada en intereses geoeconómicos, ya que al ser un tema de seguridad (el abastecimiento energético), si alguno de los miembros está vulnerado, el resto de los Estados también se verá afectado. Por ejemplo, Rusia ha utilizado su poderío energético y la amenaza de la suspensión del suministro de gas natural a la UE como arma política para ampliar su influencia y poder negociador en el entorno internacional. Por ello, en un primer momento, la diversificación de fuentes de suministro de la UE, en el caso de los hidrocarburos, se inclinó a desarrollar proyectos de corredores energéticos con otros país y regiones aledañas.

Uno de los proyectos más ambiciosos fue el Corredor Sur “Nabucco” para llevar gas del mar Caspio hasta Europa central, que recorrería más de tres mil kilómetros desde Azerbaiyán, pasando por Turquía y los Balcanes, evitando de ese modo el tránsito por Rusia y Ucrania. No obstante, debido a la compleja situación política y de seguridad de la zona, el proyecto no representaba una fuente de suministro fiable, además de la oposición rusa e iraní por motivos políticos y económicos ligados a la pérdida de influencia sobre el territorio europeo.¹⁷

Hasta el día de hoy, los corredores energéticos son la principal herramienta por la que se transporta la mayoría del gas que se suministra a la UE desde Rusia y pasan por Ucrania, teniendo mayor injerencia en los Estados marcados en color gris oscuro, miembros de la UE, como se observa en el mapa 10.1.

¹⁷ Francisco J. Ruiz, “Geopolítica del gas: novedades del ‘Corredor Sur’ del suministro a la UE”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, p. 2.

Mapa 10.1. Red de gasoductos rusos hacia la Unión Europea



Fuente: *El País*, con información de “Gas Infrastructure Europe, Reuters”.

A pesar de los intentos por diversificar la red de gasoductos que va de Rusia hacia la UE, Rusia sigue siendo la principal fuente de suministro y su red es tan extensa que supe más de 193 millones de metros cúbicos. Recientemente la canciller alemana Angela Merkel y el gobierno de Vladimir Putin dieron a conocer el nuevo proyecto de extensión del corredor energético norte *Nord Stream 2*, con el cual se superarán los 200 millones de metros cúbicos de exportaciones de gas a Europa.¹⁸ El nuevo gasoducto seguirá una ruta similar a la del *Nord Stream 1*, aunque esta vez partirá de la Bahía de Narva, en la región de Leningrado, hasta la ciudad de Greifswald, en Alemania, afianzando el poder energético de Rusia en la UE y, por consiguiente, su influencia política en el continente europeo.

¹⁸ Euronews, “Aumenta el suministro de gas ruso a Europa”, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/01/30/aumenta-el-suministro-de-gas-ruso-a-europa>> (consultado en febrero de 2019).

Es así como las energías renovables surgen como una oportunidad, no sólo de mejorar la seguridad energética de la UE, sino, además –y tal vez lo más importante–, para proyectar un poder suave y eventualmente duro en otras regiones cercanas, así como proporcionar instrumentos de acción al exterior. Además, la mejor defensa de las renovables es que evita la tentación tanto de obviar como de exagerar sus connotaciones geopolíticas, identificando sus vulnerabilidades de la manera más objetiva posible y proponiendo estrategias destinadas a minimizar sus riesgos y optimizar sus eventuales ventajas estratégicas.¹⁹

EL MEGAPROYECTO NOOR COMO ALTERNATIVA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se mencionó, la dependencia de la UE a las importaciones energéticas, especialmente de gas y petróleo, constituye el telón de fondo de su política de seguridad de abastecimiento energético. Por lo tanto, la estrategia de seguridad energética de la UE está enfocada en la búsqueda de alternativas de suministro energético para reducir su dependencia respecto a la importación de hidrocarburos con el exterior, principalmente, en su relación con Rusia. Sin embargo, el consumo de recursos energéticos del exterior por parte de la UE ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, pasando de 43.1% en 1995 a 53.6% en 2016, a pesar de que el consumo de energía en la UE ha disminuido en el mismo periodo, de 1 082.6 a 1 107.8 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtoe). El grueso de este consumo está dirigido a los sectores: transporte, residencial e industrial, que en su conjunto representan 83.9% del consumo energético total de la UE.²⁰

Ahora bien, a pesar de que algunos Estados de la UE tienen un papel importante en la generación y utilización de energías renovables a nivel mundial, como Alemania, cuya capacidad instalada de energía eólica equivale a 46.7 GW, después de China, Estados Unidos e India, por dar un ejemplo. La mayor parte de su consumo energético proviene de fuentes fósiles como el petróleo, el gas y el carbón que en su conjunto representan alrededor de

¹⁹ Claudio Aranzadi, “Introducción”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Energía y Geoestrategia 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, p. 22.

