

La crisis en Europa

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez

Cuauhtémoc V. Pérez Llanas

Teresa del S. Pérez Rodríguez

Coordinación

**RETOS Y
OPORTUNIDADES**



UNIVERSIDAD Autónoma Metropolitana
Casa abierta al tiempo UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

LA CRISIS EN EUROPA: RETOS Y OPORTUNIDADES

Primera edición, 2021

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: 978-607-28-2411-9 (epub)
ISBN: 978-607-28-2410-2 (impreso)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

LA CRISIS EN EUROPA: RETOS Y OPORTUNIDADES

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



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

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

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

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 Campero

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Javi López</i>	9
Presentación	
<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas</i> <i>y Teresa del S. Pérez Rodríguez</i>	13

PRIMERA PARTE

LAS CRISIS Y SUS EFECTOS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

1. El “talón de Aquiles” de la Unión Europea: las crisis mundiales	
<i>Roberto Peña Guerrero</i>	21
2. Crisis de Covid-19 y la salud pública en la Unión Europea	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	45
3. La crisis sanitaria y económica de Covid-19 en la Unión Europea y su respuesta	
<i>Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	71
4. La pandemia aceleró la crisis económica 2020 en la Unión Europea: algunas de sus primeras manifestaciones	
<i>Santiago Anima Puentes y Vicente Guerrero Flores</i>	95
5. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y la política social de la Unión Europea	
<i>Carmelo Cattafi</i>	115

6. ¿Es posible recuperar la confianza ciudadana en el proyecto europeo? Una interpretación desde la teoría de riesgo
Marta Ochman 137

SEGUNDA PARTE

LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO Y SUS RESPUESTAS A LAS CRISIS

7. La relación transatlántica: encuentros y desencuentros ante la crisis sanitaria mundial
Teresa del Socorro Pérez Rodríguez. 165
8. La Unión Europea frente a la crisis comercial China-Estados Unidos
Gabriela Uberetagoiena Pimentel
y *Paula Elizabeth Rodríguez Moncayo* 183
9. Repensar las relaciones eurolatinoamericanas en un nuevo contexto de multilateralismo posCovid-19. La necesidad de una nueva Asociación Estratégica Birregional 2020-2030
Jorge Alberto Quevedo Flores 199
10. Polonia como nuevo centro de poder geopolítico en Europa
Ana Teresa Gutiérrez del Cid 223

PRÓLOGO

EN PRIMER LUGAR, ha sido un placer participar en el VIII Congreso de Estudios Europeos en México. Agradezco enormemente la invitación y que hayan contado conmigo para tratar algo tan central como la crisis derivada de la pandemia que estamos viviendo en Europa y en Latinoamérica y las oportunidades que podemos extraer de ella.

La pandemia de Covid-19 ha sido un verdadero tsunami sin precedentes en forma de crisis sanitaria, con la trágica pérdida de vidas humanas, y también de grave crisis económica cuyo impacto es todavía impredecible. En América Latina, la pandemia ha tenido efectos devastadores, pues se ha combinado con escenarios socioeconómicos de especial vulnerabilidad, altos niveles de pobreza y grandes desigualdades. Supone, para una región en turbulencias, más lluvia sobre mojado.

La pandemia ha tenido también un impacto en el orden multilateral. En un mundo de competencia geopolítica acelerada, se ha situado la relación del humano con la naturaleza como una prioridad en términos de seguridad nacional. Para dar respuesta a esta nueva gran amenaza, en la que se superpone una crisis socioeconómica y sanitaria a la emergencia climática, no vale la lógica de la competición en cuya inercia venimos inmersos desde hace casi un lustro, sino que debe imponerse una agenda de cooperación y confianza que nos permita dar respuestas a los retos de nuestra evidente interdependencia global.

La Unión Europea (UE) y América Latina deben ser firmes aliados para navegar este escenario global de gran tensión y gran incertidumbre en el

contexto de unas relaciones transatlánticas debilitadas y de un orden multilateral fuertemente contestado.

Esta crisis puede ser el inicio de una agenda para el cambio en Europa y en América Latina. Ambas regiones tienen la oportunidad de liderar el relanzamiento de un multilateralismo renovado y de una agenda constructiva que consiga volver a vertebrar un concepto de Occidente que ha quedado desdibujado tras la emergencia de potencias del Asia-Pacífico.

Esta nueva agenda debe empezar por abordar las necesidades más urgentes de la lucha contra la pandemia, reforzando nuestra cooperación en materia sanitaria y disponiendo de una estrategia conjunta para asegurar el acceso universal y gratuito a la vacuna y a los tratamientos médicos.

Pero también es necesario impulsar un paquete de políticas comunes para hacer frente a las dramáticas consecuencias económicas y sociales de la pandemia y para reactivar nuestras economías. La UE debe brindar su apoyo a los países de la región ante organismos financieros internacionales, que deben abordar el grave problema de la deuda y que requerirá, en muchos casos, de ambiciosas reestructuraciones, así como del acceso a recursos económicos extraordinarios para que puedan afrontar esta situación sin precedentes.

Debemos ser capaces de generar las condiciones necesarias para que tanto empresas como familias dispongan de la suficiente liquidez para poder sentar las bases de un consumo y una producción que impulsen y consoliden una recuperación estable y duradera, así como el espacio fiscal para que la región disponga de las herramientas necesarias y suficientes para la recuperación.

Para todo ello, es necesario, tras unos cuantos años de silencio en una agenda birregional atrapada en los conflictos políticos enquistados en la región, garantizar que se reabran los canales de diálogo y la máxima institucionalidad entre ambas regiones, relanzando las cumbres UE-CELAC como foro para el desarrollo de esa agenda común.

Es necesario que la reconstrucción tras esta crisis, en ambas regiones, conduzca a una verdadera transformación de nuestras economías y sociedades para que sean más sostenibles y resistentes, también frente a los desafíos que supone el cambio climático. Las medidas de impulso a la transición ecológica y digital son fundamentales para relanzar las economías y crear empleo y para que nuestras sociedades puedan salir reforzadas de esta pandemia.

Estamos ante una crisis histórica, pero también ante una oportunidad inédita para impulsar cambios de gran envergadura que sienten las bases para el progreso y el avance colectivo de las próximas generaciones. Ambas regiones debieran estar a la altura.

Javi López
Diputado al Parlamento Europeo
Grupo S&D

PRESENTACIÓN

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez,
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del S. Pérez Rodríguez*

EL ESTUDIO DE los temas europeos y en particular de la integración de los países en dicho continente es un referente de las constantes crisis a las que han tenido que hacer frente estas naciones a lo largo de la historia.

Los estudiosos de este fenómeno han sostenido que una de las fórmulas para salir de esas circunstancias ha sido la de “Más Europa”, es decir, una forma de considerar que la integración europea busca mecanismos en los que de manera conjunta puedan darse respuesta a los retos presentados en cada crisis. Así, en algunas ocasiones se ha escrito sobre “crisis estructurales” o “crisis coyunturales”, en otras respecto del peso que las instituciones han tenido en estas crisis y, en otras más, la atención se ha enfocado principalmente en la ampliación de las atribuciones que los Estados miembros incorporan a las políticas supranacionales y comunitarias. Como era de esperarse, esta situación ha calado de manera profunda en el proceso de integración.

Si bien la historia de más de 60 años de integración europea ha pasado por diversas crisis –que en su mayoría le han ayudado a evolucionar a lo que conocemos hoy–, el inicio del siglo XXI ha representado un reto para la Unión Europea (UE). Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y ante el reto de la ampliación al mayor número de países en 2004, la integración europea vivió un quiebre interno en lo que se conoció como

el enfrentamiento entre la “Nueva y la Vieja Europa”, aludiendo a las diferentes posturas de los países fundadores y los de Países de Europa Central y Oriental (PECO), el Reino Unido y España respecto de la intervención de Estados Unidos en Iraq. Con el transcurrir de los años y con la negativa a ratificar el Tratado de Constitución, la situación financiera de 2008 representó, aunado a otras situaciones internas, una crisis económica que derivó en la crisis del euro. Después de varios años de crisis económica que provocaron desempleo y fuertes críticas de la sociedad europea por la tardía y dura respuesta de la Unión, una crisis externa, la guerra en Siria, llevó a la UE a enfrentar una presión social y política ante el flujo de desplazados sirios que huían de esta realidad bélica. Nuevamente, la UE enfrentó problemas sociales, críticas y, sobre todo, enfrentamientos políticos ante las diferentes posturas de los Estados miembros para dar solución al flujo de migrantes, que en su mayoría ejercía presión en países como Grecia e Italia, cuyas economías ya estaban resentidas por la crisis del euro.

Si bien 2015 y 2016 fueron los años más críticos, aún hoy el problema no ha tenido una solución satisfactoria. Un número considerable de refugiados sigue estancado y en condiciones de hacinamiento en espera de resolver su situación migratoria y se les destine a un país que los pueda recibir en función de las cuotas acordadas en años anteriores. En ese mismo periodo –junio de 2016 para ser exactos–, en el Reino Unido se celebró el referéndum del *Brexit* en el que se preguntó a la población si dicho país debía permanecer o retirarse de la UE, ganando por un pequeño margen la opción de salida. Con ello, el Reino Unido dejó de ser miembro del proceso de integración, después de más de 40 años.

En este contexto, cuando un cambio en las instituciones europeas auguraba iniciar el trabajo hacia temas preocupantes para la población y que representan un reto de creatividad y trabajo conjunto para la transformación de las economías fundadas en energías fósiles, carbón y petróleo, a energías limpias, en diciembre de 2019 se dio a conocer al mundo el primer caso de Covid-19. Lo que vendría en 2020 sería un reto para el mundo entero y para la UE la situación representó el desafío de cerrar las fronteras del espacio Schengen, limitar viajes, frenar las actividades económicas y poner en cuestionamiento la estructura existente respecto de la sanidad pública, ya que ésta depende de los Estados; sin embargo, el trabajo de la UE y de sus instituciones se ha hecho presente a partir de la creación, nuevamente, de esquemas de rescate económico para los países miembros.

Los retos para la UE han sido continuos y de diferente índole en el presente siglo. Hasta aquí, hemos mencionado algunos, por lo que el tema ha generado múltiples análisis y ha sido motivo de “predicciones” respecto del debilitamiento y la posible desaparición del proceso de integración ante las múltiples crisis, entre ellas la salida del Reino Unido, tras la cual se temía se generara un “efecto dominó” en el sentido de que también otros Estados decidieran salir de la UE, posición promovida por los partidos populistas y nacionalistas, muy en auge en ese periodo. Sin embargo, la solidaridad y la UE se mantienen, a pesar de las múltiples diferencias entre los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros en las reuniones del Consejo Europeo, motivo de análisis del presente volumen.

La obra se estructura en dos partes de seis y cuatro capítulos, respectivamente. En el capítulo 1, “El ‘talón de Aquiles’ de la Unión Europea: las crisis mundiales”, Roberto Peña Guerrero se pregunta por qué las crisis mundiales (exógenas), al interiorizarse en la UE, tienen un efecto y consecuencias estructurales graves que amenazan el desarrollo del proceso de integración, a diferencia de las crisis internas (endógenas) cuyos efectos y consecuencias han sido capitalizados para reorientar políticas y profundizar la integración regional. La hipótesis como respuesta tentativa a esta interrogante es la guía de su análisis para reflexionar sobre las debilidades y fortalezas de la UE ante las recurrentes crisis mundiales en la que está inmersa la sociedad internacional contemporánea, dando un marco referencial para los siguientes capítulos de la publicación.

El capítulo 2, “Crisis del Covid-19 y la Unión Europea”, escrito por Enriqueta Serrano Caballero, banaliza la política de la salud pública sanitaria de la UE ante la crisis de Covid-19 y su respuesta por parte de las instituciones comunitarias. Como reflexión final sobre el problema de la pandemia en la UE, la autora presenta las respuestas de las instituciones facultadas para actuar sobre la actual crisis y concluye que la gobernanza de la salud pública en la Unión Europea es un sistema con límites.

En el capítulo 3, titulado “La crisis sanitaria y económica de Covid-19 en la Unión Europea y su respuesta”, de Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, se presentan los efectos de la pandemia en la actividad económica, principalmente en los indicadores del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el empleo; asimismo, la respuesta de la UE para evitar una recesión profunda y sus consecuencias en el desempleo, sobre todo en el desempleo juvenil. Ante este panorama, la UE decidió in-

crementar sus apoyos para atenuar la crisis de Covid-19 a corto y mediano plazos haciendo necesario, por primera vez, que la UE adquiriera una deuda colectiva –además de dirigir estos apoyos para avanzar en las medidas del cambio climático y la modernización digital.

Siguiendo con el análisis de las crisis, en el capítulo 4, de Santiago Anima Puentes y Vicente Guerrero Flores, cuyo título es “La pandemia aceleró la crisis económica 2020 en la UE: algunas de sus primeras manifestaciones”, se abordan algunas manifestaciones de la crisis económica enfrentada por la UE como resultado de la pandemia. Se analiza la respuesta de la UE para preparar la recuperación económica en el mediano y largo plazos. Sin embargo, se insiste en que algunos problemas económicos ya se venían arrastrando desde la crisis de 2008-2009 y se profundizaron con la guerra comercial entre Estados Unidos y China y con la pandemia. Entre las manifestaciones de esta crisis no superada destacan: *a)* la recesión de la economía alemana, *b)* la indefinición del acuerdo de retirada del Reino Unido, y *c)* la debilidad de la economía de algunos Estados miembros de la UE junto con las dificultades asociadas al rebrote epidémico que enfrentan la mayoría de países miembros. Este escenario de incertidumbre ha complicado los esfuerzos de la UE para superar las crisis; en un primer momento la UE insistió en la necesidad de profundizar las reformas de orientación liberal, en el presente se aplica una solución mixta con elementos liberales de ajuste, pero también con elementos keynesianos, como la aceptación de un cierto grado de déficit público financiado con emisión de deuda.

El capítulo 5, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y la política social de la UE”, de Carmelo Cattafi, analiza las características de la política social de la Unión Europea y evidencia la necesidad de que el déficit democrático se reduzca ulteriormente formalizando el discurso de una UE más cercana a los ciudadanos. Se estudian algunos criterios utilizados para establecer la política social europea a partir del nuevo pilar europeo de derechos sociales, proclamado en 2017 en conjunto por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. El autor reflexiona respecto de que esta guía para tomar acciones legislativas que lleven a satisfacer las necesidades básicas de la población y garantizar una mejor aplicación de los derechos sociales necesita ser incorporada al acervo comunitario como política social a una escala supranacional.

En el capítulo 6, “¿Es posible recuperar la confianza ciudadana en el proyecto europeo? Una interpretación desde la teoría de riesgo”, Marta Ochman muestra que una de las expresiones más preocupantes de la cri-

sis del proyecto europeo es el creciente euroescepticismo, atribuido al auge de los populismos. Las explicaciones más comunes asocian el populismo con la crisis de la representación, efecto de la creciente desnacionalización de la política. En este planteamiento, la tensión entre el fortalecimiento de las instituciones europeas y los populismos euroescépticos sería inevitable. El capítulo explora la validez de una explicación alternativa que parte de la teoría de riesgo. Aplicando el marco conceptual de los encuadres (*framing*), el artículo propone regresar al encuadre original, que legitimó la construcción del proyecto europeo, centrado en la protección. Este encuadre responde mejor a las características de la sociedad de riesgo y no exige cambio en las políticas y los proyectos anunciados en el contexto de la pandemia de Covid-19.

El segundo apartado de este volumen se inicia con el capítulo 7 titulado “La relación transatlántica: encuentros y desencuentros ante la crisis sanitaria mundial”. Aquí, su autora, Teresa del Socorro Pérez Rodríguez, plantea que la relación transatlántica ha sufrido cambios y desencuentros en décadas anteriores; la referencia más cercana de este hecho la podemos encontrar al inicio del presente siglo, si bien a lo largo de las diferentes administraciones de Estados Unidos se ha ido revelando el cambio de intereses de esta nación y su desencuentro con los países europeos y los mecanismos multilaterales. La administración de Donald Trump no hizo más que enfatizar dichas diferencias poniendo en riesgo no sólo la alianza entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino también el entramado sistema multilateral internacional. Ante un contexto de pandemia, crisis económica derivada de la misma y, finalmente, un cambio en la presidencia estadounidense, se plantean algunas de las expectativas para el futuro cercano de la relación transatlántica.

El capítulo 8, “La Unión Europea frente a la crisis comercial entre China- Estados Unidos”, de Gabriela Uberetagoiyena Pimentel y Paula Elizabeth Rodríguez Moncayo, analiza la configuración de un sistema multilateral de comercio basado en reglas y el enfrentamiento político y comercial entre Estados Unidos y China como el golpe más fuerte que colocó en crisis al sistema direccionando al mundo hacia nuevas tendencias proteccionistas. Las autoras incorporan los efectos de la pandemia en la economía global y la nueva administración en Estados Unidos. Ante este contexto es fundamental analizar el papel de la Unión Europea no sólo en relación con la guerra comercial, sino como actor clave en la definición de las políticas para la recuperación de la economía mundial.

En el capítulo 9, “Repensar las relaciones eurolatinoamericanas en un nuevo contexto de multilateralismo post-Covid-19. La necesidad de una nueva asociación estratégica birregional 2020-2030”, Jorge Alberto Quevedo Flores plantea, a partir del actual contexto de crisis sanitaria mundial derivada por la pandemia, aunado a un escenario de bajo perfil en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en los últimos años, la necesidad de una nueva asociación estratégica birregional (AEB) de cara a los próximos años en el nuevo contexto de multilateralismo post-Covid-19, sin dejar de considerar las transformaciones de los escenarios estratégicos globales multilaterales así como las cuestiones económicas y comerciales de la asociación birregional y, sobre todo, el camino hacia una nueva agenda de trabajo conjunta.

Finalmente, en el capítulo 10, “Polonia como nuevo centro de poder geopolítico en Europa”, Ana Teresa Gutiérrez del Cid reflexiona sobre el posicionamiento de Polonia en la actualidad. La autora señala que este país ocupa un lugar importante en la geopolítica no sólo de Europa Central y Oriental, sino también de Europa Occidental. Después de la caída del bloque soviético, el país mismo ha cambiado, el mundo ha cambiado, el país ya no está tan encerrado entre Alemania y Rusia y los polacos ahora tienen otros vecinos. Polonia es miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la UE y pretende el liderazgo de Europa Central y Oriental. A escala regional, hay una lucha por el liderazgo que, sin embargo, también encaja en el contexto global extendido. En este sentido, son indicativas las relaciones que se desarrollan entre Polonia –que quiere ocupar el lugar de líder regional de Europa Central y Oriental– y Estados Unidos, que en la era del presidente Donald Trump, con diversos grados de éxito, buscó una configuración óptima del orden mundial para este país. Sobre este panorama, es factible que Polonia se convierta en el principal enclave geopolítico de Estados Unidos en Europa debido a las bases militares estadounidenses que alberga y al número y la capacidad de armas con que cuenta. Además, Estados Unidos está interesado en tener un aliado en las fronteras de Rusia para contrarrestar la posición de este país en Europa.

En esta publicación se muestran los efectos de las crisis en la integración Europea y sus políticas para poder minimizar el impacto para sus ciudadanos, su vínculo político intracomunitario y su posicionamiento a escala mundial.

PRIMERA PARTE
LAS CRISIS Y SUS EFECTOS
EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

1. EL “TALÓN DE AQUILES” DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS CRISIS MUNDIALES

*Roberto Peña Guerrero**

INTRODUCCIÓN

LA UNIÓN EUROPEA (UE), el único proceso de integración regional exitoso contemporáneo, ha tenido que hacer frente en las últimas dos décadas a varias crisis, en diferentes sectores o ámbitos de su compleja realidad (económico, político, social, institucional, etcétera), que en su conjunto y, particularmente, con el fenómeno del *Brexit*, ya se puede afirmar que hoy en día presenta una crisis estructural que requiere de ajustes profundos y liderazgos sólidos para mantenerse a flote y avanzar en su proceso de profundización.

Sin embargo, empezando la etapa más difícil de la negociación del *Brexit*, que se estimaba iniciaría con la entrada en vigor del Acuerdo de Salida entre el Reino Unido (RU) y la UE, el 1 de febrero de 2020, donde se esperaba negociar la nueva relación bilateral, incluido un tratado comercial, para evitar una ruptura abrupta en enero de 2021, se presenta la escalada en Europa de la pandemia mundial de Covid-19, generando una nueva ola de crisis en todos los frentes de la vida humana, cuyas consecuencias, principalmente

* Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, [rpna77@hotmail.com].

económicas, están siendo catastróficas para el mundo en su conjunto y, en especial, para la UE, por lo que “le llueve sobre mojado”.

La concatenación de diversos tipos de crisis que ha acompañado a la UE durante las dos primeras décadas del presente siglo, parece ser el referente de la introducción y pregunta que le formuló el periodista Bernardo de Miguel a Josep Borrell, Alto Representante para la Política Exterior de la UE, en una entrevista realizada a finales de mayo de 2020 en los siguientes términos:¹ “Crisis económica, migratoria, de seguridad, sanitaria, todas las crisis del siglo XXI parecen demasiado grandes para la UE. ¿Es un problema de estructura o de falta de voluntad política?” La respuesta de Borrell fue la siguiente:

En poco tiempo, la UE se ha enfrentado a dos crisis muy grandes, la del euro y la de la pandemia, que es como si hubiera producido un coma inducido en las economías. Dos crisis de esa magnitud en 10 años es mucho para una Unión monetaria joven y que no está completa. Pero esta crisis ha provocado una reacción, de la que forma parte la propuesta franco-alemana, que rompe un par de tabúes. Primero, el de que no habría mutualización de deudas. Y el segundo, que la ayuda a un Estado debe ser siempre a través de préstamos. Estamos dando un salto cualitativo en la organización de la solidaridad europea. Más allá de las cifras. Hay un problema y tenemos que intentar afrontarlo entre todos.

La respuesta de Borrell es contundente en dos sentidos: por una parte, reconoce los efectos y las consecuencias estructurales (a nivel de “coma inducido”) que han tenido en las economías de todos los Estados miembros de la UE las crisis del euro (pertenecan o no al sistema euro) y de la pandemia; y por otra, se congratula de la propuesta franco-alemana del plan de recuperación económica frente a la pandemia, que hizo suya y aprobó la Comisión Europea en el mismo mes de mayo, valorada en 750 000 millones de euros. Aunque en el momento de la entrevista faltaba bastante camino por recorrer para la aprobación del fondo de recuperación, el cual será incorporarlo en el Presupuesto Plurianual 2021-2027,² quedaba claro que la UE estaba reaccio-

¹ Bernardo de Miguel, “Entrevista a Josep Borrell. De esta crisis salimos todos los europeos juntos o no sale nadie”, en *El País*, 24 de mayo de 2020, Bruselas, Bélgica.

² El camino recorrido hasta el mes de diciembre de 2020 es el siguiente: el Consejo Europeo acuerda en el mes de julio el presupuesto 2021-2027 por 1.8 billones de euros, incluyendo el fondo de recuperación por 750 000 millones de euros, divididos en 390 000 millones en subvenciones y 360 000 millones en préstamos. El 30 de septiembre el Consejo de la Unión aprueba el mandato para

nando y tomando medidas históricas ante la escalada de la crisis sanitaria, las políticas individuales de confinamiento de cada país y sus efectos en las economías de los Estados miembros.

Por otro lado, las crisis a las que hace referencia Borrel, la del euro y de la pandemia y sus efectos económicos, se distinguen por haberse originado en ámbitos exógenos a la UE y tener el carácter espacial de mundiales. Aquí surge la pregunta central del presente ensayo: ¿por qué las crisis mundiales (exógenas) al interiorizarse en la UE tienen efectos y consecuencias estructurales graves que amenazan el desarrollo del proceso de integración, a diferencias de las crisis internas (endógenas) cuyos efectos y consecuencias han sido capitalizados para reorientar políticas y profundizar la integración regional? La hipótesis como respuesta tentativa a esta interrogante es la guía de nuestro análisis y reflexiones sobre las debilidades y fortalezas de la UE ante las recurrentes crisis mundiales en las que está inmersa la sociedad internacional contemporánea.

HIPÓTESIS Y PRECISIONES CONCEPTUALES

Nuestra hipótesis se centra en la reflexión sobre la debilidad de la UE frente al efecto atomizador de las crisis mundiales, y dice así: en términos metafóricos, el “talón de Aquiles” de la Unión Europea son las crisis mundiales, que evidencian debilidades de las estructuras comunitarias para gestionarlas de manera colectiva y consensada entre todos los Estados miembros. Por lo tanto, las crisis por las que ha atravesado la UE, en sus 70 años de existencia, deben diferenciarse entre las “endógenas”, propias del proceso de integración regional, y las “exógenas”, de alcance mundial. Las internas se han resuelto a favor del proceso de profundización, fortaleciendo la integración; pero las mundiales y las formas de internación en la UE como un todo y en cada uno de los Estados miembros han provocado reacciones y decisiones unilaterales, por lo que tienen un efecto atomizador, generando

las negociaciones con el Parlamento. El 5 de noviembre se establece el acuerdo provisional sobre el régimen de condicionalidad presupuestaria con el Parlamento Europeo. El 10 de noviembre el Consejo logra el acuerdo con el Parlamento Europeo. El 10 de diciembre el Consejo Europeo invita al Parlamento y al Consejo de la Unión a tomar todas las medidas necesarias a fin de avanzar en la aprobación del presupuesto plurianual, ya que falta la aprobación del Parlamento Europeo y la adopción formal por unanimidad del Consejo de la Unión y la ratificación de los 27 Estados miembros, de conformidad con sus preceptos constitucionales, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>] (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

posturas políticas diferentes entre ellos, con consecuencias que debilitan la cohesión institucional del proyecto de integración.

La crisis económica internacional iniciada en 2008, que en el caso de la UE se etiquetó como la “crisis de la deuda soberana”, es un claro ejemplo de que cada Estado miembro sufrió durante los primeros tres años las consecuencias de manera individual, dependiendo de sus propias fortalezas y debilidades económicas, y cuando se profundizó la crisis en 2011 en algunos Estados de la llamada “eurozona”,³ fue hasta entonces cuando el caso de Grecia, el más extremo, encendió las alarmas que alertaron la urgente intervención del Consejo Europeo que condujo a la negociación del rescate griego, pero con el objetivo de mitigar el riesgo de contagio o, peor, para evitar el colapso del sistema euro, lo que sí pondría en vilo el mismo proyecto de la integración europea.

Sin embargo, durante la reunión del Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año, el RU asumió una postura de total oposición con cualquier iniciativa de cooperación reforzada para apoyar el sistema euro, ya que implicaba aceptar un conjunto de disposiciones sobre regulación financiera

³ La *eurozona* está conformada por los Estados miembros de la UE que se han adherido al euro, moneda única, cuyo sistema entró en operación en enero de 1999, pero con billetes y monedas en circulación hasta enero de 2002. A la fecha, diecinueve de los veintisiete Estados miembros forman parte del sistema euro; o sea, la mayoría de los Estados, más de dos tercios (70.4%). Estos Estados son: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Letonia, Lituania, Malta y Portugal. Cabe recordar que el proyecto de crear una moneda única data de hace 52 años, cuando en el Consejo Europeo, en la cumbre de La Haya de 1969, los seis países fundadores se plantearon el objetivo de promover una moneda única. Diez años después, en 1979, se crea la Unidad Monetaria Europea (el ECU, por su nombre en inglés: *European Currency Unit*), que es la precursora del euro. El ECU se concibió como una unidad de cuenta para la contabilidad interna. Sus funciones: fijar las referencias centrales en el mecanismo de los tipos de cambio para mitigar las fluctuaciones entre las monedas nacionales de los Estados miembros; apoyar algunas transacciones financieras y servir como medio de pago y reserva de los bancos centrales de los Estados miembros. En abril de 1989 la Comisión Europea presentó un informe que establecía tres etapas para establecer la Unión Económica y Monetaria (UEM). La primera se alcanzó en junio de ese mismo año, con la libre circulación del ECU para los movimientos de capitales. La segunda etapa estuvo sujeta a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en noviembre de 1993, lo que permitió crear en enero de 1994 el Instituto Monetario Europeo (IME), precursor del Banco Central Europeo (BCE), que tenía entre sus objetivos diseñar el nuevo mecanismo de tipos de cambio para regular las relaciones monetarias entre los Estados de la zona euro y los demás Estados de la UE, el cual se estableció en junio de 1997. La tercera etapa inicia en mayo de 1998, cuando el Consejo Europeo aprueba por unanimidad a once Estados, que cumplían con los requisitos, para adoptar el euro, la moneda única, a partir de enero de 1999. Al mes siguiente, en junio, se crea el BCE y se elimina el IME. De tal forma, el ECU fue remplazado por el euro a partir de enero de 1999 (cfr. Banco Central Europeo, *La Unión Económica y Monetaria*, [<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.htm>]).

y disciplina fiscal de todos los Estados de la UE, fueran o no miembros del eurogrupo. Al concluir la reunión, David Cameron, entonces Primer Ministro del RU, anunció en rueda de prensa que las condiciones del acuerdo propuesto eran inaceptables para este país y se congratulaba de no ser parte del euro, moneda común a la que su nación nunca se uniría.⁴ A partir de ahí se endurece la postura eurofóbica del RU, iniciándose el largo proceso del *Brexit*, que es el colofón de la mencionada crisis económica mundial.

Además, entre los efectos inmediatos del *Brexit* se encuentra el fin de la metáfora de que la UE es como el “ave fénix”, en el sentido de que después de cada crisis por las que ha atravesado el proceso de integración regional, éste ha salido fortalecido. Pero en esta ocasión el resultado de la crisis es estructural, debilitándose el proceso de integración regional ante la retirada del Reino Unido de la UE, la quinta economía del mundo y la segunda de la Unión, después de Alemania.

En este complejo escenario se presenta el reto para la UE de la gestión de la crisis sanitaria de la pandemia de Covid-19 y de sus efectos multifactoriales, en cuanto al decrecimiento de las economías nacionales y la reactivación de los sectores productivos frágiles y el empleo. Además, cabe recordar que la UE se vio lenta y durante los primeros dos meses y medio de haberse declarado oficialmente la pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020,⁵ no reaccionó ni respondió con ninguna acción comunitaria, por lo que cada uno de los Estados miembros, de manera individual, tuvo que adoptar medidas urgentes, individualizando

⁴ Cfr. Miguel Mora, “Reino Unido se desmarca del acuerdo para reforzar la Unión Europea”, en *El País*, 9 de diciembre de 2011 [<http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/09/actualidad/1323406881309993.html>]. Desde 1992 el Reino Unido y Dinamarca fueron los únicos Estados que legalmente quedaron exentos de participar en la UEM y, por tanto, de su obligación de adoptar el euro.

⁵ El resumen cronológico es el siguiente: el 31 de diciembre de 2019 el gobierno chino notificó oficialmente a la OMS la aparición de un nuevo virus causante de SARS. La OMS declaró pandemia, el 11 de marzo de 2020, al brote epidémico de Covid-19. Para esa fecha el contagio ya había pasado de Asia a Europa, donde los primeros brotes ya se habían registrado en Francia e Italia desde mediados del mes de febrero, pero particularmente en el norte de Italia se recrudecieron los contagios, imponiéndose el confinamiento el 8 de marzo en toda la región. A finales de marzo ya se había extendido no sólo por toda Europa, sino también por todo el mundo. A finales de abril, más de la mitad de la población mundial ya se encontraba sujeta a medidas de confinamiento y 90% fue sometida a cierres parciales o completos de fronteras. El número de personas fallecidas al 11 de diciembre de 2020 a escala mundial asciende a más de 1 560 000, ocupando América el primer lugar con 773 300, Europa el segundo lugar con 465 800, 179 000 más que Asia, que registró 286 800, África 55 200 y Oceanía 1 100, [<https://es.statista.com/estadisticas/1107719/covid19-numero-de-muertes-a-nivel-mundial-por-region/>] (Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020).

las respuestas. Será hasta finales del mes de mayo, como se señaló en la introducción de este ensayo, cuando la Comisión anuncia e inicia el proceso del plan de recuperación económica frente a la pandemia.

Regresando a nuestra hipótesis de que el “talón de Aquiles” de la Unión Europea son las crisis mundiales, que evidencian debilidades de las estructuras comunitarias para gestionarlas de manera colectiva y consensada entre todos los Estados miembros, consideramos necesario complementarla con los siguiente elementos: las crisis endógenas y exógenas por las que ha atravesado la UE no son estancos separados, se traslapan si coinciden en el tiempo y sus efectos son multifactoriales, y provocan, a su vez, crisis estructurales e institucionales, como es el caso de la crisis del “declive de la identidad europea”, que bien la define Manuel Castells, provocada por el *shock* de la crisis de las deudas soberanas, que ha fracturado a la UE entre países benefactores y deudores, en el sentido “Norte-Sur”.⁶ Más adelante regresaremos sobre la reflexión que realiza Castells sobre esta crisis.

Como se puede observar, existe un complejo de variables en torno al fenómeno identificado como crisis, por lo que consideramos necesario proceder a las precisiones conceptuales con el objetivo de contribuir a los referentes y principios metodológicos que subyacen a la hipótesis sustentada. El primer principio es que las crisis, en el ámbito de los procesos histórico-sociales, son problemas que amenazan las formas existenciales que prevalecen en toda sociedad (local, nacional o internacional), cuyo desenlace tiene consecuencias de cambios cuantitativos o cualitativos. En este sentido, se debe entender por “crisis” la existencia de un problema (elemento factorial) que surge en alguna sociedad y ha escalado al punto de considerarse grave, al grado de amenazar las formas organizacionales y existenciales que prevalecen en dicha sociedad.

El segundo principio es que las crisis deben diferenciarse en función de sus alcances espaciales o geográficos y de sus especificidades factoriales o ámbitos en los que operan las relaciones sociales. Por lo tanto, todo fenómeno histórico-social en crisis debe abordarse tanto de acuerdo con su alcance espacial, donde hay cuatro niveles (mundial, regional, nacional o local), como con su especificidad factorial (económica, política, militar, ambiental, epidémica, migratoria, etcétera). Respecto de los cuatro niveles espaciales, el mundial abarca a los otros tres; el regional se refiere a los espacios que

⁶ Cfr. Manuel Castells, “El talón de Aquiles: la identidad ambivalente de Europa”, en M. Castells et al. (eds.), *La crisis de Europa*, Alianza, Madrid, 2008, pp. 271-303.

se han definido en los estudios especializados sobre los regionalismos en el mundo (América Latina, Europa, Medio Oriente, etcétera); el nacional corresponde a la geografía política tradicional de la ubicación física territorial de los Estados; y, por último, el nivel local va desde un Estado federado hasta un municipio o pueblo, pasando por ciudades o regiones interiores, de acuerdo con el ordenamiento territorial de cada Estado. En relación con la especificidad factorial de las crisis, es necesario precisar el “núcleo duro” de cada una de ellas; o sea, la causa de su origen: económico, político, epidémico, etcétera. Sin olvidar que los efectos de las crisis son multifactoriales: por ejemplo, la pandemia de Covid-19 tiene efectos económicos, políticos y sociales. Además, hay que tener en cuenta que la gestión de toda crisis, para solucionarla, debe partir del “núcleo duro” que le dio origen.

El tercer principio es que hay que diferenciar entre *crisis estructurales* y *crisis funcionales*. Las primeras conducen a cambios cualitativos: impactan el *statu quo* al modificar las estructuras prevalecientes; se convierten en indicadores de cambio, en “parteaguas” de un antes y un después; y permiten fijar etapas de cambio histórico-estructural en los procesos histórico-sociales. Por su parte, las crisis funcionales generan cambios cuantitativos: no impactan el *statu quo* al prevalecer las estructuras; y coadyuvan a realizar ajustes para mejorar el funcionamiento estructural de los procesos histórico-sociales. Por ejemplo, la pandemia de Covid-19 es una crisis funcional, ya que no ha modificado cualitativamente las relaciones sociales, políticas y económicas prevalecientes. Se mantiene el *statu quo* de la organización sociopolítica y económica de las sociedades nacionales y la sociedad internacional. Además, prevalecerán las desigualdades sociales, la dominación de clase y las relaciones de dominación económica, política e ideológica al interior de cada Estado como a escala mundial. Ninguna pandemia se ha convertido en un “parteaguas”, de un antes y un después, que haya modificado cualitativamente, o sea, estructuralmente, las relaciones sociales prevalecientes en la época en la que se presenta tal fenómeno. Sin embargo, desde el 11 de marzo de 2020, cuando la oms declaró el brote epidémico de Covid-19 como pandemia, se ha desatado a escala mundial la proliferación de artículos, ensayos y conferencias virtuales, alarmistas y catastrofistas, que afirman que ya nada será igual incluso aunque esta crisis sanitaria sea superada. Es una apreciación falsa y así lo constata la historia registrada de las pandemias, iniciada con la llamada “plaga de Atenas” entre los años 430 y 420 antes de nuestra era, que se estima mató a 150 000 personas.

El cuarto principio es que los efectos multifactoriales de una crisis condicionan a las demás crisis existentes o provocan la escalada de nuevas en otros ámbitos de las relaciones sociales. El caso de la crisis de Covid-19 es ilustrativo de este principio, ya que si bien la pandemia en sí conforma su “núcleo duro”, determinando su propia proliferación y muertes, su efecto multifactorial ha estado condicionando en 2020 a todas las demás crisis, así como provocado otras, al margen de su nivel espacial o su especificidad factorial. Por ejemplo, en el caso de los problemas de crecimiento que ha experimentado la economía internacional en la última década, estos se han agravado con los efectos multifactoriales de la pandemia en cuanto a la suspensión de las actividades económicas, el colapso de sectores productivos frágiles, el incremento acelerado del desempleo y el decrecimiento de las economías. Por lo tanto, se ha generado una escalada acelerada hacia una recesión internacional que afectará a todos los países. Además, la pandemia ha profundizado el agotamiento del paradigma económico neoliberal y el surgimiento de un nekeynesianismo, que ya se había hecho evidente tanto con la crisis financiera internacional de 2008-2015, cuyo colofón nos alcanza hasta 2020, como con la crisis del régimen internacional de comercio (OMC) frente al retorno del control estatal de la economía política de potencias económicas con renovadas estrategias proteccionistas, donde sobresalen las acciones que en este sentido ha aplicado la administración de Donald Trump, profundizando el conflicto comercial chino-estadounidense, que dudamos lo revierta Joe Biden, el actual presidente de Estados Unidos. Asimismo, en este marco del regreso del control estatal de la economía política, se distinguen las acciones del Reino Unido en torno a todo el proceso del *Brexit*. En resumen, esta tendencia del nekeynesianismo ha permeado todo el mundo, hasta México, donde el actual gobierno incrementó la participación estatal en el sector de la construcción y ha aplicado políticas proteccionistas en el sector energético del país.

El quinto principio se centra en las crisis mundiales o globales y el concurso del Estado para hacerles frente y llevar a cabo su gestión, lo que lo reafirma como el actor relevante, contribuyendo así a su fortalecimiento. Además, las crisis mundiales tienen como común denominador, sea cual fuere su especificidad factorial, el elemento de la amenaza a la seguridad de las sociedades, lo que implica recurrir al Estado como el actor garante cuya función principal es la seguridad de la sociedad que le da sentido a su existencia. Así, toda pandemia es una crisis de seguridad y como tal demanda la intervención del Estado, lo que lo fortalece porque es el actor

que debe hacerles frente a través de establecer acciones para gestionar la crisis, lo que implica el control de la sociedad y atemperar los impactos económicos. Además, las crisis mundiales y sus efectos en cada país varían en intensidad, de acuerdo con las fortalezas y debilidades institucionales de los Estados. Aquí cabe hacer una reflexión sobre los efectos que ha tenido la crisis de Covid-19 en el escenario internacional durante 2020, incluida la Unión Europea:

- En términos sanitarios. Debido a que ningún Estado estaba preparado para tal evento, los déficits de los sistemas de salud nacionales se hicieron patentes, variando en grado de país a país y evidenciando la falta de capacidad autónoma para producir los medios elementales necesarios y básicos de manera inmediata, como equipos de protección del personal médico, medicamentos, respiradores e incluso cubrebocas o mascarillas.
- En términos sociales. La desigualdad social se hace más evidente ante el acceso inequitativo de sistemas de salud débiles, profundizándose la desigualdad ante las medidas de confinamiento.
- En términos económicos. La suspensión de las actividades económicas durante meses ha provocado el colapso de sectores productivos frágiles (como el turismo y los servicios asociados), con consecuencias graves en el empleo y el estancamiento de las economías.
- En términos políticos. La reacción de los gobiernos se ha visto lenta y/o condicionada para establecer medidas de política económica, como de carácter fiscal, laboral, monetaria, etcétera, que acompañen el confinamiento y la suspensión obligatoria de la mayoría de las actividades económicas.
- En términos de la sociedad internacional. Organizaciones, instituciones y regímenes amenazados por un sistema multilateral debilitado y en crisis, como es el caso de la OMS, por la confrontación entre las principales potencias económicas y los cambios en la correlación de fuerzas entre los liderazgos mundiales y regionales, donde el ascenso de los populismos nacionalistas se ha logrado instalar en gobiernos de Estados centrales para la estabilidad internacional.

El sexto principio metodológico es que el fortalecimiento del Estado frente a las crisis mundiales, como la de la actual pandemia, no elimina los procesos de internacionalización de todas las relaciones sociales básicas, que los agoreros de la “globalización pop” han denominado “fenómenos

globales”. De ahí que las crisis mundiales desenmascaran la ecuación simplista de que más Estado es igual a menos globalización, o viceversa, de que más globalización es igual a menos Estado. Un ejemplo que demuestra lo falaz de esta ecuación simplista es la internacionalización de la interconectividad, que es un proceso global que ha coadyuvado a la gestión de la actual pandemia. Además, esta crisis, así como acelera, también desacelera procesos globales; por ejemplo, ha acelerado la educación a distancia, pero ha desacelerado la movilidad académica tradicional; lo que implica ajustes en las variables y estrategias de la internacionalización de la educación superior.

El séptimo y último principio es que las crisis mundiales ponen a prueba la gobernanza estatal de los diferentes regímenes políticos. En el caso de la actual pandemia, por ser una de crisis de seguridad, todos los Estados la han gestionado a través de medidas de control de sus poblaciones. En este contexto se ha generado el debate académico y político sobre si los regímenes autoritarios son más eficientes que los regímenes democráticos para gestionar la crisis de la pandemia y sus efectos multifactoriales. Consideramos que el debate es superfluo o baladí, en virtud de que la gestión de una crisis sanitaria como la que se está viviendo debe implicar políticas y acciones contundentes de los Estados, al margen de sus regímenes políticos, si son más o menos democráticos, ya que debe prevalecer la fortaleza y la capacidad de la gobernanza estatal. Asimismo, tampoco implica que esta crisis amenace a la democracia con el fortalecimiento de liderazgos populistas autoritarios. Por el contrario, estos liderazgos se debilitan porque la gestión de la crisis requiere de acciones concretas de gobernanza estatal y no de retórica populista. Además, cabe recordar que las crisis y sus efectos varían en intensidad según el país, de acuerdo con las fortalezas y debilidades institucionales de los Estados.

LA UE ENTRE SUS CRISIS ENDÓGENAS Y EXÓGENAS

La Unión Europea ha experimentado la concatenación de diversas crisis en las dos primeras décadas del siglo XXI. La crisis de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de 2003 puede considerarse el preludeo del empalme y traslape de varias crisis de diferente carácter factorial (políticas, económicas, institucionales y sanitarias) que han acompañado los procesos de profundización y ampliación de la UE en lo que va del siglo. Crisis que en

su conjunto (particularmente las generadas por la económica de 2008-2015 y su colofón con el *Brexit*) han derivado en una crisis estructural de la UE, que requiere de ajustes profundos y liderazgos sólidos para mantenerse y seguir construyéndose.

Apenas iniciada la etapa más difícil de la negociación del *Brexit*, con la entrada en vigor del Acuerdo de Salida de la UE del Reino Unido, el 1º de febrero de 2020, se presenta la escalada en Europa de la pandemia de Covid-19, cuyos efectos multifactoriales ha provocado una ola de crisis en todos los frentes de la vida humana, cuyas consecuencias, principalmente económicas, están siendo catastróficas para la UE, por el empalme de crisis económicas recurrentes (deuda soberana y austeridad, incremento del desempleo y la consumación del *Brexit*, cuarentena y parálisis económica).

Como parte de nuestra hipótesis, hemos sostenido que las crisis por las que ha atravesado la UE en sus 70 años de existencia deben diferenciarse entre las endógenas (propias del proceso de integración regional) y las exógenas (de alcance mundial), ya que las primeras se han resuelto a favor del proceso de profundización, fortaleciendo la integración, pero las segundas y sus formas de internación en cada uno de los Estados miembros han provocado reacciones y decisiones unilaterales, por lo que han tenido un efecto atomizador generando posturas políticas diferentes entre ellos, con consecuencias que debilitan la cohesión institucional del proyecto de integración.

Registramos como *crisis endógenas* aquellas que en su mayoría se pueden considerar crisis institucionales de carácter funcional, producto de la postura de algún país o algunos países que manifiestan su oposición a determinadas iniciativas o políticas, provocando impases, pero que no han amenazado al proceso de integración como tal ni generado algún tipo de retroceso en los avances alcanzados. Precisamos que en su mayoría son crisis institucionales de carácter funcional, pero no en su totalidad, porque cuando se empalman y entrelazan las crisis institucionales con las crisis internacionales o exógenas, el resultado es una crisis estructural, como ha sucedido con el caso del *Brexit*.

Las crisis endógenas que los analistas y políticos europeos han tipificado como crisis institucionales por las que ha atravesado el proceso de integración, y que los textos que hablan de la historia de la UE así lo registran, son las siguientes:

- La crisis del veto de Francia en 1963 a la entrada del Reino Unido a las Comunidades Europeas (CE). El gobierno francés del general De Gaulle

mantuvo sus reservas sobre la solicitud de adhesión del RU a las CE, presentada desde 1961, ya que el Primer Ministro Harold McMillan había declarado que si una relación más estrecha entre el RU y los países de las CE rompiera los lazos entre el RU y las naciones de la Commonwealth, la pérdida sería mayor que la ganancia. La respuesta del general De Gaulle fue contundente y cuando veta su gobierno la adhesión del RU a las CE, en 1963, critica a Gran Bretaña por negarse en un principio a participar en el proceso de integración regional que se estaba construyendo, haber creado una especie de libre cambio con otros Estados europeos y haber ejercido presiones sobre los seis Estados fundadores de las CE para impedir que empezase la aplicación del mercado común. Además, denunció al RU por tratar de entrar en el mercado común bajo sus propias condiciones. Todo lo anterior, de acuerdo con De Gaulle, planteaba problemas de enorme alcance tanto para cada uno de los seis Estados fundadores como para el propio RU.

- La crisis de la “silla vacía”, de 1965, donde Francia se ausentó del Consejo de Ministros, hoy Consejo de la Unión, durante seis meses. Inicia en julio de 1965, con el retiro de Francia del Consejo, porque se oponía a que a partir de enero de 1966 se aplicara la regla del voto mayoritario en el Consejo. Esta crisis dura seis meses y se resuelve con el denominado “desacuerdo de Luxemburgo” del 29 de enero de 1966, en que se acuerda que las decisiones del Consejo deben ser por consenso (no por voto mayoritario), por lo que se establece *de facto* el derecho de veto de los Estados miembros. Con esta decisión, el Consejo se mantiene como una institución intergubernamental.
- La crisis de 2005, cuando Francia y Holanda dijeron “NO” al “Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa”. En enero de 2005 el Parlamento Europeo recomendó a los Estados miembros ratificar el tratado, firmado por todos los Estados miembros en octubre de 2004. Antes del 29 de mayo de 2005 ya lo habían ratificado nueve países, pero ese día el resultado del referéndum en Francia fue “NO” a la ratificación del tratado, y tres días después, el 1º de junio, el resultado del referéndum en Holanda fue también un “NO” a la ratificación. Aunque después de esa fecha lo ratificaron siete países más, el tratado no entró en vigor.
- La crisis del *Brexit* y el fin de la metáfora del “ave fénix”. El fenómeno *Brexit* se detona oficialmente en el momento en que la Primera Ministra del Reino Unido, Theresa May, presentó la misiva que invoca el artículo 50, el 28 de marzo de 2017, dando inicio al proceso de salida del RU de

la UE. El *Brexit* es producto de la crisis económica internacional, que inicia en 2007 y encuentra en los Estados miembros de la UE un espacio fértil de inestabilidad económica, pero de manera especial en algunos países que pertenecen al sistema euro, donde la crisis adquirió un carácter de causa y efecto al evidenciar economías desajustadas, altos niveles de desempleo, fuertes déficits presupuestarios, deudas elevadas que han sido castigadas con primas de riesgo y límites históricos, pérdida de confianza de inversores empresarios, bajos niveles de crecimiento y niveles de consumo reprimidos. A este escenario se le sumaron las políticas de ajustes que trataron de contrarrestar la propia crisis,⁷ con las que no estuvo de acuerdo el Reino Unido y, por ende, se abstuvo de apoyarlas, lo que contribuyó al desconcierto. El escenario se fue complicando aún más al generar, la propia crisis económica, una crisis institucional del proceso de integración, al grado de que para algunos analistas y políticos las fracturas institucionales pueden convertirse en las principales amenazas del futuro de la UE.

Respecto de las crisis exógenas o mundiales que se internalizan en la UE, hay que tener presente que sus efectos varían en intensidad de acuerdo con las fortalezas y las debilidades estructurales de cada Estado. Las crisis exógenas registradas en los 70 años de existencia de la UE son las siguientes:

- Las crisis del dólar y del embargo petrolero de los países árabes miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), durante la década de los años setenta del siglo pasado, que frenó el crecimiento económico en el mundo y que en el caso de la UE se denominó la etapa de la “euro-esclerosis”. La concatenación de estas dos crisis for-

⁷ En la sesión del Consejo Europeo de marzo de 2011 se aprobó por unanimidad, incluido el RU, la reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a fin de reforzar las acciones en apoyo de los Estados del sistema euro. Esta reforma dio lugar a la negociación de dos nuevos tratados, uno limitado a los Estados del euro (el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad –MEDE), en vigor desde el 27 de septiembre de 2012, y otro abierto al conjunto de todos los Estados miembros de la UE (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria –TECG) que entró en vigor el 1º de enero de 2013, y del que se excluyeron el Reino Unido y la República Checa. Por otro lado, cabe señalar que la reforma del artículo 136 del TFUE, el MEDE y el TECG fueron claves en el contexto de la crisis económica y el futuro de la unidad monetaria, en la medida que suponen una nueva atribución de derechos soberanos en materias muy sensibles al núcleo de estabilidad. Cfr. Araceli Mangas Martín, “Estudio introductorio, pos-Lisboa y la larga crisis”, en *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros datos básicos de la Unión Europea*, 19 edición, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 17-18.

ma parte de un mismo proceso de inflación acelerada a escala mundial que conduciría a la recesión económica de 1974-1975. La crisis del dólar, que se proyectó como la crisis monetaria internacional, se empezó a manifestar cuando el gobierno del general De Gaulle solicitó a Estados Unidos, en 1968, la convertibilidad en oro de las reservas en dólares que tenía el Banco Central francés, recurriendo a las reglas monetarias delineadas en Bretton Woods en 1944. Esta fue la última transacción de convertibilidad que se realizó, ya que en ese mismo 1968 el gobierno de Richard Nixon suspendió *de facto* las transacciones, y sería hasta el 15 de agosto de 1947 que anunciaría oficialmente la cancelación definitiva de la convertibilidad del dólar a oro. La medida fue acompañada, en ese mismo año, de dos devaluaciones del dólar, haciéndose patente una crisis monetaria de alcances internacionales. Las devaluaciones del dólar presionaron a los demás países desarrollados, cuyo principal componente de reservas centrales se encontraba en dólares, como Alemania Federal y Japón, que se vieron seriamente afectados y tuvieron que revaluar sus monedas al no poder mantenerse al margen de la crisis monetaria. Asimismo, los problemas monetarios y, en especial, el proceso inflacionario acelerado, condujo a los países árabes miembros de la OPEP, a finales de 1973, al embargo petrolero y a la inminente alza del precio de los hidrocarburos, iniciándose con estas medidas la llamada “crisis energética”, cuyo efecto inmediato se dejaría sentir en los países europeos, dependientes de la importación de este recurso energético.

- La invasión de Estados Unidos a Irak en 2003 dividió a los Estados miembros de la UE, generando la crisis de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC). La discrepancia se da en torno al apoyo a Estados Unidos del Reino Unido, España, Italia, Portugal y Dinamarca. Por su parte, los que se opusieron a la invasión fueron Francia, Alemania y Bélgica. Cabe recordar que el Reino Unido y Francia son Estados permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, en aquel año, Alemania y España eran miembros no permanentes del mismo Consejo, por lo que la fractura de la PESC se proyectó a escala mundial. Además, es interesante tener en cuenta que los diez países que se integraron a la UE en 2004 apoyaron a los Estados Unidos: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Chipre, Estonia, Letonia y Lituania.
- La crisis económica internacional iniciada en 2008, que en el caso de la UE se etiquetó como la “crisis de la deuda soberana”, cuyo colofón ha sido

el *Brexit*. Esta crisis ya es catalogada como la más profunda y compleja del capitalismo moderno, por su cualidad de sobredeterminación financiera, cuyos costos sociales y políticos han sido considerables. No tiene parangón con las crisis de la década de los setenta del siglo pasado, que estuvieron relacionadas con las devaluaciones del dólar, el petróleo y, en general, con la dependencia energética y su gasto, así como con el reciclaje de los petrodólares y el endeudamiento de los países del Tercer Mundo.⁸

- La crisis detonada por la implosión de la “burbuja financiera hipotecaria” en Estados Unidos en 2008, y que para muchos analistas se empezó a superar en 2015, ha impactado en diferente grado a todos los países y bloques económicos del mundo, dependiendo de sus fortalezas y debilidades estructurales internas y externas, así como de la posición que ocupan en la estructura jerárquica del sistema capitalista mundial. A diferencia de América Latina y otras regiones del mundo, en la Unión Europea la crisis encontró un espacio fértil de inestabilidad económica, donde los países del sistema euro con más problemas de endeudamiento sufrieron sus mayores efectos, poniendo en jaque tanto a la unión monetaria en sí misma, como a todos los avances institucionales de carácter supranacional que la UE ha logrado en el tiempo.
- La crisis de la eurozona, según Shambaugh, se origina en tres crisis que se interrelacionan en un bucle infernal: una crisis bancaria, con bancos insuficientemente capitalizados que afrontan serios problemas de liquidez; una crisis de deuda soberana, con gobiernos que se ven afectados por incrementos de la prima de riesgo y crecientes dificultades para financiarse; y una crisis por bajo crecimiento, con problemas de productividad y competitividad subyacentes, distribuidos desigualmente entre países.⁹ En este contexto general, de interacción de las tres crisis, se suman las particularidades de cada economía nacional, en cuanto a sus fortalezas y debilidades estructurales. Desde varios años atrás de esta crisis económica internacional, ya existía la preocupación en la UE por el lento crecimiento económico, el incremento del desempleo y los problemas de competitividad. Al respecto, cabe recordar la “Estrategia de Lisboa” de 2000, revisada en 2005, donde se plantean objetivos ambiciosos respecto del empleo, la cohesión social y la reforma

⁸ Pere Vilanova, “Crisis económica internacional: ¿fin de la autonomía política en Europa?”, en *Notas Internacionales CIDOB*, núm. 59, Barcelona, España, junio de 2012.