²⁰ Comisión Europea, “Energy Import Dependency”, en *EU Energy in Figures*, Luxemburgo, UE, 2018, p. 66. Disponible en: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99f-c30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1>> (consultado el 18 de enero de 2019).

43% de consumo final de energía en la UE, en contrariedad con 30.2% proveniente de fuentes renovables, cuyo grueso se concentra en países como Alemania y Francia.²¹

En este contexto, la UE importa de este país 71.5% del total de su consumo energético proveniente de fuentes fósiles, 39.9% corresponde a las importaciones de gas, y 31.6%, a las importaciones de petróleo. El resto de su consumo de hidrocarburos proviene de otras regiones, entre ellas África del Norte, cuyos porcentajes son mínimos en comparación con los provenientes de Rusia, por ejemplo: en el caso de gas importa 12.4% de Argelia, 2.0% de Nigeria y 1.3% de Libia. En cuanto a las importaciones de petróleo, 5.6% proviene de Nigeria y 3.1%, de Argelia. Sin embargo, su estrategia de seguridad energética se ha dirigido hacia esta última región a través del apoyo a sus países por medio de proyectos enfocados a la generación de energía mediante fuentes renovables, con el objetivo de importar energía de éstos que le permita a la UE reducir su dependencia con Rusia.²²

Por consiguiente, el Megaproyecto Noor, proyecto de generación de energía solar a gran escala en la región de Ouarzazate, Marruecos, apoyado en gran medida por la UE y sus instituciones, incluido el Banco Europeo de Inversiones; buscaba crear un ambiente de cooperación bilateral entre Marruecos y la UE como parte del Plan Solar Mediterráneo. Este último es un proyecto estratégico desarrollado por la UE y los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo que surge a la par de la celebración de la Cumbre de París en 2008. El Plan busca hacer frente al incremento de la demanda energética en la región euro-mediterránea a través de medidas sostenibles que contribuyan a reducir las emisiones de GEI en la zona. Su objetivo es lograr la reducción de 20% en el uso de energía convencional y sustituirla por fuentes renovables. Además, trata de implementar la infraestructura necesaria para la ampliación en la interconexión eléctrica entre los Estados del sur y este del Mediterráneo y Europa, a modo de lograr el ahorro, la eficiencia energética y la transferencia de tecnología.²³

²¹ Comisión Europea, *EU Energy in Figures*, Luxemburgo, UE, 2018, p. 26. Disponible en: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75e-d71a1>> (consultado el 18 de enero de 2019).

²² José María Marín Quemada y Gonzalo Escribano, “El Plan Solar Mediterráneo: Oportunidades y limitaciones para la integración y el desarrollo”, artículo basado en “Renewable Energies as a Euro-Mediterranean Vector of Integration”, Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2009, p. 121.

²³ EuroXpres, “El Plan Solar Mediterráneo dibuja sus líneas maestras”. Disponible en: <<http://www.euroxpress.es/noticias/el-plan-solar-del-mediterraneo-dibuja-sus-lineas-maestras>> (consultado en noviembre de 2017).

En cuanto al Megaproyecto Noor, tiene una capacidad de producción de energía de 500 megavatios (MW), equivalentes a 4 380 000 megavatio-hora (MWh) en un año, mientras que el consumo de Marruecos es únicamente de 90.13 MWh; de manera que, en estricto sentido, hay un excedente de 4 379 909.87 MWh de energía que se busca exportar a los países que forman parte del proyecto, entre los cuales los Estados del sur de la UE tienen mayor ventaja por la cercanía geográfica, además de ser los que contribuyen con una parte importante de la inversión en su desarrollo.

No obstante, el Megaproyecto Noor no representa una alternativa viable para reducir la dependencia de la UE a las importaciones de hidrocarburos rusos. En primer lugar, por la participación de otros actores dentro del proyecto como inversores, tal es el caso de China y Arabia Saudita, cuya participación en la región ha ido en aumento, lo cual resta protagonismo a la UE. En segundo lugar, porque, a pesar de la capacidad de generación de la planta solar, únicamente contribuiría a 0.03% aproximadamente del consumo total de energía en la UE, es decir, no representa una cantidad relevante con la cual pueda hacer frente al volumen de importación de hidrocarburos de Rusia. Sin embargo, no se debe perder de vista que únicamente se está contemplando un proyecto en un país, por lo cual la cantidad de energía obtenida no puede ser equiparable al consumo total de los 28 Estados en conjunto.

Un aspecto clave a considerar es que más allá de la energía obtenida, la UE ha logrado con este proyecto afianzar su posicionamiento político en Marruecos, por un lado gracias a que mediante la generación de energía solar se contribuye a la reducción de emisiones de GEI en el país, aspecto que ayuda a cumplir con las metas propuestas en el Acuerdo de París. Por otro lado, debido a las ventajas que representa la inversión extranjera para Marruecos, porque contribuye directamente con la estabilidad económica del Estado y ha logrado aumentar sus Índices de Desarrollo Humano en comparación con años anteriores, así como reducir su pobreza energética. Lo más importante es que la UE, mediante la inversión de energías renovables en Marruecos ha desarrollado una especie de poder blando por medio de mecanismos de cooperación internacional que pretenden escalar a nivel regional a través de la Unión por el Mediterráneo. Para esto es necesario tener en cuenta la importancia estratégica de esta región para la UE, ya que, además de tener el mayor potencial en el mundo para la generación de energía solar, algunos Estados cuentan con importantes reservas de petróleo, como Libia, Argelia, Egipto y Siria, que a pesar de estar suspendida temporalmente por su situación política son los Estados con mayores yacimientos.

Cabe señalar que la UE es el mayor socio comercial de África, representó 36% del comercio de mercancías de este continente por un valor de 243 500 millones de euros en 2017 y es el mercado más abierto para las exportaciones africanas en el mundo.²⁴ Otro elemento a considerar es la cercanía geográfica entre la región y la existencia de importantes redes de interconexión eléctrica y gasoductos que unen a ambos continentes, lo que facilita el suministro de energía, ya sea de hidrocarburos o de electricidad producida por fuentes renovables. Por lo tanto, se espera que a partir del conocimiento de estos beneficios en Marruecos con el apoyo de inversión europea, otros países de la región, no sólo de África del Norte, sino de la Unión por el Mediterráneo, se vean influenciados por el poder blando de la UE y así logre su posicionamiento político frente a otras potencias, como China, que amenazan con la ocupación de la región, cuya zona de influencia desde la época colonial ha estado bajo el control europeo, principalmente.

Por otra parte, tal como se planteó en la hipótesis, en la actualidad la UE sigue dependiendo en gran medida de la importación de hidrocarburos de Rusia, y seguirá haciéndolo, al menos, en el corto y mediano plazo, debido a la cantidad de recursos fósiles con los que cuenta, lo cual no es equiparable al total de los recursos presentes en la región del Mediterráneo. Por su parte, el papel de las energías renovables en la estrategia de seguridad energética de la UE, a pesar del avance que han tenido a nivel internacional, en cuanto al aumento en la capacidad instalada y las tendencias a los bajos costos, no cuentan con la capacidad para reemplazar a los hidrocarburos. Por un lado, porque no hay suficiente capacidad instalada que cubra los sectores más demandantes, en gran medida derivado de las limitaciones técnicas en la industria y el transporte, ya que estos sectores en su mayoría funcionan con base en los derivados del petróleo, además de la problemática en los sistemas de almacenamiento de energía producida por fuentes renovables, ya que su transporte se ve limitado a regiones conectadas mediante redes eléctricas, a diferencia del petróleo, cuyas propiedades hacen más fácil su traslado a regiones alejadas entre sí. Por otro lado, la generación de energía por fuentes renovables está limitada a las condiciones geográficas, como son radiación solar, fuertes vientos o corrientes de marítimas, entre otras. Condiciones que no favorecen del todo a la UE.

²⁴ Comisión Europea, “Reforzar la asociación de la UE con África”, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-africa-europe_es.pdf> (consultado en abril de 2019).

Finalmente, la UE está limitada a depender de la importación de energéticos para mantener el desarrollo económico de sus Estados, ya sean de Rusia o África, por medio de combustibles fósiles o renovables. El hecho es que aún se encuentra lejos de poder abastecerse por sí misma, al menos en su mayoría, debido a que hay una falta de consenso en su modelo de política energética, que a pesar de ser el principal instrumento en el desarrollo de su estrategia de seguridad energética, aún existen desacuerdos y desigualdades entre los Estados por ser parte de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros.

FUENTES DE CONSULTA

- Amador, Carlos, *El mundo finito. Desarrollo sustentable en el siglo de oro de la humanidad*, México, FCE, 2010.
- Aranzadi, Claudio, “Introducción”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Energía y Geoestrategia 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015.
- Banco Mundial, “Consumo de energía procedente de combustibles fósiles (% del total)”. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/eg.use.comm.fo.zs?most_recent_year_desc=true> (consultado en enero de 2019).
- Banco Mundial, “Emisiones de CO₂ (kt)”, 2018. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&start=1960&view=chart>> (consultado en diciembre de 2018).
- Bauman, Zygmunt, “Consumismo *versus* consumo”, en *Vida de consumo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Comisión Europea, “Estrategia Europea de la Seguridad Energética”, 2014. Disponible en: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)> (consultado en enero de 2019).
- Comisión Europea, “Energy Import Dependency”, en *EU Energy in Figures*, Luxemburgo, UE, 2018, p. 66. Disponible en: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1>> (consultado el 18 de enero de 2019).
- Comisión Europea, “Reforzar la asociación de la UE con África”, 2018. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-africa-europe_es.pdf> (consultado en abril de 2019).