⁹ Jay Shambaugh, “The Euro’s Three Crisis”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington.

económica, con el propósito de convertirse en la zona más dinámica y competitiva del mundo. En esa misma línea se formuló la “Estrategia Europea 2020”, donde se insiste en promover la economía del conocimiento, el crecimiento verde y la vinculación del crecimiento con la cohesión social.¹⁰ Sin embargo, esta estrategia no prosperó ya que el escenario económico complejo que venía arrastrando la UE desde los primeros años del presente siglo, se agudizó a partir del 2008 con la crisis económica internacional, que se empalma en el tiempo con la crisis del *Brexit* y actualmente con la crisis de la pandemia de Covid-19 y sus efectos económicos, que no solamente han frenado la economía sino se prevé un decrecimiento del PIB de los Estados miembros de la UE para 2021.

- La crisis migratoria, que se profundiza en 2015 como consecuencia de la guerra en Siria. La inmigración irregular o indocumentada en la UE se había incrementado en la última década del siglo pasado, pero sería hasta la reunión del Consejo de la Unión de Asuntos Generales, en abril de 2002, que se planteara la necesidad de armonizar normas para combatir a los grupos criminales que trafican con las personas y frenar este tipo de inmigración. Al igual que en el ámbito de la salud, la UE no cuenta con competencias exclusivas, ni tampoco compartidas con los Estados miembros, sobre el ámbito de la migración, para poder instrumentar y aplicar medidas comunitarias, de nivel supranacional, que los Estados miembros tendrían la obligación de adoptar. Conforme se intensifica la inmigración irregular en la primera década del presente siglo, se le incorpora en los documentos oficiales de la UE como una amenaza a la seguridad de los Estados miembros, criminalizándola al nivel del terrorismo o el narcotráfico. A partir de marzo del 2011, cuando inicia la guerra civil en Siria, comienza el desplazamiento masivo de personas hacia Líbano, Jordania y, principalmente, Turquía, país que para 2014 ya había recibido aproximadamente a tres millones de refugiados sirios, cuyo objetivo era llegar a Europa, entrando por Grecia. En ese momento escala el problema de la inmigración irregular al nivel de crisis, por la gran demanda de solicitudes de asilo de los migrantes llegados a territorio de un Estado miembro de la UE. El gobierno de Alemania

¹⁰ José Antonio Sanahuja, “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en M. Meza (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012.

ha liderado la gestión de esta crisis desde 2015. Primero, abriendo sus fronteras para recibir a los refugiados y negociando un acuerdo con los demás Estados miembros de la UE para distribuir de manera equitativa a los migrantes, lo cual no ha sido posible porque países como Austria, Hungría y Eslovenia cerraron sus fronteras y polarizaron la política de la UE en torno a este tema. En segundo lugar, promoviendo un convenio (no tratado) entre la UE y el gobierno de Turquía (firmado en marzo de 2016) para que este país contenga la migración de refugiados en su territorio, asumiendo el papel de “tercer país seguro” a cambio del pago de 6 000 millones de euros (3 000 millones entregados a finales de marzo de 2016 y 3 000 millones a finales de 2018) para recibir e integrar a los refugiados solicitantes de asilo en territorio turco. De acuerdo con la UE, el convenio ha funcionado de manera exitosa, pero, obviamente, el fenómeno persiste y con la pandemia de Covid-19 el problema de los refugiados se ha agravado al detenerse las solicitudes de asilo.

- La crisis sanitaria de la pandemia de Covid-19 y las respuestas individualizadas de los Estados miembros de la UE. Antes de anunciarse, a finales de mayo de 2020, el plan de recuperación económica frente a la pandemia por parte de la Comisión, la pregunta en el ámbito académico mundial era: ¿qué pasa con la UE frente a esta crisis sanitaria y sus consecuencias económicas, políticas y sociales, si se ha visto lenta en su reacción y no ha respondido con acciones comunitarias coordinadas, por lo que cada uno de los Estados miembros, de manera individual, ha tenido que adoptar medidas urgentes, individualizando las respuestas? Al respecto cabe recordar que la UE no cuenta con competencias exclusivas, ni tampoco compartidas con los Estados miembros, sobre el ámbito de la salud para poder instrumentar y aplicar medidas comunitarias de nivel supranacional, que los Estados miembros tendrían la obligación de adoptar. En otras palabras, en su carácter de organización internacional intergubernamental (OIG), la UE únicamente puede intervenir con acciones comunitarias en los ámbitos en que los Estados miembros le han conferido tal atribución, a través de la autorización registrada y protocolizada en los tratados en vigor. En el caso de la salud pública, es un ámbito en que los Estados miembros mantienen pleno control soberano. Por lo tanto, la UE sólo se limita en este ámbito a acciones de apoyo y recomendaciones que somete a consideración de los Estados miembros, que si quieren las adoptan o las rechazan. Situación que se presenta también en otros ámbitos en que la pandemia está teniendo efectos, como

el empleo y las políticas fiscales y socioeconómicas, donde prevalece la soberanía estatal. En este marco, el derecho comunitario es muy claro en cuanto a las limitaciones de las instituciones supranacionales e intergubernamentales sobre el alcance de sus recomendaciones. Sin embargo, ante las crisis de la pandemia y sus efectos multifactoriales, la UE ha recurrido, desde el mes de abril de 2020, a sus competencias exclusivas en los ámbitos del mercado único, la movilidad de mercancías y el desabastecimiento para apoyar las recomendaciones emitidas por la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo sobre el ámbito de la salud pública, en el proceso de la gestión de la pandemia y sus efectos económicos que cada Estado miembro está adoptando de manera individual.¹¹

Como se ha podido observar, las crisis internacionales por las que ha atravesado la UE y las formas de internación en sus Estados miembros ponen de manifiesto las limitaciones estructurales de un entramado institucional autoimpuesto por los propios Estados que impide gestionar en términos comunitarios la atención y solución de estas crisis. De ahí que, en última instancia, son las fortalezas individuales de cada Estado miembro (económicas, políticas y sociales) las que prevalecen en la gestión ya de sus crisis individualizadas, lo que reproduce las desigualdades y diferencias entre los Estados miembros, no sólo en términos del nivel económico relativo de cada Estado, sino también en las formas en que la sociedad de cada Estado y su clase política se identifican con la propia Unión Europea.

CONCLUSIONES

La crisis económica de 2008-2015 ha expuesto, de manera cruda, la real estructura jerárquica de poder que prevalece en la Unión Europea, la cual dejó sentir todo su peso en el proceso de gestión de la crisis de la eurozona, donde Alemania asumió un férreo control por el simple hecho de que es la economía dominante de la UE. La línea dura asumida por la Alemania de Merkel fue apoyada por la Francia de Sarkozy, en lo que se denominó como el “directorio *Merkozy*”,¹² hasta que llegó Hollande a la presidencia francesa con un discurso

¹¹ Unión Profesional, “Qué ha hecho la UE en la crisis del Covid-19”, Nota de prensa, España, 25 de junio de 2020, [<http://www.unionprofesional.com/que-ha-hecho-la-ue-en-la-tesis-del-covid-19/>].

¹² La fórmula “*Merkozy*” había contribuido de manera clara a mantener la ascendencia de la postura del gobierno alemán sobre los demás países de la UE, en torno a la estrategia a seguir para

diferente, socialdemócrata, pero sin poder revertir la postura mantenida por el gobierno de Alemania, alineándose a las recetas de austeridad.

En el marco de esta estructura jerárquica, se presentó la disputa sobre las medidas a instrumentar para la solución de la crisis. Por un lado, estaba la postura dominante de Alemania y otros países que sostenían que una austeridad estricta, la reducción de los salarios y recortes severos del déficit público, combinados con las reformas estructurales diseñadas para impulsar la productividad, a la larga generarían crecimiento.¹³ La postura fue acompañada de la estrategia promovida por el “directorio *Merkozy*”, que en octubre de 2011 logró acordar que los bancos comerciales debían aumentar sus proporciones de capital y que el tamaño del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, creado en mayo de 2010 para financiar el endeudamiento gubernamental de Grecia y de otros países de la eurozona, se debería aumentar de 400 000 millones de euros a más de un billón de euros.¹⁴ Por otro lado, se encontraban los que se oponían al remedio alemán, sosteniendo que las reformas estructurales en la “periferia” deberían combinarse con iniciativas para impulsar la demanda. Consideraban el hecho de que los mercados habían empezado a preocuparse no sólo por la capacidad de los países periféricos para crecer, sino también por sus posibilidades de devolver la deuda. Se podría socorrer a las economías periféricas de la UE con la ayuda del Banco Central Europeo (BCE), el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la inversión del extranjero.¹⁵ Esta postura había ido acompañada de la estrategia presentada por Francia, que proponía que el BCE comprara los bonos de España, Italia y de otros países endeudados para mantener bajas sus tasas de interés. El BCE ya había hecho esto de forma limitada pero no lo suficiente como para evitar que las tasas griegas e italianas alcanzaran niveles insostenibles.¹⁶

enfrentar la crisis económica internacional en general y de los países miembros del sistema euro en particular.

¹³ Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. XXVI, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 65-66.

¹⁴ Este plan no ha funcionado porque los bancos han estado aumentando sus proporciones de capital reduciendo los préstamos, en particular a los prestatarios de otros países, lo que ha provocado una desaceleración de la actividad económica europea. Martín Feldstein, “El fracaso del euro”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 2, p. 127, 2012.

¹⁵ Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. XXVI, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 65-66.

¹⁶ Alemania se opuso a esta estrategia, debido a su potencial inflacionario y al riesgo de tener pérdidas en esos bonos. Martín Feldstein, “El fracaso del euro”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 2, 2012, p. 127.

La referencia a una estructura económica jerarquizada de la UE, donde se acepta las relaciones de subordinación de los países periféricos o del Sur respecto de los países centrales o del Norte, corrobora la fragmentación de la UE en subgrupos cada vez más numerosos. Dentro de la zona euro (que en sí conforma un subgrupo en el marco de la Unión) se encuentra el subgrupo de los países con una calificación Triple A, los centrales, que son los que establecen las condiciones de los rescates, y el subgrupo de países deficitarios, los periféricos, que no pueden solicitar préstamos fácilmente y por ello deben aceptar esas condiciones. También está el subgrupo de países de “preingreso” como Polonia, Letonia y Lituania, que tienen planes de pertenecer al euro algún día y están dispuestos a acatar la disciplina de la zona euro. Por último, está el subgrupo que no pertenecen al euro y no tienen intenciones de unirse a él, donde destacaba el Reino Unido, que además siempre mantuvo su oposición a participar en un régimen europeo de disciplina fiscal.¹⁷

Este escenario de los subgrupos en torno al euro es el mejor ejemplo de lo que se ha denominado como la modalidad de la “geometría variable”, que junto con los modelos de la “Europa a la carta” y de la “Europa a varias velocidades” han configurado la línea teórica de la *flexibilidad*,¹⁸ que se sustenta en el principio de la diversidad de intereses que prevalece entre los Estados, por lo que no todos los países miembros de la UE participan en todas las políticas o acuerdos, como son los casos del Acuerdo Schengen, el sistema euro y la defensa europea. Consideramos que las modalidades de la teoría de la *flexibilidad*, a las que han recurrido los países miembros de la UE, se han convertido en obstáculos para un avance homogéneo del proceso de profundización de la integración regional. En el caso particular del euro, el modelo de la “geometría variable” sólo ha provocado que el proceso de integración se parcialice, lo que va en detrimento de los avances comunitarios, aunque algunos analistas consideran que dicho modelo (como los de la “Europa a la carta” y de la “Europa a varias velocidades”) favorece un proceso de federalización por sectores-países, respetando la diversidad, con lo cual no estamos de acuerdo.¹⁹ Charles Grant tiene razón al afirmar que:

¹⁷ Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. xxvi, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 68-69.

¹⁸ Cfr. Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, España, 2003.

¹⁹ Según Raimundo Bassols, la estrategia para asegurar la marcha de Europa hacia un Estado federal es la Europa de “distintas velocidades”. Estrategia ya contemplada en el famoso informe de 1976 de Leo Tindemans, quien fuera Primer Ministro belga, en el que lanzó la idea de la Europa de las “dos

La UE debería tratar de evitar una arquitectura de “dos capas”, en la que un núcleo de países tiene sus propias instituciones y procedimientos que afectan no sólo a la gestión del euro, sino también a una amplia variedad de políticas. Un sistema así perjudicaría al mercado único y también socavaría la confianza mutua que contribuye a la fuerza, la cohesión y la eficacia de la UE.²⁰

Aquí cabe hacer una reflexión sobre la relevancia y el alcance del euro como “moneda única”, que ha sido hasta ahora la más importante y desafiante de las políticas de profundización económica de la integración regional europea. Estamos de acuerdo con Grant de que lo deseable es evitar la “arquitectura de dos capas”, pero en el caso concreto de la Unión Económica y Monetaria anclada en el euro como moneda única, se ha institucionalizado un programa sólido que está vigente y en proceso de construcción, cuyos avances son tangibles a partir de los once miembros originales del sistema euro que arranca en 1999 y las correspondientes ampliaciones de la zona euro en lo que va del siglo XXI, logrando que a la fecha compartan la moneda única diecinueve de los veintisiete Estados miembros. El hecho de que ocho países no formen parte de la eurozona no implica que en un futuro puedan o deban incorporarse al euro. Con la salida del Reino Unido, sólo queda Dinamarca como el único Estado que legalmente está exento de participar en la UEM. Suecia, que se incorporó en 1995 a la EU, no cuenta con ese estatus de legalidad, por lo que puede adoptar el euro en algún momento. Los seis Estados restantes (Bulgaria, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y Croacia) se han ido incorporando a la UE desde 2004, pero todos los países que han ingresado desde ese año (trece a la fecha) han suscrito el compromiso de obligatoriedad de adoptar el euro en el futuro. Es cuestión de tiempo. Asimismo, la “arquitectura de dos capas” que cuestiona Grant, no significa que la eurozona sea una realidad paralela a la UE o ésta esté fracturada en dos colectivos de Estados: los que participan y los que no participan en el sistema euro. Todos los Estados miembros, los veintisiete actuales, interactúan, operan y realizan transacciones en un solo mercado común consolidado, como también los hacia el RU, donde han existido hasta la fecha diversos tipos de cambio en las operaciones entre las monedas nacionales de los Estados miembros. Por ello, para mitigar o reducir las fluctuaciones

velocidades”, llamada también de “geometría variable”. Raimundo Bassols, “Un voto de confianza para el proyecto europeo”, en *Revista Política Exterior*, núm. 146, marzo-abril de 2012.

²⁰ Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. xxvi, núm. 146, marzo-abril de 2012, p. 69.

entre las monedas nacionales se creó en 1979 el ECU, que prevaleció hasta la entrada del euro en 1999. Además, en 1997 el Instituto Monetario Europeo estableció el nuevo mecanismo de tipos de cambio para regular las relaciones monetarias entre los Estado de la zona euro y los demás Estados de la UE –mecanismo que mantiene el Banco Central Europeo desde su entrada en operación en junio de 1998.

Por otro lado, así como la crisis económica puso de manifiesto las fallas de diseño de la unión monetaria y la debilidad de las instituciones supranacionales del euro, y ha expuesto la real estructura jerárquica de poder que prevalece en la Unión Europea (la cual ha dejado sentir todo su peso en el proceso de gestión de la crisis de la eurozona), también ha evidenciado con mayor fuerza los problemas y las debilidades institucionales de la UE, como es el caso de la pérdida de poder de la Comisión Europea frente a los Estados miembros, en particular de Alemania y Francia, que son los que lideraron la respuesta europea a la crisis del eurogrupo. La debilidad de la Comisión Europea es preocupante, ya que ha cumplido una función estratégica clave en la historia del proceso de integración, que ha sido la de proteger el interés general de proceso mismo, por encima de cualquier Estado miembro. Además, ha sido la instancia protectora de los Estados miembros pequeños, que la mayoría recelan de los procesos intergubernamentales y se muestran inquietos ante el creciente dominio de Alemania.²¹

Por otro lado, la crisis económica de 2008-2015, cuyas secuelas nos llegan hasta hoy y tiene como colofón el *Brexit*, parece haber inhibido, de acuerdo con Castells, el lento crecimiento de la identificación europea, e incluso parece haber contribuido a un declive de la identidad europea en algunos Estados. Al respecto, los estudios sobre la identidad europea sostienen que la identificación en Europa está dividida, ya que la mayoría de los europeos afirman tener tanto una identidad nacional como una identidad europea; pero la nacional tiende a prevalecer sobre la europea. La mencionada crisis económica, agrega Castells, fracturó a la UE a lo largo de unas líneas de falla en sentido Norte-Sur, entre benefactores y deudores. Ello ha provocado un retorno, dentro de muchos Estados, de los partidos políticos nacionalistas que afirman que van a aislar a sus ciudadanos de las medidas de austeridad económicas promulgadas por la UE. En este contexto, se presentan las distinciones que se están trazando entre una Europa xenófoba y

²¹ Charles Grant, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. xxvi, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 69-70.

nacionalista y una Europa abierta y acogedora. Esas distinciones saltan a la vista fácilmente en la reacción de los dirigentes de los Estados a la política sobre refugiados de la UE. En resumen, la crisis económica y el aumento de la xenofobia han abierto fisuras entre los Estados miembros de la UE, que probablemente van a dividir aún más a los europeos.²²

La evolución de los acontecimientos en la UE nos lleva a percibir en el momento actual el encadenamiento de varias crisis: la sanitaria, la económica y la institucional. En torno a esta última, prácticamente todos los analistas del proceso de integración europeo han destacado las debilidades institucionales, como el declive de la Comisión, las limitaciones del Parlamento, las debilidades del Banco Central Europeo, la falta de articulación y coherencia de la política exterior y de seguridad común, etcétera. Pero aquí hay que hacer una reflexión de carácter metodológico, ya que se tiene que entender que son las crisis económicas, principalmente, las que están impactando a las instituciones europeas, poniéndolas a prueba, por lo que se han evidenciado sus fortalezas y debilidades, así como el contexto de la estructura jerárquica de poder en el que operan dichas instituciones. Estimamos exagerado hablar de una crisis institucional terminal que ponga en peligro el futuro del proceso de integración. Pero sí estamos de acuerdo en que las crisis económicas han producido una crisis institucional de importancia, ya que partimos del principio metodológico de que si la base económica (infraestructura) sobre la que se han construido las instituciones europeas del proceso de integración (superestructura) entra en crisis, la consecuencia natural es que el edificio institucional también entre en crisis. Lo relevante será si el edificio institucional podrá o no responder con eficiencia a los retos que la propia gestión de la actual crisis de la pandemia y sus terribles consecuencias económicas está exigiendo.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central Europeo (BCE), *La Unión Económica y Monetaria*, [<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.htm>].
- Bassols, Raimundo, “Un voto de confianza para el proyecto europeo”, en *Revista Política Exterior*, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 26-27.

²² Manuel Castells, “El talón de Aquiles: la identidad ambivalente de Europa”, en M. Castells *et al.* (eds.), *La crisis de Europa*, Alianza, Madrid, 2018.

- Bernardo de Miguel, “Entrevista a Josep Borrell: ‘De esta crisis salimos todos los europeos juntos o no sale nadie’”, *El País*, 24 de mayo de 2020, Bruselas.
- Castells, Manuel, “El talón de Aquiles: la identidad ambivalente de Europa”, en Manuel Castells *et al.* (eds.), *La crisis de Europa*, Alianza, Madrid, 2018.
- Consejo de la Unión Europea, *Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación*, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>].
- Feldstein, Martín, “El fracaso del euro”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, núm. 2, 2012.
- Grant, Charles, “Una UE sin tiempo, energía, ni liderazgo”, en *Revista Política Exterior*, vol. XXVI, núm. 146, marzo-abril de 2012, pp. 65-66.
- Mangas Martín, Araceli, “Estudio introductorio, pos-Lisboa y la larga crisis”, en *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros datos básicos de la Unión Europea*, 19 edición, Tecnos, España, 2015.
- Mariscal, Nicolás, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, España, 2003, pp. 229-254.
- Mora, Miguel, “Reino Unido se desmarca del acuerdo para reforzar la Unión Europea”, en *El País*, 9 de diciembre de 2011, [<http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/09/actualidad/1323406881309993.html>].
- Statista, *Número de personas fallecidas a consecuencia del coronavirus a nivel mundial a fecha de 11 de diciembre de 2020, por continente*, [<https://es.statista.com/estadisticas/1107719/covid19-numero-de-muertes-a-nivel-mundial-por-region/>] (Consultado el 13 de diciembre de 2020).
- Sanahuja, José Antonio, “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuel Meza (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Editorial CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012.
- Shambaugh, Jay, “The Euro’s Three Crisis”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington.
- Unión Profesional, “Qué ha hecho la UE en la crisis del Covid-19”, nota de prensa, 25 de junio de 2020, España, [<http://www.unionprofesional.com/que-ha-hecho-la-ue-en-la-crisis-del-covid-19/>].
- Vilanova, Pere, “Crisis económica internacional: ¿fin de la autonomía política en Europa?”, en *Notas Internacionales CIDOB*, 59, junio de 2012, Barcelona.

2. CRISIS DE COVID-19 Y LA SALUD PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA

*Enriqueta Serrano Caballero**

INTRODUCCIÓN

EUROPA SE ENCUENTRA entre las regiones más afectadas del mundo a causa de la propagación del coronavirus, responsable de la pandemia de Covid-19. Esta pandemia ha cambiado rápidamente a la Unión Europea (UE), donde ha “supuesto un choque en múltiples dimensiones: sanitaria, socioeconómica y financiera e incluso geoestratégica para los Estados miembros de la UE”¹. La pandemia de Covid-19 ha evidenciado las insuficiencias del sistema de gobernanza europeo, la fragmentación y las contradicciones internas del mismo proceso de integración, lo que ha condicionado hasta ahora la construcción de una respuesta coordinada europea.

La UE afronta actualmente la crisis más seria desde sus orígenes: la crisis sanitaria de Covid-19. En febrero y marzo de 2020 la pandemia llegó a Europa y la respuesta comunitaria fue azarosa, e incluso podríamos decir que

* El Colegio de San Luis, A. C., San Luis Potosí, México. Líneas de investigación: organizaciones internacionales, Unión Europea, políticas de cooperación e integración regional y subregional. enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

¹ Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, *La Unión Europea y la pandemia de 2020: ¿qué ocurrió con la cláusula de solidaridad europea?*, Real Instituto El Cano, Comentario 32/2020, 23 de septiembre de 2020, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-yanezbarnuevo-ue-y-pandemia-de-2020-que-ocurrio-con-clausula-de-solidaridad-europea].

estuvo ausente, debido a los límites de gobernanza de la UE, lo que llevó a los Estados miembros a asumir su papel en la toma de decisiones.

Las crisis son, en definitiva, fenómenos complejos que ponen de relieve las ausencias en el proceso de integración europea. Toda crisis nos plantea la misma cuestión sobre el proceso de integración de la Unión, y sí, siempre ha sido un paso más en la regulación, en los criterios, sin buscar la eficiencia; pero esta crisis nos señala que el proceso de integración europea está perdiendo impulso y no puede dar el salto cualitativo que tanto necesita, en la integración, sin una identidad europea. Además, nos evidencia las deficiencias del proceso de integración.

En la última década, la UE ha tenido que hacer frente a uno de los periodos más complicados y complejos de toda su historia, pues se ha encontrado inmersa en una situación en la que confluyen varias crisis de diversa índole y dimensiones: económica, financiera, migratoria de refugiados, social, política, sanitaria, de seguridad, de solidaridad y de valores democráticos. Por lo tanto, la UE afronta una “policrisis”,² económica, social y política, es decir, una crisis multifactorial y multidimensional. Si bien no es la primera vez que el proceso de integración europea de halla ante una crisis, lo excepcional de ésta es que no es comparable con ninguna de las anteriores, ya que es la primera vez que asistimos a una superposición de crisis de diferente naturaleza, cíclicas (política, institucional, financiera, económica y migratoria, entre otras) y de valores, que amenazan la viabilidad y la supervivencia del proyecto de integración comunitario.

Los países comunitarios tomaron sus propias decisiones en la esfera individual para hacer frente al brote de la pandemia de Covid-19 y cerraron las fronteras.³ La reacción fue nacional y nacionalizadora, incluso no se notificó a la Comisión Europea de ello, como es precepto en el Espacio Schengen. El cierre de las fronteras tuvo repercusiones negativas en

² Demont Hodsons y Uwe Puetter, “The European Union in Desequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the Post Maastricht Period”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 8, 2019, pp. 1153-1171, [https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/13501763.2019.1569712?needAccess=true]. Jonathan Zeitlin, Francesco Nicoli y Brigitt Laff, “Introduction: The European Beyond the Polycrisis? Integration and Politization in an Age of Shifting Cleavages”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 963-976, [https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/13501763.2019.1619803?needAccess=true.]. Estos autores señalan que este fenómeno se ha denominado “policrisis”.

³ Serafín Pazos-Vidal, “El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del diálogo constitucional”, en *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 18, abril-septiembre, 2020, pp. 154-183, [https://doi.org/10.20318/economia.2020.5707].

“la libre circulación de mercancías y personas”, piedra angular del mercado interior europeo y del Espacio Schengen, lo que ha hecho de Covid-19 un problema europeo y no nacional. Al respecto, Yáñez-Barnuevo señala:

[...] ello tuvo lugar en orden disperso, con decisiones no solamente inconexas sino frecuentemente contradictorias entre unos y otros y [...] con efectos seriamente negativos para el Sistema de Libre circulación de Schengen e incluso para el correcto funcionamiento del mercado único [...] en aquel crucial periodo donde la cohesión y la credibilidad de la UE quedaron gravemente comprometidos.⁴

La UE reaccionó tarde al brote de Covid-19, a pesar de que ésta es un poder regulador mundial en el ámbito de gestión de riesgos y de contar con una infraestructura destinada para ello. Por esta razón, ha tenido que hacer frente a las críticas por su lenta respuesta, con lo cual se han reforzado los debates sobre si el proceso de integración tiene futuro.

Las respuestas a esta crisis por los gobiernos de los veintisiete Estados miembros son divergentes, lo que deja ver la falta de unidad ante una catástrofe humanitaria. Llama la atención que ningún país haya activado la cláusula de solidaridad –el mecanismo para afrontar las catástrofes naturales, incluidas las pandemias–, contemplado en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 222 de este tratado estipula que:

La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es [...] víctima de una catástrofe natural [...] La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga [...], puestos a su disposición por los Estados miembros, para [...] prestar asistencia a un Estado miembro [...], a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe [...] Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.⁵

⁴ Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, *La Unión Europea y la pandemia de 2020: ¿qué ocurrió con la cláusula de solidaridad europea?*, Real Instituto El Cano, Comentario 32/2020, 23 de septiembre de 2020, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-yanezbarnuevo-ue-y-pandemia-de-2020-que-ocurio-con-clausula-de-solidaridad-europea].

⁵ “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c/326/47, 26.20.2012, p. 148.

En la Decisión del Consejo de la Unión Europea 2014/415 quedaron establecidos los procedimientos para articular la puesta en marcha y la aplicación de la cláusula de solidaridad por parte de la Unión. Por ahora, ningún Estado miembro ha invocado formalmente la cláusula de solidaridad, ni tampoco el Consejo, que también ha estado ausente en las primeras etapas de la crisis.⁶ Quizá sea porque la crisis de Covid-19, a pesar de iniciar como un problema de salud pública, pronto se transformó en una crisis financiera, el debate se ha centrado en una estrategia común de recuperación económica.

Todo lo anterior ha provocado el estancamiento del proceso de integración europeo y ha incrementado las asimetrías y la fragmentación entre los Estados miembros que la conforman, lo que ha creado, a su vez, un clima de desconfianza entre los ciudadanos de una y otra parte de Europa y de todos hacia las instituciones comunitarias que no han sabido o podido gestionar los recursos y las políticas necesarias para paliar sus efectos. Lo que nos lleva a reflexionar sobre la salud pública y en particular la salud pública en la Unión Europea y preguntarnos: ¿de qué manera la UE puede hacer frente a un desastre de salud pública de esta dimensión, en múltiples niveles, en coordinación entre sí y con los esfuerzos internacionales? ¿Cómo está afectando la crisis de Covid-19 a la Unión Europea? ¿El Covid-19 puede ser un acelerador del proceso de integración europeo?

El proyecto comunitario se encontró de nuevo en una situación inédita en 2020, al afrontar la crisis más larga y amplia en cuanto al número de políticas puestas en cuestión, tomando en cuenta a la distancia a los actores políticos y sociales que intervienen en el desarrollo, crisis que se ha ido agravando y complejizando. Se prevé que la crisis derivada de la pandemia de Covid-19 sea una crisis financiera sin precedentes; está a un paso de ser una crisis sanitaria que ha puesto en peligro no sólo la salud de las personas que viven en la UE, sino también la seguridad y la economía de todos los países que la conforman, y será la mayor crisis económica y el mayor desafío que afrontará Europa desde la Gran Recesión. Por sus características, ésta es una crisis sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial, por lo que es difícil hacer comparaciones con otras crisis mundiales previas –y ésta puede actuar como catalizador de las crisis que la anteceden.

⁶ Consejo de la Unión Europea, “Decisión 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 192/53, 1.7.2014, pp. 53-58, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0415&from=ES>].

La presente investigación tiene como objetivo estudiar y analizar la política de salud pública de la UE ante la crisis de Covid-19 –competencia coordinada entre la Unión y los Estados miembros– y la respuesta de las instituciones comunitarias, para ver si la crisis de Covid-19 es un acelerador del proceso de integración europea. Lo anterior se sustenta en las premisas teóricas del enfoque organizacional-institucionalista de las Relaciones Internacionales y pretende abonar a los recientes debates sobre el papel de las organizaciones internacionales como actores del plano global. De acuerdo con esta perspectiva, las organizaciones internacionales no se limitan a ser foros en los que los Estados se coordinan o se enfrentan, tampoco pueden ser pensadas como un simple conjunto de normas que regulan la interacción de otros actores; más bien, se trata de agentes con diferentes grados de autonomía, pero con la capacidad de responder a las necesidades de su entorno, mediante complejos procesos de adaptación institucional que transforman la normatividad y las prácticas que rigen la organización.⁷ Esto parte de la idea de que todas las organizaciones se encuentran en constante tensión entre la búsqueda de estabilidad y los cambios que suceden, tanto en su ambiente como en sus mecánicas internas.⁸ Así pues, conocer el funcionamiento de la UE, particularmente su entramado institucional, permite percibir cómo ésta se adapta a la contingencia de la pandemia global a corto plazo, así como los efectos que esta adecuación tendrá en el futuro del proyecto de integración europea y para la política internacional en general.

Cabe señalar que la sanidad, en su doble dimensión (salud pública y asistencia sanitaria) es competencia exclusiva de los Estados miembros; a pesar de ello, la legislación comunitaria tiene gran impacto en ella. Para entender y obtener una perspectiva amplia es preciso contar con una visión de conjunto de los actores, las instituciones, las competencias, y del principio de subsidiariedad, según el cual la intervención de la Unión en ámbitos que no le correspondan a su competencia se justifica cuando los Estados miembros no puedan alcanzar los objetivos previstos o cuando con la acción se puedan alcanzar los objetivos de la Unión.⁹ Se observa que

⁷ David Ellis, “The Organizational Turn in International Organization Theory”, en *Journal of International Organization Studies*, núm. 1, enero de 2010, pp. 11-28.

⁸ Juan Facundo Carcedo, “Una discusión sobre el rol de las organizaciones internacionales en la teoría de las relaciones internacionales”, en *Journal de Ciencias Sociales*, núm. 12, 2019, [<https://doi.org/10.18682/jcs.v0i12.914>].

⁹ Comisión Europea, “Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 202/18, 7.6.2016, p. 18, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>].

el principal problema no es la inacción de la UE, sino la limitación de sus atribuciones.¹⁰

Se trata de una investigación analítica y descriptiva que, tomando en cuenta la literatura sobre este fenómeno en la Ciencia Política –y desde la disciplina de las Relaciones– y a través de una combinación de los enfoques histórico-político y análisis jurídicos, no pretende hacer un análisis exhaustivo de la institucionalización de la política de salud pública de la UE, sino dar un dar un poco de luz sobre el tema que nos ocupa.

Para la realización de esta investigación se consultaron y analizaron fuentes primarias –documentos oficiales de las diferentes instituciones de la Unión Europea, Comisión Europea, Consejo Europeo y Parlamento Europeo, entre otros–; también se consultaron los tratados constitutivos, en particular el Tratado de Lisboa; fuentes hemerográficas –tanto físicas como digitales– e institucionales, así como artículos especializados sobre la actuación de la Unión Europea en salud pública y la pandemia de Covid-19 en la UE.

La investigación se divide en tres partes. En la primera de ellas se aborda la institucionalización de la política de salud pública en la Unión desde una perspectiva histórico-jurídica; en la segunda se describen los mecanismos de coordinación que la UE ha creado para responder a la pandemia de Covid-19; y, acto seguido, se presentan algunas reflexiones breves sobre la respuesta de la UE ante la pandemia de Covid-19 desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SALUD PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Los temas de salud pública se incorporaron tardíamente en los instrumentos constitutivos. Esta incorporación se hizo de manera indirecta, vinculada a los temas de seguridad e higiene en el trabajo. Inicialmente, el Tratado de Roma (1957) no tenía un fundamento jurídico formal en el ámbito de la salud pública (no menciona la salud) y carecía de referencias explícitas a una política de protección pública.¹¹ El Acta Única Europea (1986) desarrolló el concepto de la “Europa de los ciudadanos”, lo que permitió incorporar

¹⁰ La gobernanza sanitaria europea es un sistema multinivel muy parecido a otras federaciones.

¹¹ José María Sobrino Heredia, “La política de la salud pública en la Unión Europea”, en *Anuario da Facultades da Universidades da Coruña*, 1998, pp. 547-581, [<https://core.ac.uk/download/pdf/61907481.pdf>]. Mar Campins Eritja, “La Unión Europea y la protección de la salud pública”, en X. Pons Rafolds (ed.), *Salud pública y derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 376-413.

como prioridad que en el Tratado de Roma se reconocieran, además de principios como la libre circulación, otras cuestiones como el medio ambiente, la salud o la protección de los consumidores.¹²

La salud pública como “competencia comunitaria” aparece por primera vez en el título x del Tratado de Maastricht (1992)¹³ (artículos 129-129A), que incluyó la protección de la salud pública y la convirtió en una política. Quedó delimitado el marco de acción y las funciones de los Estados miembros y de la Unión presentando la política de salud pública, con un carácter complementario y subsidiario frente a la actuación de los Estados miembros.¹⁴ Poco después, con el Tratado de Ámsterdam (1997) (artículo 3, letra O, y artículo 152), se fortaleció la implicación comunitaria en salud pública estableciendo que se debe “garantizar un alto nivel de protección a la salud humana en la definición e implementación de todas las políticas y actividades que puedan influir en la salud”,¹⁵ aunque se excluyó todo lo relacionado con los servicios sanitarios.

En el Tratado de Lisboa –en el título XIV, capítulo III Salud Pública, artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 152 del TCE)– se reforzó la importancia de la política de salud pública en la UE y el control de brotes epidémicos, así como el actuar de las instituciones (cuadro 1). Estos no son los únicos artículos relacionados con la salud. En el artículo 168.1 del TFUE se establece:

La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias, y la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas.¹⁶

¹² *Ibid.*, p. 549.

¹³ Comisión Europea, “Tratado de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, c 191, 35º año, 29 de julio de 1992, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=LV>].

¹⁴ José María Sobrino Heredia, *op. cit.*, p. 553.

¹⁵ Comisión Europea, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, en *Diario Oficial*, c340, de 10 de noviembre de 1997, [<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>].

¹⁶ Comisión Europea, “Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 326/47, 26.10.2012, p. 122.

Cuadro 1. Artículo 168 del TFUE, Salud Pública

1. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado.
2. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.
3. La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública.
4. No obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 2 y en la letra a) del artículo 6, y de conformidad con la letra k) del apartado 2 del artículo 4, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirán a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando, para hacer frente a los problemas comunes de seguridad:
 - a) medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como de la sangre y derivados de la sangre; estas medidas no impedirán a ningún Estado miembro mantener o introducir medidas de protección más estrictas;
 - b) medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública;
 - c) medidas que establezcan normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos y productos sanitarios.
5. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar también medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las pandemias transfronterizas, medidas relativas a la vigilancia de las amenazas graves para la salud de dimensión transfronteriza, a la alerta en caso de tales amenazas y a la lucha contra las mismas, así como medidas que tengan directamente como objetivo la protección de la salud pública en lo que se refiere al tabaco y al consumo excesivo de alcohol, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

6. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los fines establecidos en el presente artículo.
7. La acción de la Unión en el ámbito de la salud pública respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica. Las responsabilidades de los Estados miembros incluyen la gestión de los servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios. Las medidas contempladas en la letra a) del apartado 4 se entenderán sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de donaciones o uso médico de órganos y sangre.

Fuente: “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 202/122, 7.6.2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E168&from=EN>].

Establece, además, “un alto nivel de protección de la salud humana”, en políticas y acciones de la Unión, incluida la lucha contra las amenazas transfronterizas graves para la salud. También estipula que la “acción de la Unión en este ámbito debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyarlos”. La UE fomenta la cooperación entre los Estados miembros en salud y, si es necesario, apoyará sus acciones y debe mejorar la complementariedad de los servicios de salud en áreas fronterizas.

La ayuda sanitaria es competencia de los Estados miembros, son ellos quienes financian, gestionan y organizan la prestación de servicios y cuidados en salud. La intervención de la UE se limita a facilitar la cooperación entre los Estados miembros y coordinar su acción. El TFUE permite ahora a la Unión adoptar actos legislativos en el ámbito de la salud, según lo establecido en su artículo 168 que especifica la competencia en el ámbito de la salud pública y, de forma indirecta, a partir del artículo 114.3 del mismo Tratado,¹⁷ que le faculta para armonizar las legislaciones nacionales con vistas a la realización del mercado interior, en particular en el campo de la salud.

A pesar de las limitaciones del artículo 168 del TFUE, éste le ha permitido crear múltiples iniciativas relacionadas con la salud guiadas por el principio de subsidiariedad, y basados en procedimientos más complejos de coordinación y cooperación entre los Estados miembros.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el artículo 35, “Protección de la salud”, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

¹⁷ *Ibid.*, p. 94.

(CDF)¹⁸ señala que toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al establecerse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantiza un alto nivel de protección a la salud humana.

Respecto de la financiación de la política de Salud, el Protocolo número 26, “Sobre los servicios de interés general”,¹⁹ establece, en su artículo 1, que:

Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general, con arreglo al artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, incluyen en particular:

- el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercano posible a las necesidades de los usuarios;
- la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;
- un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

Debemos recordar que la UE es una comunidad política de derecho. La Unión sólo puede intervenir en los ámbitos en los que cuente con la autorización de los Estados miembros a través de los tratados. La Unión se rige por el principio de atribución de competencias (artículo 5 del TFUE).²⁰ “La Unión actuará únicamente dentro de los límites de las competencias que le confieren los Tratados”.²¹

En general, la pandemia de Covid-19 ha tocado varios aspectos en los que la Unión Europea tiene competencias exclusivas, como son el merca-

¹⁸ “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO/C202/02), 7.6.2016, artículo 35, p. 398, “Protección de la salud”: “Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana”, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>].

¹⁹ Comisión Europea, “Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 326/47, 26.10.2012, p. 308.

²⁰ *Ibid.*, p. 52.

²¹ *Ibid.*, p. 51.

do único, la movilidad de mercancías y el desabastecimiento. Pero la pandemia afecta otros aspectos a los que la Unión tiene una competencia de coordinación o apoyo a los Estados miembros, como es la salud pública, el empleo y las políticas fiscales y socioeconómicas. En materia de sanidad, la UE sólo debe limitarse a la coordinación y al apoyo de los Estados miembros (artículo 6 del TFUE),²² ya que se trata de una competencia de los Estados miembros, e incluso en algunos casos también se encuentran delegadas a los gobiernos regionales –como sucede en los casos de Alemania, España e Italia–. Esto supone una dificultad añadida en la coordinación sanitaria.

Debe quedar claro que la política de salud pública de la UE se origina “en las disposiciones sobre salud y seguridad, y se desarrolla como resultado de la libre circulación de personas y de mercancías en el mercado interior, que exige coordinación en el ámbito de salud pública”.²³ Bajo este modelo, la UE se ha ido preparando para hacer frente a situaciones de amenazas de epidemias y pandemias.²⁴

En la Comisión Europea, la Comisaría de Salud y Seguridad Alimentaria es la responsable de las políticas y acciones directamente relacionadas con la salud. De ella depende la Dirección de Salud (DG SANTE) cuyas competencias incluyen la salud pública y la seguridad alimentaria, pero también temas relacionados con los sistemas de salud como son el análisis del estado de salud en la UE, la sanidad transfronteriza, los medicamentos y los equipos médicos.²⁵

Con base en la Decisión 1082/2013/UE, “Sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud”, se estableció la posibilidad de colaboración por graves amenazas transfronterizas para la salud, dirigida a mejorar la preparación y reforzar la capacidad de respuesta coordinada en caso de emergencias de salud en la UE ante posibles pandemias y amenazas transfronterizas futuras, a través de una serie de medidas tales como el reforzamiento de la

²² *Ibid.*, pp. 52-53.

²³ Fichas temáticas sobre la Unión Europea, “La Salud Pública”, 2020, p. 2, [<http://www.europarl.europa.europa-eu/factsheetss/es>].

²⁴ Antonio Calvete Oliva, “Estrategia de salud de la Unión Europea: salud pública para las personas europeas”, en *Revista Española de Salud Pública*, núm 3, mayo-junio, 2008, pp. 273-281, [<https://scielo.isciii.es/pdf/resp/v82n3/colaboracion3.pdf>]. “Decisión No. 1350/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 por la que se establece el segundo Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud (2008-2013) (texto pertinente a efectos del EEE)”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 301/3, 20.11.2007, párrafo 5, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D1350&from=ES>].

²⁵ European Commission. Public Health. “State of Health in the EU”; [https://ec.europa.eu/health/state/summary_es].

capacidad de preparación y planificación de la respuesta (artículo 4),²⁶ el reforzamiento de la coordinación, así como la puesta en común de información sobre los planes nacionales de preparación, la mejora de la evaluación de riesgo y la gestión de amenazas transfronterizas para la salud; contratación pública conjunta de contramedidas médicas (artículo 5);²⁷ sistema de alerta y respuesta temprana y respuesta (artículo 8);²⁸ mayor sincronización de la respuesta a escala de la UE mediante el mandato legal sólido para que el Comité de Seguridad Sanitaria coordine la preparación, o una mayor comunicación en la coordinación de la comunicación de riesgos y crisis, y el fomento de la cooperación internacional.

Además, en el preámbulo de la Decisión 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, “Sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud”, se reconoce la necesidad de que “los Estados miembros, en colaboración con la Comisión han de coordinar entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos en los que la Unión ejerce una acción en materia de salud pública”.²⁹

“El enfoque de La Salud en Todas las Políticas (STP), codificado en TFUE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], responde al carácter intersectorial de las cuestiones de la salud pública y pretende integrar los aspectos sanitarios en todas las políticas pertinentes”.³⁰ A pesar de que la UE desempeña un papel importante en la mejora de la salud pública al prevenir y gestionar enfermedades, mitigar las fuentes de peligro para la salud humana y armonizar las estrategias de los Estados miembros en materia de salud, adoptó la política global a través de la estrategia “Juntos por la salud”³¹ y su programa de acción.

²⁶ “Decisión No. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión No. 2119/98/CE”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, l 293/1 del 5.11.2013, p. 7, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>].

²⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁸ *Ibid.*, p. 9.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 4.

³¹ Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre el Libro Blanco de la Comisión ‘Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013), 2008/2115 (INI)”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c 9E/56, 15.1.2010, pp. 56-64, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0056:0064:ES:PDF>].

MECANISMOS DE GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA AFRONTAR PANDEMIAS: LIMITACIONES Y COORDINACIÓN

La gobernanza de la salud pública en la UE –para responder a las pandemias y a futuras amenazas sanitarias transfronterizas– se identifica por la gran división entre la evolución del riesgo y la gestión del riesgo.³² Tal evaluación es la identificación de los riesgos mediante la evaluación de la gravedad y de los mecanismos de combate de las amenazas a la salud pública. Para ello, se ha creado una serie de mecanismos coordinados de evaluación de riesgos que dan asesoramiento científico y orientan la coordinación de la respuesta.

Ponte Iglesias señala que esta función:

[...] necesita de un trabajo científico, que la Comisión delega en agencias independientes, tales como: el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, la Red de Vigilancia Epidemiológica de Control de Enfermedades Transmisibles en la Comunidad;³³ el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta; el Comité de Seguridad Sanitaria; y el Mecanismo de Respuesta Política Integrada a la Crisis.³⁴

Se espera que las instituciones de la UE tengan un papel relevante al identificar las alertas epidemiológicas como problemas de salud transnacionales.

En cuanto a la gestión del riesgo, nos encontramos con los tratamientos, vacunación y restricciones de movimiento-confinamiento, lo que sigue siendo una competencia de cada uno de los Estados miembros. En el nivel de los Estados miembros, se reúne el Comité de Seguridad Sanitaria.

³² Scott Greer y Margitta Mätzke, “Bacteria without borders: communicable disease politics in Europe”, en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, núm. 6, 2012, pp. 887-914, [<https://doi.org/10.1215/03616878-1813763>].

³³ Comisión de las Comunidades Europeas, “Informe de situación sobre la Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control de las Enfermedades Transmisibles en la Comunidad”, COM (2000), 471 final, Bruselas, 07.09.2000, [https://www.cgcom.es/sites/default/files/documento_49_0.pdf].

³⁴ María Teresa Ponte Iglesias, “La crisis de la Covid-19”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, núm. 45, tercer cuatrimestre, 2020, p. 344.

Comité de Seguridad Sanitaria

El Comité de Seguridad Sanitaria (css) es un grupo de expertos formado por representantes de los Estados miembros (representantes de alto nivel de los ministerios de sanidad de los Estados miembros) y la Comisión Europea, establecido informalmente por el Consejo en 2001 y formalizado después de la pandemia de H1N1 de 2009. Este comité tiene como misión “intercambiar información y coordinar las medidas de preparación, respuesta y cooperación internacional sobre las amenazas relacionadas con la salud”.³⁵

El css estableció en un inicio un programa de cooperación en materia de preparación y respuestas en casos de atentados con agentes biológicos y químicos, destacando su responsabilidad en materia de información sobre amenazas relacionadas con la salud, planes de preparación y respuesta y estrategias de gestión de crisis.³⁶ En 2013 se le asignó un mandato según lo establecido en el artículo 17 de la Decisión No. 1082/2013/UE, a saber:

- a) coordinar, en cooperación con la Comisión en las actividades de planificación de la preparación y respuesta a fin de facilitar la coordinación de respuestas nacionales a las amenazas para la salud en los Estados Miembros;
- b) coordinar, en cooperación con la Comisión, las actividades de planificación de la preparación y respuesta de los Estados miembros, y
- c) coordinar, igualmente en cooperación con la Comisión, la comunicación en situaciones de riesgo y de crisis y las respuestas de los Estados miembros a las amenazas transfronterizas graves de salud.³⁷

El comité es un foro destinado a facilitar la coordinación de las respuestas nacionales a las amenazas para la salud. Este sistema de gobernanza establece límites prácticos para la producción de una respuesta coordinada.

³⁵ *Ibid.*, pp. 344-345.

³⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2 de junio de 2003 relativa a la cooperación en la Unión Europea en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos (seguridad sanitaria)”, COM (2003), 320 final, Bruselas, 2.6.2003, no publicada en el *Diario Oficial*, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0320&from=ES>]. María Teresa Ponte Iglesias (2020), “La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la Covid-19”, *op. cit.*, p 345.

³⁷ “Decisión N°1082/2013/UE”, *op. cit.*, p. 13.

*La Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control
de las Enfermedades Transmisibles en la Comunidad*

Esta red, que se creó en 1998 para “potenciar la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros, con la asistencia de la Comisión, en relación con el sistema de alerta precoz y respuesta y vigilancia epidemiológica”,³⁸ tiene como objetivo:

a) establecer un sistema de comunicación continua, fiable y eficaz a nivel comunitario entre las autoridades nacionales de vigilancia de las enfermedades transmisibles y la Comisión Europea; *b)* facilitar la identificación rápida y consensuada de los casos de enfermedades transmisibles que se dan en la Comunidad o que se dan fuera de ella pero que se han importado o es probable que se importen; *c)* ofrecer a las autoridades competentes la oportunidad y los medios de consultarse acerca de las medidas preventivas que conviene adoptar, y ayudar a aplicarlas de forma coordinada y a evaluar su eficacia; *d)* proporcionar a las autoridades apoyo para analizar e interpretar los datos disponibles y poner en práctica las medidas necesarias para impedir que estas enfermedades se propaguen.³⁹

La gestión y la coordinación de las actividades de la Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control de Enfermedades corresponden a la Comisión Europea. Dentro de ese mandato está la gestión del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR), con transcendencia política, y la coordinación técnica de los componentes de vigilancia epidemiológica.⁴⁰

Sistema de Alerta Precoz y Respuesta

Este sistema, creado por la Comisión Europea, permite a los Estados miembros enviar alertas sobre incidentes que puedan tener efectos en la UE, compartir información y coordinar sus respuestas.⁴¹ Las amenazas trans-

³⁸ “Decisión No. 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 por la que se crea la red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad, D OL 268 de 03.10.1998”, [<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/70fa8860-1e6a-4988-9c6e-c34b3015347a/>].

³⁹ *Ibid.*, pp. 2-4.

⁴⁰ “Decisión 2119/98/CE”, *op. cit.*, p. 1.

⁴¹ Comisión Europea, “Decisión 2000/57/CE de la Comisión de 22 de diciembre de 1999 relativa al sistema de alerta precoz y respuesta para la vigilancia y control de las enfermedades

fronterizas graves para la salud se notifican a través del Sistema de Alerta y Respuesta Rápida (SAPR). Éste permite a los Estados miembros enviar alertas sobre incidencias que pueden tener efectos en la UE, compartir información y coordinar su respuesta.⁴²

Uno de los puntos débiles del SAPR se centra en la falta de cooperación por parte de los Estados miembros en el Sistema de Información de Inteligencia Epidémica y el Sistema Europeo de Vigilancia.

Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

En 2004 se creó el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (CEPCE).⁴³ Éste es un órgano técnico carente de capacidad ejecutiva que trabaja con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y las instituciones nacionales de salud pública de los Estados miembros. En sus reglamentos establece que la comunidad establecerá como prioridad la protección de la salud humana previniendo las enfermedades humanas y contrarrestando las amenazas a la salud.⁴⁴ El CEPCE tiene como misión “evaluar, identificar, determinar y comunicar las amenazas que pueden representar para la salud humana enfermedades transmisibles”.⁴⁵ Está encargado de la vigilancia, la detección

transmisibles en aplicación de la Decisión No. 2119/98/CE del Parlamento Europeo al Consejo, DO L 021, 26.01.2000”, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32000D0057&from=ES>]. Comisión Europea, “Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008 por la que se modifica la Decisión 2000/57/CE en lo que respecta a los hechos que deben notificarse en el marco del sistema de alerta precoz y respuesta para la prevención y el control de enfermedades transmisibles”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 117/40, 1.5.2008, [<https://www.boe.es/doue/2008/117/L00040-00041.pdf>].

⁴² María Teresa Ponte Iglesias, *op. cit.*, p. 344.

⁴³ Comisión de la Unión Europea, “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la ‘Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades’, COM (2003), 441 final – 2003/0174 (COD) (2004/c 32/11)”, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2004/c_032/c_03220040205es00570060.pdf].

⁴⁴ “Reglamento (CE) No. 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, 21 de abril de 2004, por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 142/1, 30.4.2004, [<https://www.boe.es/doue/2004/142/L00001-00011.pdf>].

⁴⁵ Fernando Llorca Castro, “Política de Salud en la Unión Europea: ¿hacia un Sistema Europeo de Salud Pública?”, en *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 4, núm. 4, 2006, pp. 623-641, [<https://www.elsevier.es/es-revista-revista-administracion-sanitaria-siglo-xxi-261-pdf-13096564>].

y evaluación de los riesgos de las amenazas, la vigilancia epidemiológica y el funcionamiento del Sistema de Respuesta y Alerta.⁴⁶

Como ya se ha comentado, aún hay grandes lagunas en la aplicación de la Decisión 1080/2013 de la Unión Europea y su marco de acción que está limitado por la necesidad de respetar las competencias de los Estados miembros. Aunado a lo anterior, el principal organismo de coordinación cuenta con poco personal y poco presupuesto, lo que deberá subsanarse si la UE desea mejorar su preparación y capacidad de respuesta a la luz de futuras pandemias.