- Conant, Melvin A. y Fern Gold, “Geopolítica de la energía”, en Michael Hodges, *International Affairs*, Inglaterra, Oxford University Press, 1980.
- Euronews, “Aumenta el suministro de gas ruso a Europa”, 2019. Disponible en: <<https://es.euronews.com/2019/01/30/aumenta-el-suministro-de-gas-ruso-a-europa>> (consultado en febrero de 2019).
- EuroXpres, “El Plan Solar Mediterráneo dibuja sus líneas maestras”. Disponible en: <<http://www.euroxpress.es/noticias/el-plan-solar-del-mediterraneo-dibuja-sus-lineas-maestras>> (consultado en noviembre de 2017).
- García Reyes, Miguel, *La seguridad energética en el siglo XXI. Los nuevos actores, el Estado, el gas natural y las fuentes alternas de energía*, México, CIGEMA, 2009.
- García Tasich, Sara, “Recursos naturales estratégicos”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO38%2017_Recursos_Naturales_Estrategicos_SaraGarciaTasich.pdf> (consultado en marzo de 2016).
- International Renewable Energy Agency (IRENA), “Renewable Power Generation Costs in 2017”, 2018. Disponible en: <https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Jan/IRENA_2017_Power_Costs_2018.pdf> (consultado en marzo de 2019).
- Marín Quemada, José María y Gonzalo Escribano, “El Plan Solar Mediterráneo: Oportunidades y limitaciones para la integración y el desarrollo”, artículo basado en “Renewable Energies as a Euro-Mediterranean Vector of Integration”, Barcelona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2009.
- National Geographic, “Medio Ambiente. El aumento de la temperatura del mar”, 2010. Disponible en: <<https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/el-aumento-de-la-temperatura-del-mar>> (consultado en diciembre de 2018).
- Ortega, Hermilio, *Energía Solar Térmica para procesos industriales en México. Estudio base de mercado*, México, Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, 2018. Disponible en: <https://www.conuee.gob.mx/transparencia/EnergiaSolarTermica_EstudioDeMercado.pdf> (consultado en enero de 2019).
- Parlamento Europeo, “La política europea de vecindad”. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>> (consultado en abril de 2019).

- Reguera, Antonio T., “Orígenes del pensamiento geopolítico en España. Una primera aproximación”, *Documents d’anàlisi Geogràfica*, núm. 17, 1990, pp. 79-104.
- Ruiz, Francisco J., “Geopolítica del gas: novedades del ‘Corredor Sur’ del suministro a la UE”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.
- Sisco Marcano, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado, “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, núm. 25, 2004, pp. 125-146.
- Valdés Lucas, Javier Noel, Gonzalo Escribano y Enrique San Martín González, “Energy Security and Renewable Energy Deployment in the EU: Liaisons Dangereuses or Virtuous Circle?”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 62, 2016, pp. 1032-1046.
- World Energy Council, “Recursos Energéticos Globales”, 2013. Disponible en: <<https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2014/04/Traduccion-Estudio-Recursos-Energeticos1.pdf>> (consultado el 25 de septiembre de 2018).

La nueva Europa: cambios internos y externos, se terminó en junio de 2021, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores, José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

DESDE 2015 la Unión Europea ha enfrentado diversos retos entre los que se cuentan crisis económica, crisis de refugiados, partidos populistas y, entre otras problemáticas, el llamado Brexit y la difícil negociación de la salida del Reino Unido del bloque comunitario. Ante dichas situaciones, los Estados miembros se han visto en dificultades que parecerían acrecentarse aún más ante la incertidumbre que genera el cambio de administración. La designación de los directivos en las instituciones europeas puso en vilo la continuidad del proyecto europeo ante los retos establecidos durante la década pasada.

La presente obra reúne una serie de reflexiones sobre las personalidades, las situaciones y condicionantes que pueden definir el futuro de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Un grupo de especialistas analiza los perfiles de los nuevos líderes comunitarios; de los proyectos por los que pretenden dar respuesta a las diferentes demandas que la realidad y la sociedad plantean al proyecto europeo, así como los retos que deberán enfrentar al tratar de ponerlos en práctica ante una situación más convulsa e imprevisible de lo que a simple vista parece ser.