Como se puede ver, todos estos mecanismos están limitados por la necesidad de respetar las competencias nacionales y por la falta de presupuesto y personal que padece el CEPCE desde hace años.⁴⁷ Deben mencionarse, de igual forma, las lagunas en las legislaciones nacionales y la falta de información disponible sobre contextos nacionales, a pesar de las claras obligaciones de intercambio de información establecidas en los ámbitos comunitario y global.

La posibilidad de una pandemia era un riesgo conocido pero infravalorado por las instituciones, según el informe *ONU High-level Panel on the Global Response to Health Crises*, publicado en 2016. Por ejemplo, la primera decisión en la esfera comunitaria se tomó el 9 de enero de 2020, cuando la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (SANTE) la notificó al Sistema de Respuesta de Alerta Temprana. Este sistema es un mecanismo de monitoreo para las amenazas de la salud pública dependiente del CEPCE, en el cual participan también los Estados miembros.

Además de los mecanismos ya descritos, la UE cuenta con un dispositivo intergubernamental de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC).⁴⁸ El Consejo de la Unión Europea tomó una serie de medidas para coordinar la respuesta de la UE frente a la pandemia de Covid-19. Bajo la presidencia

⁴⁶ Mark Flear, Anniek de Ruijter y Martin McKee, “Coronavirus Shows How UK must Act Quickly Before Being Shut Out of Europe’s Health Protection Systems”, en *The BMJ*, núm. 368, 2020, [<https://doi.org/10.1136/bmj.m400>].

⁴⁷ Andrea Renda y Rosa Castro, “Toward Stronger EU Governance of Health Threats after the Covid-19 Pandemic”, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 11, núm. 2, 2020, pp. 273-282, [https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/towards-stronger-eu-governance-of-health-threats-after-the-covid19-pandemic/FFA7DDF7964_F94FF3BDCCF5E-9D7271A1].

⁴⁸ Aprobado por el Consejo el 25 de junio de 2013. En 2018 se adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993 del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre el dispositivo de la UE de Respuesta Política Integrada a la Crisis, Diario Oficial de la Unión Europea, L 320/28, 17.12.2018. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1993&qid=1583154099617&from=ES>].

semestral croata del consejo, el 28 de enero de 2020 se implementó este dispositivo –en su modo de puesta en común de información–⁴⁹ con el objetivo de facilitar una interpretación común de la situación entre los Estados miembros y las instituciones. El 2 de marzo de 2020 se decidió intensificar su funcionamiento pasando al modo de activación plena.

La activación plena de la RPIC permite centrarse en la identificación de las principales lagunas existentes entre los diferentes sectores y elaborar medidas específicas de respuesta de la UE en las mesas redondas que lidere la presidencia. En estas reuniones de crisis participan representantes del gabinete del presidente del consejo, de la Comisión Europea, del Servicio Europeo de Acción Exterior, de los Estados miembros afectados y otras partes interesadas. La RPIC refuerza la capacidad de la UE para tomar decisiones rápidas frente a crisis intersectoriales importantes que precisan una respuesta política de su parte.

Gracias a esta herramienta, las instituciones y los servicios de la UE prestan el apoyo necesario en el contexto de una crisis. Su evolución se basa en el principio de subsidiariedad y respeta plenamente las competencias de los Estados miembros en situaciones en crisis en cuanto a los dispositivos intersectoriales existentes.⁵⁰

De esta manera, se abrió un espacio de colaboración a través de los ejecutivos nacionales y con el asesoramiento del CSS para coordinar una respuesta europea a la pandemia. Las instituciones empezaron a ponderar dos visiones del riesgo presentado por la pandemia de Covid-19, lo que determinaría la toma de decisiones.⁵¹ En primer lugar, la evaluación científica del riesgo generado por el virus, que provee información objetiva epidemiológica y de salud. Pero este conocimiento es cambiante y avanza a ritmo moderado, lo que crea incertidumbre en la opinión pública y no es suficiente para legitimar las medidas adoptadas por las instituciones. En segundo lugar, la gestión del riesgo por parte de las autoridades y representantes públicos. Se tiene que tomar en cuenta aquello que complejiza la toma de decisiones en este sentido.

⁴⁹ Consejo de la Unión Europea, “Brote de Covid-19: la Presidencia intensifica la respuesta de la UE poniendo en marcha el modo de activación plena del Dispositivo RPIC”, Comunicado de prensa, 2 de marzo de 2020, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-icpr/>].

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Alessio Paccès y Maria Weimer, “From Diversity to Coordination: A European Approach to Covid-19”, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 11, núm. 2, 2020, pp. 283-296, [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ABEB13A16B52DF580CDA_B17162426E1B/S1867299X20000367a.pdf/from-diversity-to-coordination-a-european-approach-to-COVID-19.pdf].

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Este mecanismo es el nuevo instrumento de recuperación de la crisis, que proporciona apoyos financieros a los Estados miembros a fin de aumentar las inversiones públicas y las reformas después de la crisis ocasionada por Covid-19. Este instrumento cuenta con una dotación de 672 500 millones de euros y es un instrumento central en el marco del Plan de Recuperación Next-Generation EU, entre las medidas extraordinarias de recuperación de la UE. Este plan dispondrá de 750 000 millones de euros, monto acordado por los dirigentes de la UE en julio de 2020.⁵²

El mecanismo ayudará a los Estados miembros a hacer frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia de Covid-19 garantizando, asimismo, que sus economías emprendan las transiciones ecológica y digital para ser más sostenibles y resilientes. Para recibir apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros deben elaborar planes nacionales de recuperación y resiliencia que establezcan sus programas de reformas e inversiones hasta 2026.

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo de estas páginas, la gobernanza de la Unión Europea ha limitado la toma de decisiones en un tema tan complejo como es el del brote de Covid-19, lo cual ha impactado directamente en una política fundamental como lo es la salud pública. Debido a que ésta es una competencia exclusiva de los Estados miembros y la Unión sólo puede apoyar a los Estados y coordinar acciones, los Estados miembros son los responsables de sus sistemas sanitarios.

Como punto de reflexión, y como ya se mencionó, la política de salud se incorporó tardíamente a la Unión Europea. Ésta es una política intersectorial con mecanismos claros y definidos en el ámbito comunitario; sin embargo, su acción ha sido tardía, a pesar de contar con una institucionalización.

Un punto clave son estos mecanismos establecidos para gestionar las crisis, los cuales son un claro objeto para su estudio desde muchas perspectivas, tanto políticas como organizacionales y comunitarias, entre otras. Es

⁵² Consejo de la Unión Europea, “Plan de recuperación para Europa, adopción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”, Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>].

por ello que este punto podría servir como eje para continuar el proceso de integración en el terreno de la salud pública; asimismo, se torna prioritario y urgente, ya que no sabemos cuán rápido llegará la siguiente pandemia. Sin duda, si se refuerza y fortalece, la Unión Europea saldrá fortalecida en su proceso de integración al responderle de la mejor manera a quienes la conforman y le dan vida.

Por supuesto, es necesario el reforzamiento de la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas sanitarios de los países miembros, y quizá sea importante ampliar las competencias en temas de salud para presentarse como un sistema digno de ejemplo para el mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Decisión No. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión No. 2119/98/CE”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, l 293/1 del 5.11.2013, p. 7, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>].
- “Decisión No. 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 por la que se crea la red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad, D OL 268 de 03.10.1998”, [<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/70fa8860-1e6a-4988-9c6e-c34b3015347a/>].
- “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO/c202/02, de 7.6.2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>].
- Calvete Oliva, A., “Estrategia de salud de la Unión Europea: salud pública para las personas europeas”, en *Revista Española de Salud Pública*, núm. 3, mayo-junio, 2008, pp. 273-281, [<https://scielo.isciii.es/pdf/resp/v82n3/colaboracion3.pdf>].
- Campins Eritja, Mar, “La Unión Europea y la protección de la salud pública”, en X. Pons (ed.), *Salud pública y derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 376-413.
- Carcedo, Juan Facundo, “Una discusión sobre el rol de las organizaciones internacionales en la teoría de las relaciones internacionales”, en *Journal de Ciencias Sociales*, núm. 12, 2019, [<https://doi.org/10.18682/jcs.v0i12.914>].

- Comisión de la Unión Europea, “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades”, COM, (2003), 441 final–2003/0174 (COD) (2004/c 32/11), en *Diario Oficial de la Unión Europea* c2/57, 5.2.2004, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003AE1394&from=ES>].
- Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de junio de 2003, relativa a la cooperación en la Unión Europea en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos (seguridad sanitaria)”, COM, (2003), 320 final, no publicada en el *Diario Oficial*, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0320&from=ES>].
- Comisión de las Comunidades Europeas, “Informe de situación sobre la Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control de Enfermedades Transmisibles en la Comunidad”, COM, (2000), 471 final, [https://www.cgcom.es/sites/default/files/documento_49_0.pdf].
- Comisión de las Comunidades Europeas, “Informe sobre la Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad”, COM, (2000), 471 final, Bruselas, 07.09.2000, [https://www.cgcom.es/sites/default/files/documento_49_0.pdf].
- Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de junio de 2003, relativa a la cooperación en la Unión Europea en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos (seguridad sanitaria)”, COM (2003), 320 final, no publicada en el *Diario Oficial*.
- Comisión Europea, “Decisión 2000/57CE, de 22 de diciembre de 1999, relativa al sistema de alerta precoz y respuesta para la vigilancia y control de las enfermedades transmisibles en aplicación de la Decisión No. 2119/98/CE del Parlamento Europeo al Consejo”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO L 021, 26/01/2000, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0057&from=ES>].
- Comisión Europea, “Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008 por la que se modifica la Decisión 2000/57/CE en lo que respecta a los hechos que deben notificarse en el marco del sistema de alerta precoz y respuesta para la prevención y el control de enfermedades transmisibles”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO L 117/40, 1.5.2008, [<https://www.boe.es/doue/2008/117/L00040-00041.pdf>].

- Comisión Europea, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c340 de 10 de noviembre de 1997, [<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>].
- Comisión Europea, “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c202/1, 7.6.2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>].
- Comisión Europea, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, en *Diario Oficial*, c 340, de 10 de noviembre de 1997, [<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>].
- Comisión Europea, “Tratado de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, c 191, 35º año, 29 de julio de 1992. Número de información: 92/c 191/01, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=LV>].
- Comisión Europea, “Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, c/326/47, 26.20.2012, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=-CELEX:12012E/TXT:ES:PDF>].
- Consejo de la Unión Europea, “Brote Covid-19: la Presidencia intensifica la respuesta de la UE poniendo en marcha el modo de activación plena del Dispositivo RPIC”, Comunicado de prensa, 2 de marzo de 2020, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/02/COVID-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/>].
- Consejo de la Unión Europea, “Decisión 2014/415/UE del Consejo de 24 de junio de 2014 relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 192/53, 1.7.2014, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0415&from=ES>].
- Consejo de la Unión Europea, “Decisión de Ejecución (UE) (2018) del Consejo de 11 de diciembre de 2011 sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a la Crisis”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 320/28, 17.12.2018, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1993&qid=1583154099617&from=ES>].

- Consejo de la Unión Europea, “Plan de Recuperación para Europa, Adopción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”, Comunicado de prensa, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>].
- Consejo Europeo, “Covid-19: el Consejo acuerda su posición sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”, Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>].
- Diario Oficial de la Unión Europea*, “Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013)”, c 9 E/56, 15.1.2010, pp. 56-64, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0056:0064:ES:PDF>].
- Diario Oficial de la Unión Europea*, “Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea”, c 202/1, 7.6.2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>].
- Ellis, David, “The Organizational Turn in International Organization Theory”, en *Journal of International Organization Studies*, núm. 1, enero de 2010, pp. 11-28.
- European Commission Public Health, “State of Health in the EU”, [https://ec.europa.eu/health/state/summary_es].
- Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo, “La salud Pública”, 2020, [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>].
- Flear, Mark, Anniek de Ruijter y Martin McKee, “Coronavirus Shows How UK Must Act Quickly Before Being Shut Out of Europe’s Health Protection Systems”, en *The BMJ*, núm. 368, 2020, [<https://www.bmj.com/content/368/bmj.m400>].
- Greer, Scott y Mätzke, Margitta, “Bacteria without Borders: Communicable Disease Politics in Europe”, en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 37, núm. 6, 2012, pp. 887-914, [<https://doi.org/10.1215/03616878-1813763>].
- Hodsons, Demont y Puetter, Uwe, “The European Union in Desequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the Post Maastricht period”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 8, 2019, pp. 1153-1171, [<https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/13501763.2019.1569712?needAccess=true>].
- Llorca Castro, Fernando, “Política de salud en la Unión Europea. ¿Hacia un Sistema Europeo de Salud Pública?”, en *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 4, núm. 4, 2006, pp. 623-641.

- Paccès, Alessio y María Weimer, “From Diversity to Coordination: A European Approach to Covid-19”, en *European Journal of Risk Regulation*, núm. 11, 2020, pp. 283-296, [<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ABEB13A16B52DF580CDAB17162426E1B/S1867299X20000367a.pdf/from-diversity-to-coordination-a-european-approach-to-COVID-19.pdf>].
- Parlamento Europeo, “Decisión No. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión No. 2119/98/CE”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 293, 5.11.2013, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>].
- Parlamento Europeo, “Decisión No. 1350/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 por la que se establece el segundo Programa de Acción Comunitaria en el ámbito de la salud (2008-2013) (texto pertinente a efectos del EEE)”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 301/3, 20.11.2007, Decisiones adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D1350&from=ES>].
- Parlamento Europeo, “Decisión No. 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 por la que se crea la red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad”, DO L 268 de 03.10.1998, [<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/70fa8860-1e6a-4988-9c6e-c34b3015347a/>].
- Parlamento Europeo, “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre el Libro Blanco de la Comisión ‘Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013) (2008/2115[INI])’”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 9 E/56, 15.1.2010, pp. 56-64, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0056:0064:ES:PDF>].
- Pazos-Vidal, Serafín, “El Coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del dialogo constitucional”, en *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, num. 18, abril-septiembre, 2020, pp. 154-183, [<https://doi.org/10.20318/economia.2020.5707>].
- Pons Rafolds, Xavier, *Salud pública y derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Ponte Iglesias, María Teresa, “La crisis de la Covid-19”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, núm. 45, tercer cuatrimestre de 2020, pp. 337-357.

- Ponte Iglesias, María Teresa, “La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la Covid-19”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, núm. 45, 2020, pp. 337-357, [<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/13499>].
- “Reglamento (ce) No. 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, 21 de abril de 2004, por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, l 142/1, 30.4.2004, [<https://www.boe.es/doue/2004/142/L00001-00011.pdf>].
- Renda, Andrea y Castro, Rosa, “Toward Stronger EU Governance of Health Threats after the Covid-19 Pandemic”, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 11, núm. 2, 2020, pp. 273-282.
- Sobrino Heredia, José María, “La política de la salud publica en la Unión Europea”, en *Anurio da Facultades da Universidades da Coruña*, 1998, pp. 547-581, [<https://core.ac.uk/download/pdf/61907481.pdf>].
- Yáñez-Barnuevo, Juan Antonio, “La Unión Europea y la pandemia de 2020: ¿qué ocurrió con la cláusula de solidaridad europea?”, *Real Instituto El Cano*, Comentario 32/2020, 23 de septiembre de 2020, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-yanezbar-nuevo-ue-y-pandemia-de-2020-que-ocurrio-con-clausula-de-solidaridad-europea].
- Zeitlin, Jonathan, Francesco Nicoli y Brigitd Laff, “Introduction: The European Beyon the Polycrisis? Integration and Politization in an Age of Shifting Cleavages”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 963-976, <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/13501763.2019.1619803?needAccess=tru>].

3. LA CRISIS SANITARIA Y ECONÓMICA DE COVID-19 EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU RESPUESTA

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

INTRODUCCIÓN

EL AÑO 2020 se inicia con la declaración de la pandemia de Covid-19 originada por el virus SARS-COV-2. El primer contagio se presentó el 1º de diciembre de 2019 en la provincia de Hubei en China.

En Europa se reconoció la presencia de este virus a finales del mes de enero cuando en Francia un hombre presentó los síntomas y, posteriormente, el 15 febrero falleció por neumonía. En el norte de Italia, cerca de Milán, se presentó un brote importante de contagios por lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a Europa como el epicentro de los contagios en el mes de marzo. Es en este contexto que el 11 de marzo de 2020 la OMS declara que Covid-19 es una pandemia. A partir de esta fecha la presencia de del virus se esparció por varios Estados de la Unión Europea (UE).

* Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, [plcv4746@correo.xoc.uam.mx].

** Profesora e investigadora de tiempo completo y Jefa del Área de Política Internacional en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, [bnpez@correo.xoc.uam.mx].

La situación se vuelve preocupante porque se carece de una vacuna, así como de un tratamiento que permita afrontar los problemas respiratorios y la neumonía que provoca un elevado número de contagiados y de muertes. Ante la propagación del virus, los Estados de la UE deciden un primer confinamiento y la inmediata suspensión de actividades económicas, lo que tuvo consecuencias en cuanto al ingreso, el empleo y la recesión de la economía en toda la Unión Europea en los primeros trimestres del año.

Ante esta situación, el propósito de este trabajo es presentar el impacto que la pandemia ha tenido en la actividad económica, principalmente en los indicadores del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el empleo, así como la respuesta de la Unión Europea para atenuar la caída de su economía e impulsar a mediano plazo el crecimiento y las condiciones de vida de su población. Para ello hemos dividido en tres partes nuestro trabajo: la primera está dedicada a los aspectos generales de la crisis sanitaria de Covid-19 en la Unión Europea; la segunda, a los efectos económicos; y la tercera a presentar el alcance de las medidas diseñadas y aplicadas como integración europea, así como en los Estados con mayor peso poblacional y económico.

LA CRISIS SANITARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

La aparición del virus en la Unión Europea fue en febrero, pero a partir de marzo se incrementó exponencialmente el número de contagios y de fallecidos convirtiendo al continente europeo en ese momento en el epicentro de la pandemia. Posteriormente, y ante la adopción de medidas, se logró reducir la curva de contagios y el epicentro pasó a ser América, sobresaliendo Estados Unidos, Brasil y México.

Sin embargo, después de la denominada “primera ola” de contagios y las radicales medidas para reducirla, los europeos se enfrentaron nuevamente al alza de contagios y muerte, presentando indicadores más altos de lo que fue el primer periodo.

En los cuadros 1 y 2 se muestra cómo se incrementó el número total de contagios y fallecidos en tan sólo veinte días. En la UE pasó de 4 909 402 a 10 908 028 contagios, y de 201 151 a 270 664 decesos: el contagio se duplica y los fallecimientos se incrementan en 35%. En relación con los países hay un aumento acelerado en cuanto a los números absolutos, y en relación con el número acumulado de catorce días de casos de Covid-19 por 100 000 habitantes.

Cuadro 1. Situación de Covid-19 en la UE
(28 de octubre de 2020)

	Suma de casos	Fallecidos	Casos 100 000*	Muertes 100 000*
España	936 560.0	33 775.0	312.4	3.6
Francia	897 034.0	33 477.0	414.6	1.9
Reino Unido	722 409.0	43 646*	329.2	1.9
Italia	414 241.0	36 543.0	147.3	0.9
Alemania	366 299.0	9 789.0	79.1	0.3
Países Bajos	228 234.0	6 751.0	535.1	1.8
República Checa	173 885.0	1 422.0	858.6*	6.5*
Bélgica	222 160.0	10 413.0	756.9*	2.9

Fuente: Elaboración propia con datos de European Centre for Disease Prevention and Control. An Agency of the European Union, *Covid-19 Situation Update for the EU/EEA and the UK*, [<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>] (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2020).

* Por cada 100 000 habitantes.

Cuadro 2. Situación de Covid-19 en la UE
(17 de noviembre de 2020)

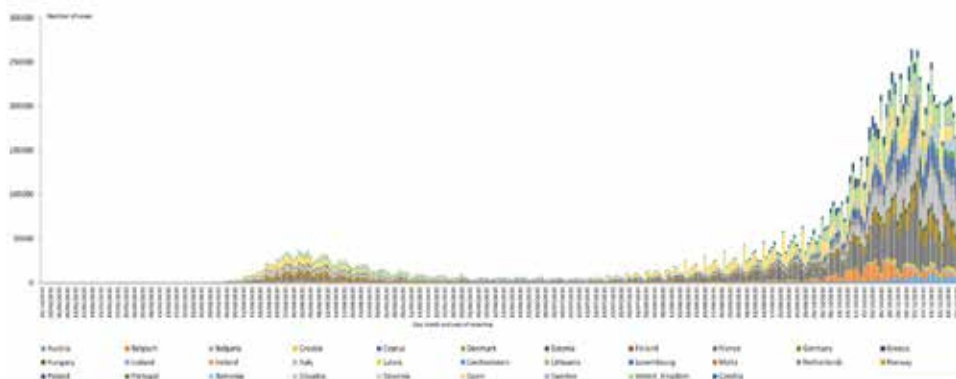
	Suma de casos	Fallecidos	Casos 100 000*	Muertes 100 000*
España	1 496 864	41 253	545.8	10.6
Francia	1 991 233	45 054	783.1	11.4
Reino Unido	1 390 681	52 147	505.4	7.9
Italia	1 205 881	45 733	785.8	11.1
Alemania	815 746	12 814	307.6	2.6
Países Bajos	452 157	8 519	488.6	6.2
República Checa	465 523	6 416	1 076.3	25.9
Bélgica	537 775	14 616	755.0	22.5

Fuente: Elaboración propia con datos de European Centre for Disease Prevention and Control. An Agency of the European Union, *Covid-19 Situation Update for the EU/EEA and the UK*, [<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>] (Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2020).

* Por cada 100 000 habitantes.

En octubre, con el inicio de la temporada de bajas temperaturas, se presentó un repunte acelerado de los contagios que obligó a varios países a un nuevo confinamiento. La magnitud de los contagios se presentó como superior a la de marzo y con ello los efectos llevaron a la saturación de los servicios de emergencia. La gráfica 1 muestra el comportamiento de la pandemia.

Gráfica 1. Covid-19 en la Unión Europea



Fuente: Elaboración propia con datos de European Centre for Disease Prevention and Control. An Agency of the European Union, *Covid-19 Situation Update for the EU/EEA and the UK*, [<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>](Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

CRISIS Y EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA EN LA UNIÓN EUROPEA

La situación sanitaria ha provocado que los gobiernos tomen medidas que han generado una “nueva” crisis económica que no pudo ser prevista por ningún economista, y que cuenta con características diferentes a la crisis de 1929, así como a la crisis económica de 2008. El comportamiento de la economía llegó a un límite en el crecimiento y se presentó de pronto una caída de la inversión y el empleo, con el concomitante efecto en la demanda efectiva, la quiebra de empresas y la destrucción de capital. Las fases del ciclo económico se vieron interrumpidas de manera abrupta y sin avisos de lo que se aproximaba.

Esta crisis económica surge de forma imprevista por la pandemia que frena de golpe la actividad industrial y, en algunos casos, la comercial, ade-

más de incluir a todos los países; es realmente una crisis mundial de dimensiones desconocidas y de la cual no se puede prever la magnitud que tendrá, pues la pandemia no ha sido controlada y a pesar de que se ha trabajado en diversas vacunas, no se sabe cuándo terminarán los efectos de la crisis sanitaria ni cómo será la reconstrucción de las economías del mundo. La incertidumbre ha llevado a los Estados a un difícil equilibrio entre la crisis sanitaria y la económica, entre la vida y la supervivencia económica de los países y de las personas.

Los Estados, independientemente de su modelo económico e ideológico, han tenido que enfrentar con desesperación y angustia la toma de decisiones en el aspecto humano y económico. En un primer momento, con asistencia médica que no estaba preparada para afrontar un reto de tal magnitud y gravedad; en un segundo momento, al delimitar la movilidad de las personas para frenar los contagios e incluso decretar cuarentenas y el cierre de la movilidad del exterior. Los Estados han tomado decisiones sanitarias que tienen un impacto importante en la actividad económica y frenan las cadenas de producción que la internacionalización y el comercio exterior han establecido.

A continuación presentamos los datos macroeconómicos y de empleo que permiten tener una primera aproximación al impacto de la pandemia de Covid-19.

Producto Interno Bruto

Con la crisis sanitaria la Unión Europea ha tenido una reducción de sus actividades tanto industriales como comerciales que ha impactado negativamente la economía, lo que se refleja en la caída del Producto Interno Bruto (PIB), esto por el temor al contagio así como por la cuarentena que han establecido países que inicialmente tuvieron la mayor cantidad de contagios, como es el caso de Italia, España y Francia.

La contracción de la demanda en general, de la inversión y de actividades como la aeronáutica, la hotelería y los servicios turísticos, que tienen un efecto importante en las economías de algunos países, ocasionaron una caída del PIB durante el primer trimestre: en la Unión Europea de 3.3% y en la eurozona de 3.7%, siendo el correspondiente a los meses en que se inicia la crisis sanitaria.

Para el segundo trimestre, ya con la pandemia declarada y con un mayor impacto, el PIB descendió 11.4% para la Unión Europea y para la eurozona alcanzó 11.8%, siendo estas cifras las peores de las que se tiene registro desde 1995. Si se revisan los datos, la caída interanual del PIB de la UE fue, durante el primer trimestre, de 2.7%, aumentando en el segundo trimestre a 13.9 por ciento.

Para el tercer trimestre se presentó una recuperación de 12.1%, pero en relación con el año anterior descendió 3.9%. El efecto de la crisis sanitaria en la economía, en el transcurso de 2020, ha sido el más importante en la historia de la UE.

Aunado a esta información, se ha presentado una caída en la formación bruta de capital de 15.4%, las exportaciones presentaron un retroceso de 18.8% y para las importaciones éste fue de 17.8%, en tanto que el consumo final descendió 12 por ciento.

El impacto en cada país miembro fue diferente, como lo muestra el cuadro 3, que presenta los datos de los países más representativos por su peso económico y poblacional. A continuación se muestran los montos y efectos entre el primer y segundo trimestre.

Cuadro 3. Caída del PIB en porcentajes
(año 2020)

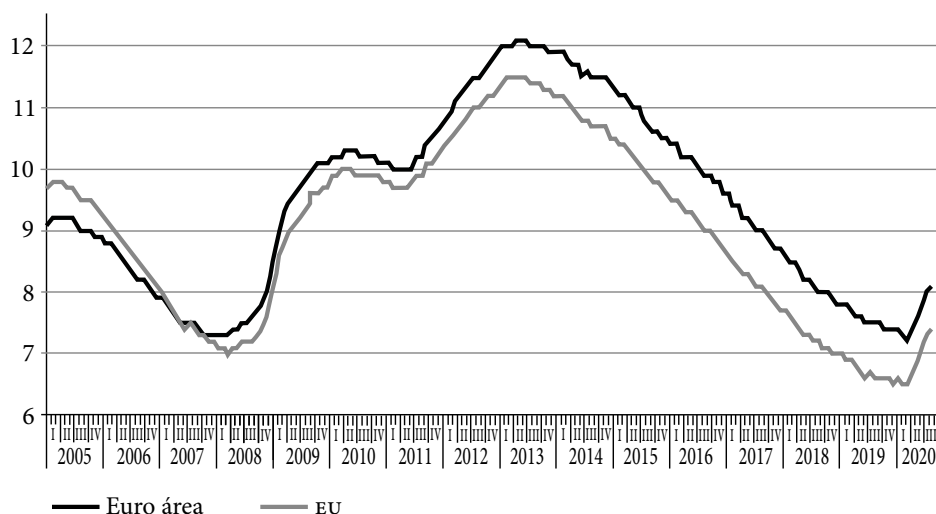
	1er. Trimestre	2º Trimestre
España	-5.2	-17.8
Francia	-5.9	-13.7
Italia	-5.5	-13.0
Alemania	-1.9	-9.8
Países Bajos	-1.5	-8.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat. Communique de presse. Euroindicateurs, [https://ec.europa.eu/documents/portlet_file_entry/2995521/2-08122020-AP-FR.pdf/6f01d8e4-f760-ac09-ac1c-a2c664d8cc8c]. (Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020).

Empleo

La recesión de la economía en la UE ha tenido un impacto en el empleo; en este rubro se había logrado, en 2019, tener una tasa de desempleo de 6.3%, inferior a la tasa de 6.9% presentada en 2008; es decir, la recuperación de la crisis financiera de 2009, que había tardado casi diez años debido a la lenta recuperación de la economía de la UE, desapareció y la tasa de desempleo aumentó a 7.5% para el mes de agosto de 2020 (véanse gráfica 2 y cuadro 4).¹

Gráfica 2. Tasa de desempleo UE y en la zona euro



Fuente: Eurostat. Communique de presse. Euroindicateurs, [<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10663794/3-30102020-CP-FR.pdf/f33dc831-1ec-39%0-874e-babb3a4516ad>] (Fecha de consulta: 28 de octubre 2020).

Ante el crecimiento del desempleo, la Unión Europea ha tenido que actuar para limitar su impacto.

¹ Véase “El desempleo crece en 75000 personas en la eurozona”, en *DW.com*. “El 1º de octubre Eurostat indicó que el desempleo en el área del euro en agosto fue de 8.1%, pero hoy revisó esa cifra y la elevó dos décimas. También corrigió el porcentaje de la UE para el octavo mes del año, que creció una décima hasta el 7.5 %”, EFE, 30 de octubre de 2020.

Cuadro 4. Desempleo total de la Unión Europea
(% de la población activa total)

Año	Unión Europea
2008	6.9
2009	8.8
2010	9.5
2011	9.6
2012	10.4
2013	10.8
2014	10.2
2015	9.3
2016	8.5
2017	7.6
2018	6.8
2019	6.3
2020	7.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=EU>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

Ante el impacto de Covid-19, en el transcurso del 2do. trimestre se perdieron 5.5 millones de empleos en relación al 1er. trimestre (cuadro 5).

Cuadro 5. Desempleo en países de la UE

	2020 Q1	2020 Q2
Grecia	15.9	16.9
España	14.2	15.3
Italia	9	7.9
Francia	7.7	7.3
Suecia	7.3	8.4
Letonia	7	8.1
Lituania	6.7	8.6
UE	6.5	6.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, [<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>], [<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10663603/3-01102020-AP-EN.pdf/f45c24be-3304-e6b7-80c8-04eae7529519>] y [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>] (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020).

El desempleo juvenil y la crisis

El mayor impacto de esta crisis ha sido principalmente en el desempleo juvenil, que había disminuido con las políticas establecidas por los Estados miembros y el apoyo de la Unión Europea. El aumento en el desempleo juvenil señala varios hechos, pero el más significativo es que se puede despedir a los jóvenes que recientemente se han integrado al mercado de trabajo con mayor facilidad y limitar su incorporación, retardando así la obtención de ingresos y las expectativas a futuro.

Habría que recordar que el desempleo juvenil es un problema a escala mundial y, en el caso de la Unión Europea, se han buscado soluciones como el programa que en apoyo a los Estados se estableció en el periodo 2014-2020, llamado “Garantía juvenil”, que con un monto de 8 800 millones de euros logró incorporar a 2 300 000 jóvenes al mercado laboral y la disminución de 1.8 millones de “ninis”.

La inscripción al programa ha logrado que los jóvenes inscritos, que se estima son 3.5 millones, hayan aceptado una oferta de empleo, la inscripción a talleres de educación continua, la realización de un periodo de prácticas o una formación de aprendiz. Con este apoyo se logró reducir la tasa de desempleo juvenil, que en su nivel más alto fue de 26% en 2013 y para 2019 había descendido a 16.8% (gráfica 3).

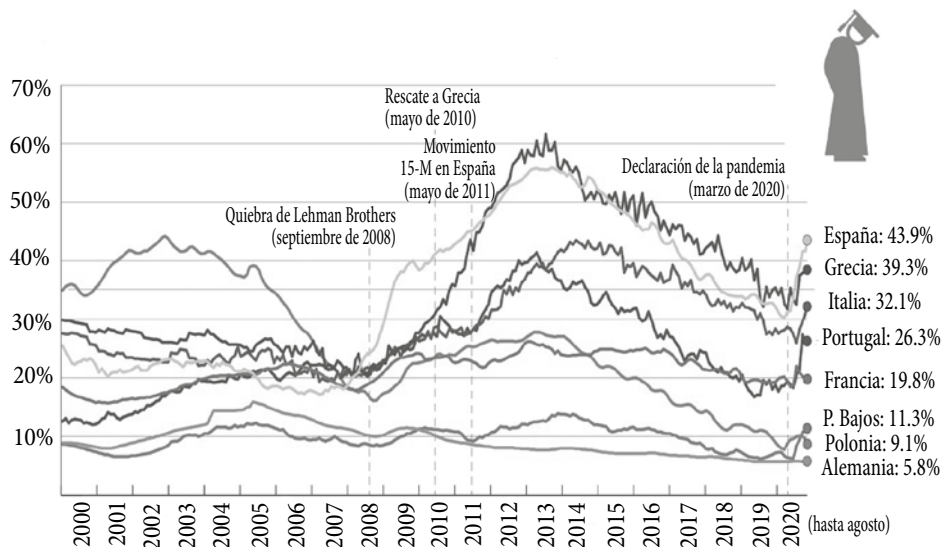
Con la crisis de Covid-19 no se sabe aún cuál será el porcentaje total del aumento en el desempleo juvenil. En el cuadro 6 se puede observar cuáles son las tasas de desempleo juvenil en los dos primeros trimestres de 2020 por país y, en algunos casos, el indicador es el doble o el triple de las tasas de desempleo total presentadas en cada país.

La información nos permite observar que la crisis de Covid-19 ha afectado al sector más vulnerable y puede conducir a que en la Unión Europea haya una segmentación del mercado de trabajo, donde el segmento más desprotegido es el de los jóvenes de 14 a 29 años. Sobre esta hipótesis será necesario trabajar.

LA RESPUESTA ANTE LA RECESIÓN ECONÓMICA

La Unión Europea, ante la crisis sanitaria y la recesión económica, ha aplicado una serie de medidas que apoyan a las empresas y a las familias ante la urgente necesidad de hacer frente a los estragos por la pandemia de Covid-19.

Gráfica 3. Las crisis del siglo XXI y el desempleo juvenil



Fuente: Elaboración propia con datos de *El Orden Mundial*, [<https://elordenmundial.com/mapas/evolucion-desempleo-juvenil-union-europea/>] (fecha de consulta: 29 de mayo de 2021).

Cuadro 6. Tasa de desempleo juvenil en la UE

	2020 Q1	2020 Q2
España	33.1	37.6
Grecia	33.2	36
Italia	28.7	25.1
Suecia	21.4	24.7
Francia	19.4	20.2
UE	15.1	16.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, [<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitviewTableAction.do>], [<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10663603/3-01102020-AP-EN.pdf/f4>], [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

Ante una recesión, Keynes² señalaba que era el Estado el que podría actuar con el propósito de atenuar los efectos presentados en la economía. Los inversionistas, ante esta situación, intentarían proteger sus bienes y no

² Véase John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

pensarían en realizar nuevas inversiones ante una situación de incertidumbre mayúscula.

La recesión presentada durante el primer trimestre de 2020 ha sido calificada por algunos estudiosos como mayor que la presentada en el siglo pasado, de 1929 a 1932. Ante dicho escenario, la Unión Europea, por medio tanto del Consejo Europeo como de la Comisión, ha diseñado y aprobado una serie de medidas para apoyar las economías de los Estados y sus habitantes. A continuación se presentan las principales medidas tomadas hasta ahora y que trataremos de ordenar según su importancia.

Desde abril, la Unión Europea decidió tomar medidas de apoyo ante el Covid-19 y su impacto económico concretándose en mayo, cuando la Comisión Europea propuso un plan de recuperación: “Este fondo deberá ser de una magnitud suficiente, ir dirigido a los sectores y zonas geográficas afectados de Europa y ser específico para abordar esta crisis sin precedentes”.³

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El primer mecanismo de rescate es el de mayor monto y efectos: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR); negociado el 21 de julio y el 10 y 11 de diciembre de 2020, es el paquete de ayuda más ambicioso. Con esta iniciativa se acordó brindar un monto total de 1 824.3 billones de euros y constituye un plan de recuperación para los países miembros de la Unión Europea que busca tener un impacto a corto y mediano plazos ante los efectos negativos en la actividad económica por la pandemia de Covid-19.

El MRR se divide en dos aspectos:

- 1) El primero es el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 que consiste en un apoyo de 1 074.3 miles de millones de euros.
- 2) El segundo aspecto consiste en un fondo extraordinario llamado Nueva Generación (NG-EU) por un monto de 750 000 millones de euros. Este fondo se divide a su vez en dos partes: una con un monto de 390 000 millones de euros de ayuda a fondo perdido y otra por 360 000 millones de euros en calidad de préstamos (cuadro 7).

³ Consejo Europeo, *Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo del 23 de abril de 2020*, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>] (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020).

Cuadro 7. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE

Marco Financiero Plurianual 2021-2027

1 074.3 billones

Fondo Extraordinario Nueva Generación (NG-EU)

750 000 millones de euros

Subvenciones	390 000
Préstamos	360 000

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

Los dos programas tienen como objetivo prioritario dar respuesta a los efectos diferenciados que tendrá esta crisis en los Estados europeos, afectando de maneras diversas a los sectores productivos y a los segmentos de la población; asimismo, el impacto que se ha visto no se presenta de manera uniforme en todos los Estados miembros, por ello en dichas negociaciones la pauta principal fue la de llamar a la solidaridad europea para poder hacer frente a este problema. Asimismo, se mostró un cambio ante las políticas empleadas para salir de la crisis financiera de 2008 y las propuestas para poder responder a los efectos de la crisis actual. Se realizó la negociación conjunta de los dos mecanismos financieros para poder tener medidas coordinadas y complementarias, evitando que se contrapongan.

Marco Financiero Plurianual 2021-2027

La Unión Europea estableció en 1988 el primer acuerdo interinstitucional (paquete Delors) que, posteriormente, con el Tratado de Lisboa, fue transformado en un acto jurídicamente vinculante. A partir de dicho año se ha establecido como una tradición la elaboración y la observancia de los Marcos Financieros Plurianuales, que regulan los principales gastos de la integración europea. Cada periodo plurianual tiene sus segmentos prioritarios, adaptándose a los retos y objetivos que se plantea la UE.

En la negociación de este MFP se presentaron propuestas basadas en la austeridad debido a la reducción en el monto esperado ante la concreción de la salida del Reino Unido del proceso de integración. Asimismo, el desglose está estructurado como se muestra en el cuadro 8:

Cuadro 8. Marco Financiero Plurianual (2021-2027) (millones de euros)

Mercado único, innovación y economía digital	132 781
Cohesión, resiliencia y valores	377 768
Recursos naturales y medio ambiente	356 374
Migración y gestión de las fronteras	22 671
Seguridad y defensa	13 185
Vecindad y resto del mundo	98 419
Administración pública europea	73 102
Total de créditos de pago	1 061 058

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo de la Unión Europea, “Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027”, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2020-INIT/es/pdf>] (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

El cuadro 8 refleja nuevamente como prioritario el recurso económico enfocado a la cohesión y a la resiliencia.

Fondo Nueva Generación Unión Europea

Este fondo para la recuperación de la Unión Europea ante la pandemia de Covid-19 tiene un monto de 750 000 millones de euros que se distribuyen de la siguiente manera: 390 000 millones en subvenciones y 360 000 millones en préstamos. Los 390 000 millones de euros se distribuyen a su vez en 312 500 millones en subvenciones y 77 500 millones a los programas.

El cuadro 9 muestra los programas que buscan “reforzar los servicios de atención sanitaria y el empleo, apoyar a las pequeñas y medianas empresas e impulsar la doble transición ecológica y digital”.⁴ La Unión Europea ha programado una distribución de los 312 500 millones de euros en dos periodos: el primero de 2021 a 2022 con 218 750 millones de euros tomando en cuenta algunos parámetros como son el desempleo, el PIB per cápita inverso y el porcentaje de la población. El segundo sería

⁴ Consejo Europeo, “Covid-19: la Presidencia del Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo político sobre REACT-UE”, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/18/covid-19-presidency-and-parliament-reach-political-agreement-on-react-eu/>] (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).

para el año 2023 con 93 750 millones y tomaría en consideración la caída del PIB real durante 2020, caída acumulada del PIB real 2020 y 2021, PIB per cápita inverso y porcentaje de la población. La distribución porcentual sería de 70% para el primer periodo y 30% para el segundo.⁵

Cuadro 9. Programas para la distribución de subvenciones y préstamos del Programa Nueva Generación

Programa	Monto (millones de euros)
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672 500
REACT-EU	47 500
Horizonte Europa	5 000
InvestEU	5 600
Desarrollo Rural	7 500
Fondo de Transición Justa	10 000
RescuEU	1 900

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>] (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

Al recuperar la experiencia de los primeros años en la distribución de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, se ha considerado conveniente condicionar las aportaciones a que cada Estado elabore un plan de recuperación y resiliencia (PRR) con tres criterios:

1. Coherencia con las recomendaciones del Semestre Económico.
2. Refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro.
3. Contribución efectiva a la transición ecológica y digital.

El proyecto de la Unión Europea contempla una transformación de su planta productiva y en general para lograr los objetivos de un avance en la ecología de acuerdo con los objetivos de su lucha contra el cambio climático contenido en su plan 2030 y una transformación digital. Se plantea que las inversiones en la industria deben contemplar dichos objetivos y está condicionando los apoyos.

⁵ Ver Consejo Europeo, “Reunión extraordinaria del Consejo Europeo”, 17 a 21 de julio de 2020, [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>]

A los esfuerzos por superar la crisis económica, y en apoyo al programa MRR, se le agrega el fondo SURE para políticas laborales y el MEDE, que es el mecanismo europeo de estabilidad.

Apoyo a la inversión y las empresas

Ante la contingencia sanitaria, la Comisión Europea diseñó apoyos para proteger a las pequeñas y medianas empresas que se vieron afectadas por el primer confinamiento que obligó a varios países de la Unión Europea a limitar la movilidad de la población y al cese de las actividades económicas, excepto las estrictamente necesarias, como las de los proveedores de alimentos y la entrega a domicilio, los de salud, la prestación de servicios indispensables y la seguridad; así, los pequeños comercios tuvieron un impacto importante. Por ello, la Comisión en el mes de abril decidió otorgar una ayuda aproximada de 8 000 millones de euros con el propósito de apoyar a 100 000 pequeñas empresas en toda la Unión Europea.

Ante la crisis sanitaria se decretó en la mayoría de los países una cuarentena en la que las actividades industriales, comerciales y de servicios se suspendieron, ocasionando que las empresas optaran por el despido de los trabajadores; ante esta perspectiva, y viendo que los más afectados eran los jóvenes, la Unión Europea acudió en apoyo de los Estados para poder diseñar mecanismos para que las empresas conservaran a sus trabajadores en espera de que, una vez superada la crisis sanitaria, se reiniciaran las actividades laborales y evitar al máximo el aumento del desempleo.

Para mantener el empleo se propuso un nuevo instrumento de apoyo temporal que mitigara los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE)⁶ con un monto de 100 000 millones de euros para proteger el empleo y a los trabajadores.

En septiembre la Comisión Europea aprobó otorgar apoyos a diecisiete países con el programa SURE. Ello representó un total de 87 900 millones de euros distribuidos en los diecisiete Estados –aunque habría que señalar que 83% se concentra en cinco países: Italia, España, Polonia, Bélgica y Portugal. La distribución con su porcentaje del total se muestra en el cuadro 10.

⁶ Fondo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (*Temporary Support to Mitigating Unemployment Risks in an Emergency* (SURE)).

Cuadro 10. Distribución del fondo SURE por país

País	Monto en euros	PP %
Bélgica	7.8 billones	8.8737
Bulgaria	511 millones	0.0006
República Checa	2 billones	2.2753
Grecia	2.7 billones	3.0717
Hungría	504 millones	0.0006
España	21.3 billones	24.2321
Croacia	1 billón	1.1377
Italia	27.4 billones	31.1718
Chipre	479 millones	0.0005
Letonia	192 millones	0.0002
Lituania	602 millones	0.0007
Malta	244 millones	0.0003
Polonia	11.2 billones	12.7418
Portugal	5.9 billones	6.7122
Rumanía	4 billones	4.5506
Eslovaquia	631 millones	0.0007
Eslovenia	1.1 billones	1.2514
Total	87.9 billones	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea, “Empleo y economía durante la pandemia de coronavirus”, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_es] (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).

Este fondo es para proteger el empleo de los trabajadores ante la pandemia de Covid-19 y consiste principalmente en brindar apoyo financiero a los Estados en sus gastos para mantener el empleo, en especial cuando las empresas tienen que reducir las horas de trabajo por la contingencia y mantener el salario de los trabajadores.

Apoyo de los Estados como porcentaje del PIB

En el cuadro 11 se presentan los porcentajes del PIB que hasta este momento han destinado los diferentes Estados para responder a la crisis sanitaria en un primer momento y, posteriormente, a la crisis económica.

Cuadro 11. Apoyo económico ante Covid-19

País	PIB (porcentaje)
Alemania	23.6
Francia	14.3
España	8.4
Italia	20.6
Reino Unido	17.8

Fuente: Elaboración propia con datos de *El País*, [<https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/23/economia/1587665226>] (Fecha de consulta: 23 de abril de 2020).

Ha sido necesario destinar recursos públicos para paliar la crisis sanitaria que, ante su magnitud, ningún país podría enfrentar sin realizar gastos para la contingencia, ante la ausencia de una vacuna y un tratamiento que pudiera evitar la muerte de los enfermos de Covid-19.

La manera súbita en que aparecen y se generalizan los contagios hace que todos los sistemas de salud se vean débiles para enfrentar un mal específico: primero era necesario proteger al personal médico y después a la población. La compra de cubrebocas y respiradores, así como de medicamentos específicos para intentar enfrentar la enfermedad sin contar con la seguridad de lograrse, llevó a la mayoría de los países a gastos no contemplados en los presupuestos, buscando frenar la pandemia.

Con el propósito de evitar los contagios, algunos países cerraron sus fronteras en un primer momento, pero ante la expansión del virus fue necesario decretar cuarentenas para evitar la movilidad de la población y frenar así la cadena de contagios. Primero China y después Estados de la Unión Europea como Italia, España, Francia y Alemania tomaron tal decisión.

Con la cuarentena decretada, la movilidad fue limitada y las actividades de producción y distribución, salvo las esenciales, se suspendieron. Ello implicó, por una parte, despidos en algunos casos y, en otros, que los Estados brindaran apoyos para la subsistencia de la población. En algunos casos, como en Francia y otros países, se brindó el seguro de desempleo, así como apoyos para el pago de renta y servicios de electricidad, agua, entre otros. Asimismo, se tuvo que apoyar a las pequeñas y medianas empresas para mantener a su personal, con la expectativa de que una vez superada la epidemia se integraran y continuaran en la planta productiva.

Al inicio se presentó una reticencia ante los gastos no considerados en el presupuesto (como en el caso de Francia, en el que el presidente Macron fue

cuestionado por personal médico que solicitó mayor apoyo para las medidas de protección, a lo que el presidente respondió que tendría que mantenerse una austeridad, pues al endeudarse serían los jóvenes los que tendrían que pagar), pero ante la necesidad urgente de frenar los contagios y mantener la cuarentena, se tuvo que incrementar el gasto.

En esta situación, muy semejante a la crisis económica en la que Keynes señala que es el Estado el único que puede intervenir para frenar la crisis a través del gasto público, fue que los Estados tuvieron que incrementar su gasto público y brindar apoyos, endeudándose en algunos casos.

En esta dirección, la Premio Nobel de Economía 2019, Esther Duflo, señaló a finales de marzo la importancia de la participación del Estado ante la pandemia de Covid-19: “Cuando se tiene una gran crisis de demanda como ahora, es necesario inyectar recursos en la economía; [los gobiernos pueden] pedir prestado masivamente y estimular la economía lo más posible [...] Es verdaderamente el momento keynesiano por excelencia”.⁷ Y, en efecto, los Estados tuvieron que reaccionar y apoyar al sistema sanitario y también a empresas y ciudadanos para poder respetar las medidas establecidas para frenar los contagios.

La Unión Europea, percibiendo la magnitud de la crisis y sus efectos en la economía, buscó y logró un acuerdo histórico en el que, por primera vez, se endeudaría para financiar el Fondo Europeo de Recuperación para la Solidaridad y el Crecimiento:

El presidente de Francia, Emanuel Macron, en relación al acuerdo ha declarado: Pero es sobre todo y antes que otra cosa, una reunión donde las conclusiones son verdaderamente históricas [...] Nosotros hemos puesto una capacidad de pedir prestado en conjunto, de poner un plan de relanzamiento solidario por primera vez. El objetivo que nos habíamos fijado, de un monto de 750 000 millones de euros en total ha terminado por obtener el acuerdo de todos [...] un monto para las subvenciones que ha sido finalmente de 390 millares de euros, pero que es un monto consecuente, que permitirá a cada uno de los países financiar una parte no despreciable de los planes nacionales.⁸

⁷ “Coronavirus: l'économiste Esther Duflo encourage la dépense publique”, en *La Tribune*, 31 de marzo de 2020, [<https://www.latribune.fr/economie/france/coronavirus-l-economiste-esther-duflo-encourage-la-dépense-publique-843910.html>] (Fecha de consulta: 25 de julio de 2020).

⁸ Traducción libre, Élysée, “Conferencia de prensa conjunta del Presidente de la República y de la Canciller Alemana-Consejo Europeo”. 21 de julio de 2020, [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/07/21/laccord-decide-au-conseil-europeen-est-sans-precedent-sur-tf1->

Por primera vez se establece una solidaridad en la deuda, los veintisiete países se endeudarán para integrar el fondo, con un monto que se estima representa “el equivalente a 17% de la renta bruta europea. Lo que también replantea el modelo presupuestario de la Unión”.⁹ Es así como la Unión Europea responde ante un nuevo reto, ante la crisis sanitaria y el impacto económico, y le permite avanzar en la construcción de una Unión Europea Solidaria.

PERSPECTIVAS

La crisis sanitaria ha continuado y se han presentado etapas que han superado a las iniciales en su impacto tanto en el número de contagios como en el de fallecimientos. Las vacunas han logrado el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la agencia europea y se ha iniciado la etapa de vacunación por edades.

En relación con el comportamiento del producto interno en la Unión Europea, el impacto anual ha sido una caída de 6.4, a pesar de una recuperación durante el tercer trimestre de 11.5 en relación con el segundo trimestre de 2020.

El impacto en el desempleo a diciembre de 2020 fue de 7.5%, con un incremento de 1% en relación con diciembre de 2019, que representa casi dos millones de desempleados más.

En relación con el desempleo juvenil, se reconoce por Eurostat que de 14.8% en 2019 aumentó a 17.8% en 2020, que son 3 138 000 jóvenes.

Habría que subrayar la participación determinante del Estado en cada país, ya que como responsables de la salud y la seguridad de la población tomaron medidas al ordenar el confinamiento, aun con sus efectos en la economía, y que casi todos en la Unión Europea apoyaron con recursos a la población para poder subsistir durante el confinamiento ordenado, tanto a los hogares, trabajadores y empresas.

Finalmente, la Unión Europea, con sus diversos mecanismos de intervención, logró acuerdos para apoyar a los Estados que la integran y atenuar

emmanuel-macron-revient-sur-les-enjeux-et-limpact-de-laccord-pour-la-france] (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2020).

⁹ Véase *France24*, “Los claroscuros del presupuesto y fondo posCovid aprobados por la Unión Europea”, [<https://www.france24.com/es/20200722-union-europea-fondo-presupuesto-historico-claves>] (Fecha de consulta: 22 de julio de 2020).

los efectos inmediatos de la crisis sanitaria y económica; pero además logró un planteamiento en relación con su Marco Financiero Plurianual 2021-2027, donde el empleo y el apoyo a los jóvenes, así como el avance en su proyecto de modernización en el aspecto digital y el avance respecto del cambio climático están presentes. Asimismo, es necesario subrayar que por primera vez la Unión Europea ha aceptado emitir una deuda colectiva para financiar los proyectos de intervención.

La situación de emergencia continúa y se espera que las vacunas logren atenuar el impacto y también, poco a poco, la reanudación de las actividades económicas y sociales; pero definitivamente, los apoyos otorgados por la Unión Europea tendrán un efecto positivo en la recuperación de la salud y la economía.

CONCLUSIONES

La pandemia de Covid-19 se ha presentado de manera súbita y la Unión Europea, a partir de marzo, se convirtió en el epicentro a escala mundial con un elevado número de contagios en los países con mayor población. Ante esta crisis sanitaria, la UE respondió con el objetivo de detener la pandemia con cuarentenas que lograron frenar los contagios.

La crisis sanitaria y las medidas tomadas por los Estados para contenerla llevaron a una recesión de la economía con consecuencias en las actividades productivas y un impacto importante en el desempleo. Los jóvenes fueron los que presentaron mayores tasas de desempleo y, ante ello, la Unión Europea y los Estados diseñaron programas de apoyo para contener el desempleo juvenil y en general.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea se integra por una parte en el Fondo Extraordinario Nueva Generación y otra en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, o sea, que la respuesta es a corto y mediano plazos. El primero cuenta con 750 000 millones de euros y en el segundo son 1 074.3 billones distribuidos en el periodo 2021-2027. Habrá subvenciones y préstamos, con un enfoque en que los fondos deben dirigirse y contribuir efectivamente a la transición ecológica y digital. Su compromiso en la lucha contra el cambio climático y con la estrategia digital de la Unión Europea se reafirma. El acuerdo, considerado como histórico con un financiamiento de deuda conjunta, es un hecho inédito hasta ahora en la Unión Europea.

Las políticas públicas de la Unión Europea han tratado de frenar los efectos ante las tasas negativas en el crecimiento del PIB durante los dos primeros trimestres del año y su impacto en el desempleo. Los Estados también han diseñado y aplicado mecanismos de apoyo, elevando el gasto público para acudir en auxilio de los ciudadanos, a nivel tanto de empresas como de particulares.

Ha sido todo un reto enfrentar la pandemia, situación en la que la Unión Europea, ante las dificultades, buscó la unidad para responder a un desafío que ha planteado un difícil equilibrio entre la crisis sanitaria y la crisis económica. Sin embargo, la incertidumbre prevalece ante la magnitud de la crisis sanitaria, sus efectos en la actividad económica y el ajuste de las medidas de apoyo tomadas por la Unión Europea para enfrentar la crisis de Covid-19.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial, [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TO.TL.ZS?locations=EU>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Comisión Europea, “Empleo y economía durante la pandemia de Coronavirus”, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_es] (Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2020).
- Comisión Europea, “Configurar el futuro digital de Europa.ec.europa.eu”: [<https://ec.europa.eu-infostrategy>].
- Comisión Europea, “Covid-19: Paquete económico Apoyo para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)”, 2 de abril de 2020. Español.ec.europa.eu
- Comisión Europea, “Apoyo al empleo juvenil. Un puente hacia el empleo para la próxima generación”, Ec.europa.eu
- Consejo de la Unión Europea, “Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027”, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2020-INIT/es/pdf>] (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- Consejo Europeo, *Conclusiones del Presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo*, 23 de abril de 2020, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-videoconfe->

- rence-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/] (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2020).
- Consejo Europeo, “Covid-19: la Presidencia del Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo político sobre REACT-UE”, [https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/18/covid-19-presidency-and-parliament-reach-political-agreement-on-react-eu/] (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020).
- Consejo Europeo, “Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 17 a 21 de julio de 2020”, [https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/].
- Consejo Europeo, “Recomendación del Consejo. Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye a la Recomendación del Consejo, 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 01 Julio 2020”. Español. ec.europa.eu
- Dw-Breaking World News. “La UE acuerda paquete financiero para combatir la crisis por Coronavirus, 21 de julio de 2020”, [https://www.dw.com/es/la-ue-acuerda-paquete-financiero-para-combatir-la-crisis-por-coronavirus/a-54256469] (Fecha de consulta: 22 de julio de 2020).
- El Orden Mundial*, [https://elordenmundial.com/mapas/evolucion-desempleo-juvenil-union-europea/]
- El País*, [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/23/economia/1587665226] (Fecha de consulta: 23 de abril de 2020).
- Élysée “Conferencia de prensa conjunta del Presidente de la República y de la Canciller Alemana-Consejo Europeo”, 21 de julio de 2020, [https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/07/21/laccord-decide-au-conseil-europeen-est-sans-precedent-sur-tf1-emmanuel-macron-revient-sur-les-enjeux-et-limpact-de-laccord-pour-la-france] (Fecha de consulta: 25 de agosto de 2020).
- European Centre for Disease update for the EU/EEA and the UK, varias fechas.
- European Centre for Disease Prevention and Control. An Agency of the European Union, “Covid-19, Situation Update for the EU/EEA and the UK”, [https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea] (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2020).
- Eurostat. Communiqué de presse, Euroindicteurs, [https://ec.europa.eu/documents/portlet_file_entry/2995521/2-08122020-AP-FR.pdf/6f-01d8e4-f760-ac09-ac1c-a2c664d8cc8c] (Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020).

- France24*, “Los claroscuros del presupuesto y fondo posCovid aprobados por la Unión Europea”, [<https://www.france24.com/es/20200722-union-europea-fondo-presupuesto-historico-claves>] (Fecha de consulta: 22 de julio de 2020).
- Gómez Muñoz, Janira, “Los claroscuros del presupuesto y fondo posCovid aprobados por la Unión Europea”, en *France24.com*, 22 de julio de 2020.
- Keynes, John Maynard (1991), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- La Tribune*, “Coronavirus: l’économiste Esther Duflo encourage la dépense publique”, 31 de marzo de 2020, [<https://www.latribune.fr/economie/france/coronavirus-l-economiste-esther-duflo-encourage-la-depende-publique-843910.html>] (Fecha de consulta: 25 de julio de 2020).
- Naciones Unidas, Reunión de la segunda comisión, “La amenaza de una crisis de la deuda de las economías debilitadas por Covid-19”, 5 de octubre de 2020.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Tendencias mundiales del empleo juvenil”, varios años. ilo.org.
- Pérez Rodríguez, Beatriz Nadia, Cuauhtémoc Pérez Llanas y Graciela Pérez Gavilán (2017), *La Unión Europea. Perspectivas internas y externas a 60 años de su conformación*, UAM-Xochimilco, DCSH, México.
- Pérez Rodríguez, Beatriz Nadia, Cuauhtémoc Pérez Llanas y Graciela Pérez Gavilán (2019), *El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar*, UAM-Xochimilco, DCSH, México.
- Stiglitz, Joseph, “Una pandemia de ensueño”, Entrevista de Fernanda Hernández, en *Expansión*, núm. 1269, julio, 2020, pp. 10-11.

4. LA PANDEMIA ACELERÓ LA CRISIS ECONÓMICA 2020 EN LA UNIÓN EUROPEA: ALGUNAS DE SUS PRIMERAS MANIFESTACIONES*

*Santiago Anima Puentes***

*Vicente Guerrero Flores****

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO se abordan algunas de las primeras manifestaciones de la crisis económica que la Unión Europea (UE) está enfrentando como resultado de la pandemia. Se analiza la respuesta que dio la UE para enfrentarla y para preparar la recuperación económica en el mediano y largo plazos. Sin embargo, se insiste en que algunos problemas económicos se venían

* Las ideas que conforman este ensayo se expusieron el 29 de octubre en el VIII Congreso de Estudios Europeos en México (CEEM) “La crisis en Europa: retos y oportunidades”, Mesa 3, organizado por la Universidad Autónoma de México-Xochimilco y la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Titular de la asignatura de Economía Europea y Coordinadora Académica del Centro de la Unión Europea-México de la Facultad de Economía, UNAM. Sus principales líneas de investigación son dar seguimiento a las crisis económicas en la UE e identificar sus causas y consecuencias, así como a los objetivos económicos de la Agenda 2030 en la UE, América Latina y el Caribe, especialmente México y Colombia, entre otros temas, [animas@economia.unam.mx].

*** Profesor de la Facultad de Economía, UNAM, con pertenencia al Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México desde su nacimiento en 2006. Profesor de las asignaturas de Investigación y Análisis Económico y Desarrollo Económico en licenciatura y de Economía y Finanzas Internacionales en la maestría, [vigroxoch2020@gmail.com].

arrastrando desde la crisis de 2008-2009, que se profundizaron con la guerra comercial Estados Unidos-China y con la pandemia. Entre las manifestaciones de esta crisis no superada destacan: *a)* la recesión de la economía alemana, *b)* la indefinición del acuerdo de retirada del Reino Unido, *c)* la debilidad de la economía de algunos Estados Miembros (EM) de la UE, además de las dificultades asociadas al rebrote epidémico que está enfrentando la mayoría de los países miembros. Este escenario de incertidumbre ha complicado y modificado los esfuerzos de la UE para superar las crisis; en un primer momento la UE insistió en la necesidad de profundizar las reformas de orientación liberal. En el presente se aplica una solución mixta con elementos liberales de ajuste, pero también con elementos keynesianos, como la aceptación de un cierto grado de déficit público financiado con emisión de deuda.

Después de una década de turbulencia en la economía mundial ocasionada por la crisis financiera internacional de 2008-2009, con serias repercusiones que no había superado del todo, la UE se quería presentar como una alternativa a la “nueva guerra fría del siglo XXI”, es decir, un polo de desarrollo, modernidad y cambio basado en la unidad de sus Estados miembros. Sin embargo, la crisis ocasionada por la guerra comercial entre Estados Unidos y China y la irrupción de la pandemia mostraron que detrás de la fachada de armonía, unidad y modernidad había problemas pendientes de diferente nivel de gravedad, que las reformas políticas y económicas y las respuestas concretas no habían solucionado.

En un primer momento, la unidad, solidaridad y eficiencia brillaron por su ausencia. Las políticas fueron tardías, incompletas y poco adecuadas mostrando la ineficiencia de los sistemas de salud, de los mecanismos de apoyo económico y de la coordinación entre los Estados miembros. Planteamos que la acción colectiva y coordinada hubiera tenido mejores resultados, pero en el actual horizonte político cada país ha visto por sus propios intereses.

Por otro lado, la integración europea ha seguido hasta hace poco una ruta “neoclásica” de integración, proponiendo casi siempre soluciones de mercado que insisten en el equilibrio, la disciplina fiscal y las políticas de ajuste “neoliberal” pro-globalización. La emergencia económica ha obligado a sacar del baúl de los recuerdos algunos retazos del keynesianismo y del Estado de bienestar.

Nos enfrentamos posiblemente al surgimiento de una nueva síntesis de política económica que amalgama soluciones de mercado, políticas de ajuste

y un neo-intervencionismo focalizado regional, sectorial o social que además permite un cierto grado de déficit fiscal financiado por endeudamiento.

ANTECEDENTES. LA CRISIS DE 2008-2009 Y SUS EFECTOS EN LA UE

¿Qué sucedió en Estados Unidos?

La crisis de 2008-2009 en el mercado inmobiliario “subprime” mostró la fragilidad y el sobreendeudamiento del sistema financiero, de las empresas no financieras y de los hogares en los Estados Unidos. Esta situación de fragilidad y sobreendeudamiento tienen varias fuentes:

- 1) El proceso de desregulación financiera que culmina con la *Gramm, Leach, Bliley Act* de 1999 que moderniza los servicios financieros de los Estados Unidos.
- 2) La crisis de las “punto-com” de 2001 que termina con el auge especulativo de las empresas vinculadas con el internet y la “nueva economía” –sectores productivos de la economía basados en el conocimiento y la globalización– que desplazó los capitales especulativos hacia el sector inmobiliario.
- 3) El ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas que incrementó la incertidumbre e inestabilidad de la economía internacional.

Ante la reducción del consumo y la inversión, la FED (Banco Central de Estados Unidos) redujo sus tasas de interés de 6% en enero de 2001 a 1% en enero de 2004. La política anticíclica del gobierno de Estados Unidos reactivó la economía probando un auge del consumo y del mercado inmobiliario apoyado en el crédito. El endeudamiento de las empresas, los hogares y los diferentes órdenes de gobierno fue importante.

En 2004 las presiones inflacionarias llevaron a la FED a revisar su política monetaria, procediendo a elevar sus tasas de interés; este incremento tuvo efectos inesperados debido al sobreendeudamiento y la especulación en el sector inmobiliario. El alza de las tasas de interés variables produjo un aumento en las cuotas mensuales de los créditos hipotecarios ocasionando que muchos deudores dejaran de pagar su hipoteca.¹

¹ Frederic S. Mishkin, “Over the Cliff. From the Subprime to the Global Financial Crisis”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol 25, núm. 2, Winter 2C 11, pp. 49-70.

Dado que los bancos de inversión habían emitido instrumentos de alta rentabilidad llamados CDO (*Collateralized Debt Obligation*) con los cuales adquirirían paquetes de hipotecas de la banca comercial, por su parte, la banca comercial relajó sus estándares de calidad en el otorgamiento de créditos para aumentar su mercado y sus beneficios.² A esta fiebre especulativa se unieron las aseguradoras y las calificadoras. Al dejarse de pagar las hipotecas, los bancos comerciales dejaron de pagar a los bancos de inversión y estos dejaron de cumplir sus obligaciones con los dueños de los CDO (bancos, fondos de pensiones, gobiernos, empresas y hogares).

La quiebra de los bancos de inversión en septiembre de 2008 obligó a la FED y al gobierno de Estados Unidos a aplicar un plan de rescate que inyectó fondos al sistema financiero. El incremento de las tasas de interés y de los *spreads* –diferencias de tasas de interés entre bonos privados y bonos públicos– en los mercados de dinero condujo a una recesión con un agudo incremento del desempleo. La recesión de los Estados Unidos pronto se contagió por el mundo tanto por sus efectos en el mercado financiero como en el comercio internacional.

¿CÓMO SE CONTAGIÓ LA UNIÓN EUROPEA?

El efecto en las economías de la Unión Europea (UE) se manifestó, con diversas intensidades de gravedad, dependiendo de la solidez interna de las economías de los Estados miembros, del grado de exposición de sus finanzas públicas, de su relación con los mercados financieros internacionales y de la dependencia de su sector externo de la economía de los Estados Unidos. Veamos algunos casos.

En Grecia, la llegada al poder en octubre de 2009 del partido socialista panhelénico Pasok puso al descubierto un sobreendeudamiento de las finanzas públicas. Este sobreendeudamiento ocultado por prácticas sospechosas de ingeniería financiera se dio gracias a una combinación de corrup-

² Los bancos comerciales, para vender más hipotecas a los bancos de inversión dejaron de revisar los documentos necesarios para la concesión de créditos (los comprobantes de ingresos, la capacidad de pago y el historial crediticio), incurriendo en la llamada “selección adversa”. Además, los bancos de inversión devolvían el dinero de las hipotecas más una comisión. Por su parte, los inversionistas institucionales (fondos de inversión) blindaban sus CDO con CDS (*Credit Default Swaps*/permutas de incumplimiento crediticio) que compraban las aseguradoras. A pesar de estas prácticas, las calificadoras otorgaron las mejores calificaciones AAA y AA a estas operaciones.

ción política del partido gobernante Nueva Democracia (1997-2009), con la colaboración de los intermediarios financieros internacionales (Goldman Sachs, JP Morgan) y una laxa supervisión de las autoridades europeas.

Una vez destapada la magnitud real de la deuda soberana griega se vio la imposibilidad real de hacer frente a los intereses y su amortización con base en las dimensiones de la economía griega y la situación de sus finanzas públicas y de su balanza de pagos.

En España, el Partido Popular durante el gobierno de J. M. Aznar liberalizó los mercados hipotecario y de trabajo tratando de promover la construcción de vivienda e impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, la entrada de capitales especulativos y el estancamiento de los salarios generó un auge inmobiliario, caracterizado por un incremento de los precios de las propiedades, basado en el crédito. El auge económico y la reducción del desempleo se financió con el endeudamiento de las familias, las empresas y los bancos.

El gobierno socialista de Zapatero (¿2004-2011?) trató de enfrentar los primeros síntomas de la recesión con políticas “keynesianas” apoyadas en el financiamiento de la UE. Las medidas keynesianas no resultaron y Zapatero implementó medidas neoliberales (reducción del gasto público e incremento de los impuestos) que agravaron la situación. El estallido la crisis internacional magnificó la crisis española al desequilibrar aún más las finanzas públicas e incrementar el costo de la deuda soberana española (al incrementar las tasas de interés y la prima de riesgo), además de reducir las fuentes de financiamiento. De forma similar a los Estados Unidos, la crisis inmobiliaria obligó a los deudores a dejar de pagar sus hipotecas, pero el rescate operó de forma deficiente porque las fusiones bancarias ocultaron la pérdida de activos de la banca. Los bancos y los especuladores inmobiliarios mantuvieron tramposamente el valor de sus activos para no entrar en quiebra con la ayuda de una supervisión laxa; esto, a la larga, agravó la crisis y enfrentó a la economía española a una gran recesión.

En Italia, con crisis casi permanentes de las finanzas públicas, el incremento de las tasas de interés sobre la deuda soberana complicó la situación de las finanzas públicas y promovió la fractura de la vieja política italiana basada en la hegemonía de la Democracia Cristiana y el surgimiento de opciones regionalistas y extremistas como la Liga Norte. Aunque sometida a presión, la situación de las finanzas públicas italianas no se desbocó en una crisis de mayores dimensiones pese al alto grado de endeudamiento relativo del país.

La crisis en Irlanda estuvo asociada a la internacionalización de la banca irlandesa y el respaldo del gobierno a las instituciones bancarias, quebradas por la crisis de 2008-2009: los principales bancos irlandeses participaron en la especulación económica internacional y sufrieron la quiebra asociada a la crisis, el rescate gubernamental superó 30% del Producto Interno Bruto (PIB) irlandés e impactó de forma importante en las finanzas públicas.

Aunque Francia no se vio tan afectada, la situación de las finanzas públicas se vio agravada por la necesidad de apoyar a Alemania en el recate de los demás socios de la Unión Europea. Desde principios del siglo XXI Francia se involucró en una serie de tímidas reformas neoliberales de las finanzas públicas, liberalización de los mercados y de reforma del mercado laboral. Sin embargo, la población de menores recursos no quiso cargar con el costo del ajuste y en oleadas sucesivas la inconformidad ha evolucionado desde la “quema de autos” en octubre-noviembre de 2005, provocada por el desempleo juvenil y la represión policial, a los “chalecos amarillos” (2018-2019), generada por el incremento del precio de los combustibles y la reducción de los beneficios sociales. Estos movimientos contestatarios han tratado de oponerse a las políticas de ajuste “liberal” de los diferentes gobiernos, difiriendo de las disputas políticas tradicionales (organizadas por partidos y sindicatos) y movilizandose sectores sociales y regiones periféricas de forma “espontánea y transversal”.

Para solucionar los problemas asociados con la “deuda soberana” de los países de la UE, se tomó una serie de medidas como los criterios de convergencia que establecen un 60% del PIB para la deuda y un 3% para el déficit, y ante el incumplimiento incluso de Alemania y Francia, más tarde se adoptó el Semestre Europeo, en donde se establecen fechas específicas para programarlo y cumplirlo.

Cuando la UE aún no salía de la crisis, en mayo de 2019, tuvieron lugar las elecciones para renovar sus principales instituciones, lo que dio pauta a proyectar un futuro con nuevos bríos para superar no sólo los asuntos pendientes en el terreno económico sino ponerse a la cabeza en los nuevos retos de la agenda mundial, como la disminución de los gases de efecto invernadero; por ello, la nueva Comisión propuso como eje de su programa el establecimiento de un Pacto Verde Europeo destinado a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos. El Pacto se estructura de ocho elementos clave:

- 1) Neutralidad climática para 2050.
- 2) Suministro de energía limpia, asequible y segura.
- 3) Una industria sostenible y circular.
- 4) Eficiencia en el uso energético y de los recursos de la construcción y renovación de edificios.
- 5) Movilidad sostenible e inteligente.
- 6) “De la granja a la mesa” con alimentos sanos de circuitos cortos.
- 7) Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad.
- 8) La eliminación total de sustancias tóxicas.

A principios de 2020 la UE preveía por lo menos mantener una tendencia de crecimiento; sin embargo, de forma inesperada, a lo largo de 2019, se presentaron dos *shocks* externos que echaron por tierra estas buenas intenciones: la agudización de la guerra comercial entre Estados Unidos y China y el denominado Covid-19, que orilló a la mayor recesión que ha vivido la UE. Enseguida los abordaremos en forma detallada.

LA GUERRA COMERCIAL ESTADOS UNIDOS-CHINA Y SUS REPERCUSIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA

Para principios del siglo XXI, los Estados Unidos y China habían desarrollado relaciones comerciales intensas en las cuales este último país maquilaba manufacturas genéricas para el primero (*commodities industriales*); de esta forma, las empresas manufactureras de Estados Unidos transportaron la parte intensiva en mano de obra de sus procesos industriales a China. Este país aseguraba su entrada al mercado de Estados Unidos y usaba el superávit comercial en la compra de deuda pública de los Estados Unidos. Por su parte, los Estados Unidos reducían el costo final de sus manufacturas, y financiaban los déficits comercial y fiscal. Al tener China acceso a los mercados, el financiamiento y la tecnología de Estados Unidos, el gobierno y las empresas chinas promovieron la adopción de modernas tecnologías y de procesos productivos industriales eficientes. Esta modernización empresarial y la superabundancia de mano de obra abarataron las manufacturas chinas, que fueron ganando terreno en la economía internacional y finalmente en el mercado de Estados Unidos.

Pronto, algunos de los sectores industriales de la economía de Estados Unidos sintieron la competencia (amenaza) de las manufacturas de China

porque los altos salarios de Estados Unidos reducían su ventaja comparativa basada en sus ventajas tecnológicas y de gestión. El desplazamiento de las manufacturas genéricas estadounidenses de los mercados internacionales y de su mercado interno afectaron los salarios y las condiciones laborales de los obreros menos calificados. El subsecuente avance chino hacia sectores industriales de mayor complejidad tecnológica intensificó las reacciones políticas de los obreros y las empresas de Estados Unidos generando presiones políticas en favor del proteccionismo y en contra de la globalización.

El triunfo de Trump y el comienzo de la guerra comercial con China, fuertemente intensificada en 2018-2019, tuvieron amplios efectos sobre la economía de la Unión Europea debido al papel cada vez más importante de la economía China en la economía de los Estados miembros.

Alemania, por ejemplo, había ampliado su relación con China en el siglo XXI, relación que se caracteriza por la complementariedad de la producción industrial de ambos países.³ Alemania importa grandes cantidades de manufacturas genéricas y componentes chinos que usa como insumos en sus importaciones industriales de maquinaria especializada a China y el resto del mundo. Por ejemplo, las exportaciones chinas de hilados y ropa de algodón se basan en materia prima y mano de obra semi-esclava de Uzbekistán y maquinaria ultramoderna y especializada de origen alemán; así, empresas chinas han invadido al mundo con calidad de clase mundial y precios baratos.⁴ Alemania tampoco ha despreciado las inversiones chinas en infraestructura: el decadente Puerto de Duisburg (zona industrial del Ruhr) ha sido renovado y convertido en el mayor puerto fluvial de Europa.

Otros países de la Unión Europea, con una fuerte industria alimentaria como Francia, Italia y España, fueron afectados por la irrupción de China en los mercados globales de alimentos y materias primas. Los exportadores de ambos sectores resultaron beneficiados de la demanda adicional y el incremento de precios inducidos por la demanda China. Los países importadores

³ Según la base de datos del OEC (*Observatory of Economic Complexity*), el comercio entre Alemania y China se incrementó de 25 000 millones a 206 000 millones de dólares entre 2000 y 2018. En 2018, Alemania exportó a China maquinaria y equipo, vehículos y autopartes, aparatos mecánicos, equipos de medición óptica, equipos fotográficos, tableros de control electrónicos y productos farmacéuticos por 109 000 millones de dólares; mientras las importaciones desde China consistieron en maquinaria y equipo electrónico, partes y componentes, computadoras, equipo de oficina, muebles, ropa y accesorios por 96.9 mil millones de dólares.

⁴ *La nueva ruta de la seda parte I: De China a Pakistán y La nueva ruta de la seda parte 2: de Kirguistán a Duisburg/DW*, documental (*Deutsche Welle-La Voz de Alemania*) en YouTube.

de alimentos y materias primas, por su parte, padecieron los efectos en los precios de esa irrupción. Ejemplo de ello fueron los efectos en el mercado de la carne de cerdo y aceite de oliva donde las importaciones chinas incrementaron los precios y redujeron la oferta disponible de estos alimentos.

Por otra parte, los países menos desarrollados de la Unión participaron de la fiebre, esforzándose por captar las inversiones de China en infraestructura e industria. Los chinos han convertido el Puerto del Pireo (Grecia) en el mayor puerto del mediterráneo y están reconstruyendo y modernizando el ferrocarril Belgrado-Budapest.⁵ Esta inversión si bien esta financiada por bancos chinos, cuenta con el apoyo del gobierno húngaro que corre con la mayor parte de los riesgos.

Entre los políticos y los ciudadanos de la Unión Europea las opiniones se han dividido; por una parte, tenemos a aquellos que ven en las inversiones y el comercio con China una gran oportunidad de crecimiento y empleo, y consideran que la alianza con los Estados Unidos no es necesariamente una condición de subordinación. Por otra, aquellos que cuestionan el imperialismo chino, la falta de respeto de los derechos humanos y su falta de apertura a las inversiones extranjeras. Sin embargo, en lo que parecen coincidir muchos europeos, es en no convertirse en un campo de batalla y piezas de ajedrez en una nueva *guerra fría*.

LA PANDEMIA Y LA UNIÓN EUROPEA

Una de las primeras acciones que la Comisión Europea desplegó en marzo fue la activación por primera vez de la cláusula de escape⁶ general contemplada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)⁷ y el rediseño de reco-

⁵ Sánchez-Cuenca, Ignacio, *Años de cambios, años de crisis. Ocho años de gobiernos socialistas 2004-2011*, Madrid, Los libros de la Catarata-Fundación Alternativas, 2012.

⁶ Significa una suspensión temporal de los mecanismos fiscales y los desequilibrios macroeconómicos, las recomendaciones se harán reorganizando cada objetivo común para hacer frente a las necesidades inmediatas derivadas de la pandemia. La propuesta por parte de la Comisión se hizo el 20 de marzo y el eurogrupo la aprobó en la reunión extraordinaria seis días después. Es la primera vez que se pone en marcha esta cláusula ante la perspectiva de una crisis sanitaria prolongada que podría llevar a la eurozona a una contracción económica similar o incluso peor que la que se vivió en 2009.

⁷ El pacto fue introducido en 1997 como parte de la tercera fase de la unión de Estados miembros cuya meta era mantener en buena forma las finanzas públicas tras la puesta en circulación del euro. En 2011 y tras la crisis de la deuda que enfrentó la UE en 2009, la Comisión decidió introducir una reforma del pacto conocida como “*six pack*” ya que se trataba de un conjunto de seis reformas

mendaciones para todos los países miembros. Con la puesta en marcha de la Cláusula, la Comisión buscaba aumentar la flexibilidad para permitir que los Estados miembros tuvieran más libertad a la hora de gastar, y así poder invertir en materia de salud y paliar las consecuencias socioeconómicas de la crisis del coronavirus. Además, los países de la zona euro podrían enfrentar mejor la caída de la actividad económica que llevaría también a un aumento del déficit presupuestario. De hecho, la propia Comisión preveía que el crecimiento del PIB se podría ver reducido en comparación con un escenario sin pandemia. La activación de la cláusula no significa que los Estados miembros no sigan aplicando las normas establecidas en el pacto, ya que tendrán que seguir actuando con base en él.

Otra de las acciones que realizó la Comisión fue la publicación de un nuevo marco “temporal” de ayudas del Estado en el cual se flexibilizaron las reglas para apoyar a empresas por parte de cada uno de los Estados miembros y pedir liberar la capacidad restante en el presupuesto comunitario de los fondos para apoyar las medidas necesarias y urgentes frente al Covid-19.

En paralelo, las autoridades monetarias y supervisoras crearon o ampliaron programas para apoyar la liquidez y flexibilizaron algunos requisitos para facilitar su mantenimiento. A pesar de esos esfuerzos para beneficio de todos, cada Estados miembros asumió los costos del *shock* que significó la pandemia. Por su parte, el eurogrupo alcanzó acuerdos importantes a corto plazo para la creación de redes de seguridad para trabajadores, empresas y en costos relacionados con la salud.

En abril, la Comisión solicitó un análisis de las diferentes necesidades de los Estados miembros para dar respuestas a la altura de los retos que la crisis estaba demandando. En mayo propuso un plan de recuperación que se incluiría en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 no sólo para superar la pandemia sino para sentar las bases de un crecimiento (sostenible, sostenido e inclusivo)⁸ que fortaleciera la creación de empleos denominado Next Generation EU a través del cual la Comisión obtendrá 750 000 millones de euros. En un primer momento, propuso dividir 500 000 millones no reembolsables y 250 000 millones en préstamos; no obstante, esta propuesta generó mucha discusión entre países y, finalmente, el reparto quedó en 390 000 millones no reembolsables y 360 000 millones en préstamos disponibles.

para fortalecer la vigilancia fiscal; entre ellas se estableció la cláusula de escape general, que permite a los Estados miembros poner en marcha medidas presupuestarias dentro de las vertientes preventivas y correctivas del pacto.

⁸ En sintonía con el objetivo 8 de la Agenda 2030.

En este monto se considera un nuevo mecanismo denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)⁹ que tendrá un primer pilar orientado a apoyar la recuperación de los Estados miembros con un monto de 672 000 millones de euros¹⁰ para financiar planes de reforma e inversión pública en línea con las prioridades del Semestre Europeo e inversión privada con dos instrumentos complementarios: uno orientado a las necesidades de recapitalización derivado de la crisis (Instrumento de Apoyo a la Solvencia) y otro para Inversiones Estratégicas en la UE. Para reforzar otros instrumentos nuevos o existentes se consideraron 9 400 millones más, sin olvidar que la eurozona sigue teniendo el reto de insuficientes mecanismos de estabilización que tendrá que retomar en algún momento.

El 21 de julio el Consejo Europeo aprobó el instrumento “Next Generación UE”.¹¹ Se trata de un instrumento temporal de recuperación el cual descansará en tres pilares:

- 1) Apoyar los esfuerzos que cada uno de los Estados miembros despliegue para recuperarse, reparando los daños y salir de la crisis con aprendizajes.
- 2) Generar medidas para impulsar la inversión privada y ayudar a las empresas en dificultades.
- 3) Reforzar los programas considerados “clave” de la UE, como el de salud, buscando asimilar las enseñanzas de esta pandemia, y lograr que el mercado único no sólo sea más fuerte y resiliente, sino que incorpore la doble transición: ecológica y digital.

Entre agosto y octubre

Los gobiernos nacionales deben poner en práctica las recomendaciones e identificar las prioridades de inversión que conduzcan a las economías de cada uno de los Estados miembros hacia una senda de crecimiento para cerrar el ciclo anual del Semestre Europeo presentando sus planes de reformas y proyectos de inversión para incorporarlos en el presupuesto de 2021.

⁹ Con la creación de este nuevo mecanismo desaparece el instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la eurozona.

¹⁰ Monto superior al programado en cualquier política comunitaria, incluyendo la PAC que desde su origen ha sido muy consentida.

¹¹ Tiene como finalidad ayudar a financiar la recuperación de las economías europeas tras la pandemia.

Las recomendaciones de la UE para la eurozona apuntaban a:

- a) Reforzar la formación y participación laboral.
- b) Profundizar la unión económica y monetaria.
- c) Finalizar la unión bancaria y la unión de los mercados de capital.
- d) Disminuir los desequilibrios presupuestarios.

Las cuales se tuvieron que reorganizar para enfrentar los retos derivados de la pandemia sin desatender las prioridades enunciadas por la Comisión 2019-2024, de:

- 1) Hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro a través del Pacto Verde Europeo, adaptarla a la era digital poniendo su economía al servicio de las personas, creando un entorno de inversión más atractivo y logrando un crecimiento con empleos de calidad, especialmente para los jóvenes y para las pequeñas empresas.
- 2) Fortalecer la voz de Europa en el mundo, defendiendo el multilateralismo y un orden mundial basado en normas.
- 3) Promocionar el modo de vida europeo por su experiencia en la protección del Estado de derecho para defender la justicia y los valores fundamentales de la UE.
- 4) Dar un nuevo impulso a la democracia europea protegiéndola de injerencias externas.

El monto del plan propuesto por la Comisión generó:

- Largas negociaciones tanto por su tamaño como por su reparto, sobre todo del monto no reembolsable.
- Cuando por fin se alcanzó un acuerdo equilibrado, se logró:
 - 1) Preservar el monto de los 750 000 millones de euros del paquete cuya principal innovación es su forma de financiamiento ya que por primera vez se realizan emisiones de deuda europea.
 - 2) El MRR se incrementó de 560 000 millones a 672 000 millones de euros, 312 000 millones para incremento de transferencias y 360 000 millones en préstamos.
 - 3) Ambos se centrarán en atender a los países, las regiones y los sectores más afectados para financiar inversiones y lograr las reformas que permitan mejorar el crecimiento.

En un primer momento, se estimó que el paquete estaría disponible a finales de 2020-2022. Hoy sabemos que será hasta el 2023.

LA CRISIS QUE ADELANTÓ LA PANDEMIA SE QUEDARÁ POR MÁS TIEMPO

El futuro de la economía de la UE vislumbra que los años venideros atravesarán un entorno complicado a pesar de todos los esfuerzos económicos desplegados para atender la pandemia junto con los problemas que se agregaron y que aún no están resueltos, como: 1) la salida del *Brexit* con un acuerdo; 2) la recesión de la economía alemana; 3) cómo se van a reconstruir las economías de Estados Unidos con la UE y el mundo; y 4) darle seguimiento a la cuestión de China-Estados Unidos y ver cuál es la posición que la UE asume ante la posibilidad de una nueva *guerra fría*, y lo que se siga sumando.

Brexit

Después de más de cuatro años de decidir en referéndum la separación del Reino Unido, el proceso para lograrlo ha sido verdaderamente extenuante y costoso; el tiempo se agota y aún hay esperanzas de que se pueda llegar a un acuerdo en este último mes de diciembre. Las dos partes han comenzado a trabajar en un texto sobre una competencia justa (impuestos, leyes de competencia, etcétera) y están cerca de finalizar un documento conjunto que cubra las ayudas estatales a empresas; también se han acercado en aspectos esenciales como qué mecanismos jurídicos harán cumplir los acuerdos. Estos avances dan una señal de que se está a un paso de salir del punto después de siete meses de negociaciones; no obstante, los funcionarios de la UE enfatizan que ven cualquier acuerdo como un acuerdo único en el que no se acuerda nada hasta que todo esté acordado: la pesca sigue siendo uno de los principales obstáculos para un acuerdo. Francia y otros Estados costeros como Bélgica están presionando fuertemente por el acceso continuo a las aguas entre diez y veinte kilómetros de la costa británica, algo de lo que ya disfrutaban bajo el acuerdo anterior.

Nosotros hemos sostenido que con la separación del Reino Unido ninguno de los involucrados gana, no obstante, las pérdidas serán diferenciadas para cada uno de los actores. Entre otros, el país inglés podría ver disminu-

do el interés que suscita entre los inversionistas internacionales como base en la UE, aunado a la pérdida del mercado del bloque y más al que como miembro tenía acceso y que ahora tendrá que renegociar, situación que no será resuelta en poco tiempo.

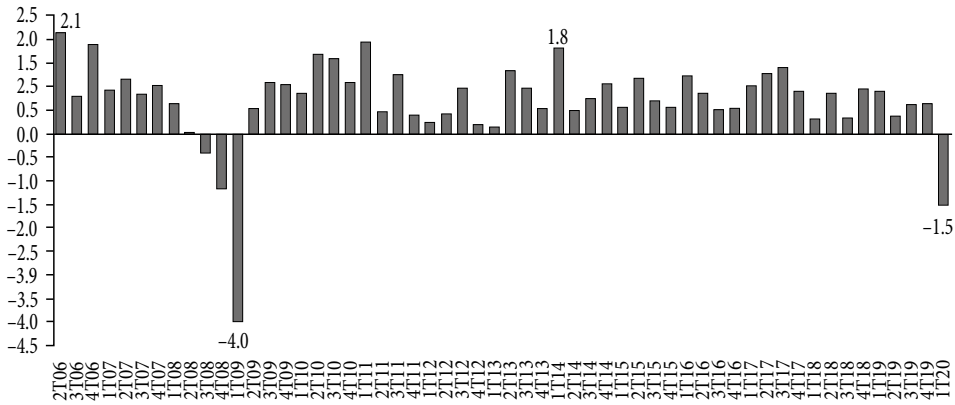
El *Brexit* ha repercutido negativamente en el Reino Unido desde varios ángulos: ha frenado la creación de empresas, la entrada de nuevas inversiones, la creación de empleo y el PIB ha registrado descensos, recrudesciéndose todo esto con la pandemia. Además, el plan de rescate y la emisión de deuda europea se presenta como una alternativa para establecer un centro financiero interno a la UE que puede afectar los intereses ingleses de centro financiero global. El RU quiere seguir siendo centro global y europeo, sin embargo, la UE evidentemente no va a querer que un exsocio les haga el trabajo y por lo tanto tratará de establecer dentro de sus plazas financieras mecanismos que bloquen el mercado financiero inglés y favorecerán a sus mercados alternos europeos; todavía no se decide dónde se va a cotizar la deuda europea pero evidentemente no va a ser en Londres, y si los ingleses quieren participar, va a ser como terceros países.

Alemania no sólo pierde velocidad, entra en recesión

En Alemania, las señales de debilidad económica se acentuaron desde 2018 e incluyeron desde una baja en el clima empresarial, pasando por la caída de ventas minoristas, hasta el replanteamiento de su industria automotriz. La guerra comercial entre Estados Unidos y China afectó a la economía germana que presentó un debilitamiento en sus exportaciones, al tiempo que el gasto de los consumidores se retraía. La importancia comercial de Alemania para la UE es fundamental: considerando la importancia de este país como eje fundamental de las cadenas de valor europeas; una ralentización de la economía germana impactaría de manera generalizada por la elevada integración comercial de la región.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, la economía alemana registró en el primer trimestre de 2009 una contracción de 4.7% en línea con el desempeño internacional en crisis. Cuando se revelaron los problemas de deuda gubernamental en Grecia y otros países de la UE, Alemania resistió estoicamente con crecimientos trimestrales que evidenciaban sus esfuerzos por aliviar sus actividades económicas; no obstante, el crecimiento trimestral promedio no superó 1 por ciento.

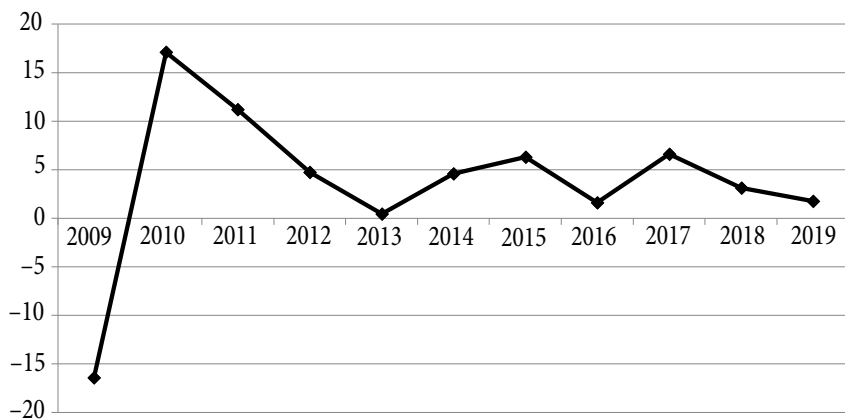
Gráfica 1. Alemania, PIB trimestral 2006-2020 (2do. trimestre)
(Variación % trimestral)



Fuente: Elaboración propia con información de [<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsau20/default/table?lang=en>].

Como consecuencia del impacto de la pandemia del coronavirus y de las medidas de contención implementadas, se muestra una caída del PIB no registrada desde hace 50 años en el segundo trimestre, cuando disminuyó en 9.7% –su peor dato desde la reunificación–. En el último trimestre de 2019 no creció y su crecimiento anual fue de 0.6%, un crecimiento no registrado desde 2013.

Los sectores tradicionales de exportaciones alemanes son los bienes de capital, productos de ingeniería y químicos; el comercio con otros países se desplomó entre abril y junio. En el segundo trimestre de 2020 las exportaciones de bienes y servicios cayeron 20.3% respecto del primer semestre después del ajuste de precios, estacional y de calendario. Las importaciones registraron una caída de 16%. Los datos del segundo trimestre representan unas caídas sustancialmente mayores de las exportaciones y de las importaciones que durante la crisis financiera del primer trimestre de 2009, cuando las ventas al exterior cayeron 11%, mientras que las compras bajaron 5.9%. Con el confinamiento que siguió a la pandemia, su sector automotriz fue uno de los más golpeados, al caer sus ventas en 97% (gráfica 2).

Gráfica 2. Alemania, exportaciones, 2009-2019

Fuente: Elaboración propia con información de [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>].

*Dar seguimiento a Estados Unidos y China
para verificar si se instaura una guerra fría*

La guerra comercial entre Estados Unidos y China se acuñaba en las promesas de campaña del entonces candidato a la presidencia de Estados Unidos en 2016, Donald Trump; éste no consideró el impacto que tendrían sus decisiones pues el mundo incorporó en sus proyecciones de crecimiento económico diversos ajustes a la baja, siendo el conflicto entre estos países una de las razones. No obstante, en otras partes del continente se ha experimentado otro tipo de conflictos, como el malestar social en Francia y la inestabilidad italiana, que han abonado a las bajas de las expectativas de crecimiento mundial.

La guerra ha enrarecido el clima empresarial en el mundo, generando una incertidumbre global sobre el futuro del comercio debido a la decisión de Estados Unidos de imponer nuevos aranceles a las importaciones de acero y aluminio.

China es quizá la única nación que puede hacerle frente a Estados Unidos en el mismo terreno que éste, pues cuando el presidente estadounidense imponía un nuevo incremento arancelario, China respondía en el mismo sentido, incluso dejó de comprar productos agrícolas y recurrió a la devaluación de su moneda para asestar golpes contundentes a Estados Unidos,

tal como ocurrió en agosto de 2019, fecha en la que el yuan llegó a mínimos de 11 años; el Banco Popular de China rebajó medio punto la banda comercial de su moneda, a 6.9225 dólares, su nivel más débil desde diciembre de 2008, lo que implicaba la depreciación del yuan en los mercados (elEconomista.es, 2019). Lo anterior significa que las importaciones desde este país son más baratas y eventualmente el comercio exterior de Estados Unidos se verá afectado pues sus exportaciones perderán competitividad.

Los efectos de la guerra comercial en la UE surgen a partir de la anterior crisis de 2008-2013, ya que al darse cuenta los países europeos de que no contaban con gigantes tecnológicos ni con materias primas, optaron por convertirse en el gran exportador del mundo y aplicar el modelo alemán de “competitividad-exportaciones”. Las dos vías por las cuales Europa resultó fuertemente afectada por la guerra son: la primera, la alta participación del continente en las cadenas de valor internacionales; una buena parte de la producción, especialmente de Alemania e Italia, son componentes que utilizan como insumos industrias de otros países. Esto significa que si el comercio global se debilita y las cadenas de valor se rompen, los más afectados serán precisamente aquellos que tienen mayor superávit exterior. La segunda vía por la cual se contagia la guerra comercial a Europa es la devaluación del yuan, lo cual tiene como consecuencia que las exportaciones europeas hacia China se encarezcan y, por el contrario, las exportaciones chinas hacia la eurozona se abaraten. Esto resta competitividad a los productores europeos.

La nueva presidencia de Estados Unidos hereda un país muy dividido no sólo desde el punto de vista electoral sino también en el tipo de política económica que se debe seguir en los próximos años. El mapa electoral por condados de las elecciones es muy ilustrativo: el trumpismo se proclamó vencedor en la mayor parte de los pequeños condados sin trascendencia económica para la economía global y en las grandes ciudades en decadencia industrial, mientras perdía en las grandes ciudades de las dos costas de los Estados Unidos ligadas a la economía internacional y el avance de la globalización. La política “globalifóbica”, por llamarla de algún modo, impulsada por la administración Trump, revela un regreso al proteccionismo y al aislacionismo tradicional de una parte importante del país. La nueva administración tendrá que evaluar y “corregir” las decisiones de la anterior administración: 1. reestablecer relaciones normales con aliados y rivales con un diferente grado de intensidad; 2. reincorporarse a los tratados y convenios abandonados con el agravante de ser el “nuevo” y de no poseer la

membresía y el poder de miembro fundador –es decir, aceptar condiciones de otros y no haberlas impuesto–; y 3. la nueva administración va a enfrentar una fuerte oposición política en las masas populares y en las cámaras que aceptarán un regreso a la normalidad.

CONCLUSIONES

Las crisis demuestran que por más preparadas que estén las economías, hay *shocks* inevitables; la diferencia es la respuesta que cada una dé para recuperarse. Está comprobado que son mejores las respuestas conjuntas cuando la interrelación de las economías es alta, como en el caso de la UE.

A diferencia de la crisis de 2008, esta vez se acordó un programa de recuperación financiera con deuda europea centrada en los países, las regiones y los sectores más afectados. El paquete de recuperación propuesto da la oportunidad de impulsar la transformación promoviendo al mismo tiempo la transición económica y digital. Este paquete adelantará inversiones para modelar estructuras productivas del futuro, además de permitir atender pendientes del eurogrupo, como completar la unión bancaria y sus instituciones de estabilidad con la política monetaria y su *mix* de políticas económicas, en donde la fiscal debe tener un mayor papel.

Para tener acceso a la capacidad de estabilidad, los Estados miembros tendrán que garantizar sostenibilidad en sus finanzas públicas.

Por último, queremos decir que aunque la UE ha sabido responder a las crisis e insistir en la necesidad de reformas, sigue pendiente el logro de reformas profundas en su diseño. La pandemia logró que en lo inmediato se tomara una solución mixta con elementos liberales de ajuste pero también con elementos keynesianos como:

- a) Incremento del gasto público.
- b) Rescate focalizado de sectores económicos.
- c) Endeudamiento público.

Los efectos que se tendrán en mediano y largo plazos serán presiones inflacionarias, devaluatorias y no sólo la necesidad de ajustes salariales y de las condiciones de vida, sino la de crear y modificar instituciones, mercados e instrumentos para gestionar y financiar las medidas adoptadas:

- a) Por impuestos o con deuda (corto plazo).
- b) Por clases sociales (impuestos directos o indirectos y política de subsidios).
- c) Coordinada o nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de España, “El semestre europeo 2020 y las recomendaciones específicas para España, Boletín Económico”, marzo de 2020, [www.bde.es].
- Comisión Europea, *Eurostat: estadísticas europeas*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsau20/default/table?lang] (consultado en septiembre de 2019).
- elEconomista.es*, “China devuelve el golpe a Trump y devalúa el yuan a mínimos de once años”, [https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10027347/08/19/China-devuelve-el-golpe-a-Trump-deprecia-al-yuan-y-para-las-compras-de-productos-agricolas-a-EEUU.html] (Fecha de consulta: 5 de agosto de 2019).
- El País*, “El frenazo económico pone contra las cuerdas a los países de la zona euro”, [https://elpais.com/economia/2018/11/03/actualidad/1541275704_935245.html] (Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2018).
- Forbes México*, “Alemania se encuentra al borde de la recesión y prende alarmas mundiales”, [https://www.forbes.com.mx/alemania-al-borde-de-la-recesion-por-golpe-a-exportaciones/] (Fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).
- Infobae*, “Avanzan negociaciones del *Brexit*; Reino Unido y UE se acercan”, 28 de octubre de 2020.
- Mishkin, Frederic S., “Over the Cliff. From the Subprime to the Global Financial Crisis”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol 25, núm. 2, Winter 2011, pp. 49-70.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio, *Años de cambios, años de crisis. Ocho años de gobiernos socialistas 2004-2011*, Madrid, Los libros de la Catarata-Fundación Alternativas, 2012.

5. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA Y LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

*Carmelo Cattafi**

INTRODUCCIÓN

LA HISTORIA DE la Unión Europea (UE) es la historia de muchos retos que durante su camino ha visto poner los cimientos para garantizar la paz en el viejo continente. La crisis de 2008 y la pandemia de 2020 por Covid-19 han marcado profundamente su trayectoria: la primera propició la oportunidad para desvincularse del imperativo económico-financiero, y la segunda, mucho más destructora, abrió las puertas a un nuevo comienzo de la política social entre los países miembros. La interpretación del artículo 3.3 del Tratado de la UE (TUE) no deja mucho espacio a la imaginación. La prioridad, que antes sólo figuraba en el texto y en el discurso, ahora se vuelve una necesidad y una oportunidad para una economía social de mercado altamente competitiva y comprometida con el progreso social en los proyectos a largo plazo. El nuevo paradigma de la Europa social se concretiza como herramienta fundamental para alejar los fantasmas del euroescepticismo. Cuando el anterior presidente de la Comisión Europea (CE), Jean-Claude Juncker, alegaba que los ciudadanos se han alejado de Europa porque Eu-

* Tecnológico de Monterrey. Línea de investigación: derecho internacional, derecho de la Unión Europea, migración, ciudadanía, anticorrupción, [ccattafi@tec.mx].

ropa se ha alejado de los ciudadanos, no imaginaba probablemente que el acercamiento a los ciudadanos fuera consecuencia de la más grande crisis sanitaria, económica y social que la UE ha vivido en toda su historia.

En este trabajo se exploran los efectos del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en la política social de la UE resaltando la necesidad de fortalecer el nivel de supranacionalidad en la política social comunitaria, a la luz del espíritu de los tratados constitutivos y a partir del análisis del Pacto Fiscal. La propuesta de delegar más poder a la UE para una gobernanza supranacional en el ámbito social es el resultado de una necesidad que ha destacado por su ausencia. Una apreciación importante es que se suele escuchar a los funcionarios nacionales decir que sus acciones están vinculadas a compromisos acordados a nivel comunitario, ya que buena parte de la legislación local se decide en la UE, aunque se trate de procesos bastante complejos, lejanos y desconocidos para gran parte de la población de la UE. Esta complejidad ya había aumentado con la ingeniosa creación del Consejo Europeo que proporciona a la UE, desde los intereses estatales, el impulso necesario para su desarrollo y define orientaciones políticas generales y prioridades. Lo que preocupa es que la institución que ha demostrado funcionar mejor, y que ha hecho más en su historia para el pueblo europeo, es la que en teoría se encuentra más distante. Es claro que no se está hablando del Parlamento Europeo que lleva a nivel UE los desconciertos de la política actual de los niveles nacionales.

Al contrario, es el Tribunal de Justicia de la UE el que garantiza la interpretación uniforme del Derecho Comunitario cuando se pronuncia sobre las cuestiones de derecho que le sean sometidas por los tribunales nacionales.¹ La oportunidad de superar el déficit democrático, reforzando la identidad europea, se ha enfrentado con la resonada austeridad; al hablar de pacto fiscal y política social hablamos de la tensión entre la imagen de la UE *de facto* y su deseo de proyección hacia el exterior y el interior. Y esta tensión se vuelve aún más evidente cuando asociamos los resultados imprevistos de la convergencia socioeconómica y jurídica y la dimensión

¹ Es interesante relevar cómo recientemente el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en el comunicado de prensa 58/20 del 8 de mayo de 2020, subrayó que las autoridades de los Estados miembros están obligadas a garantizar el pleno efecto del derecho de la UE y no perjudicar la seguridad jurídica. Esto reprochando al Tribunal Constitucional alemán que su sentencia del 5 de mayo de 2020 es contraria al principio de primacía del derecho de la UE, y, subrayando, que las sentencias del TJUE vinculan al juez nacional para la resolución del litigio principal (caso Fazenda Pública, C-446/98, apartado 49).

social de la integración europea que no va más allá del discurso de los preámbulos de los tratados que se han celebrado, y que se quedó anclada en asuntos nacionales y a merced del cumplimiento de la responsabilidad de los Estados miembros. Como consecuencia, la promesa de la cohesión social quedó rezagada: la fórmula implementada por los Estados miembros más pobres, de colgarse a los Estados más ricos, parecía funcional y fue presagio de cohesión económica y responsabilidad europea compartida, pero esos eran otros tiempos.

Hoy la política social está bajo cuestionamiento. Como ejemplo de *micro-globalización regional*, la lógica de crecimiento de eficiencia de la producción se enfrentó con las necesidades del capital culpable de haber ignorado a las necesidades de los individuos. Así, privilegiar la política fiscal desvirtuó los efectos de la política social deseada que ahora vira hacia principios y derechos esenciales para perfeccionar los engranajes de los mercados laborales de la Europa del bienestar en búsqueda de reducir el conflicto entre capital y trabajo. En este proceso que va más allá de la relación entre empleadores y empleados, la UE funge de árbitro con la difícil tarea de poner de acuerdo a las partes, porque las negociaciones entre Estados y ciudadanos requieren soluciones estructurales más amplias. Requieren confianza y colaboración para democratizar las reglas internas y las disposiciones del derecho primario y derivado de la UE.

La promesa de una nueva política social europea se acompaña del nuevo pilar europeo de derechos sociales proclamado en 2017 en conjunto por el Parlamento Europeo, el Consejo y la CE. Su implementación se enfrenta con la repartición de competencias y pone a la luz un problema de soberanías. La lección que se aprende del Covid-19 nos deja la conciencia de la fragilidad y vulnerabilidad de nuestro mundo y nos presenta una UE más fuerte gracias a la debilidad acumulada por sus Estados miembros. Más allá de lo que retóricamente Dobner y Loughlin cuestionan como el “ocaso del constitucionalismo”,² Krisch³ sugiere romper y descartar el paradigma del constitucionalismo en derecho posnacional en conjunto, a favor de un paradigma de pluralismo que supere el conservadurismo soberanista.

² Petra Dobner y Martin Loughlin, “Introduction”, en P. Dobner y M. Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, pp. xi-xvi.

³ Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

En un clima donde el gobierno liberal, como dice Foucault, consume libertad,⁴ un mensaje positivo llegó por parte del comisario europeo de economía, Paolo Gentiloni, quien reportando las iniciativas del Eurogrupo⁵ declaró en plena pandemia que el pacto de estabilidad se suspende en 2021, en virtud de la “cláusula de escape o salvaguarda”, mirando a una pronta recuperación. En una UE construida con la lógica funcionalista de los pequeños pasos, agigantando las atribuciones y facultades ligadas a la unión económica, es prioritario considerar la construcción de la gobernanza económica y los esfuerzos para alcanzar resultados eficientes para el bienestar, en aplicación de los derechos sociales.

EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

Las reglas y los principios irrenunciables que conforman el acervo comunitario han garantizado el progresivo connubio de elementos económicos, culturales y espirituales, valorizando un modelo de integración con un ordenamiento jurídico propio implementado exitosamente en la UE.⁶ Con el objetivo de enfrentar una crisis como la de 2008, capaz de acentuar las grietas de un modelo vulnerable y que afectó la estabilidad económica, de las finanzas y del sistema presupuestario de la UE, se generó un sistema de gobernanza económica reforzada, culminando con el pacto fiscal.⁷ El reto de los problemas ligados a las tomas de decisiones por unanimidad, que siempre obstaculizaron el proceso de integración, se matizó con nuevas estrategias más funcionales y pragmáticas y un instrumento jurídico alternativo al derecho de la UE.

⁴ Michel Foucault, *El nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 83.

⁵ Órgano consultivo que se reúne para debatir acerca del buen funcionamiento de la zona del euro y la UEM.

⁶ Carmelo Cattafi, *Derecho internacional público volumen 1*, México, Editorial Digital Tecnológico, 2016.

⁷ El TCEG incluye el pacto fiscal y simboliza una opción excepcional (sea jurídica o institucional y política) que fue condicionada por la falta de unanimidad (veto británico) y por la excepcionalidad del momento. En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, los Estados miembros de la UE, excepto el Reino Unido y la República Checa, firmaron un TCEG con carácter intergubernamental donde destaca la famosa regla de oro del equilibrio presupuestario (limitar la posibilidad de un gobierno de gastar más de lo que recauda), una consagración de las restricciones constitucionales al endeudamiento.

La UE de los pequeños pasos firmes para proyectarse como coloso económico en el escenario internacional es fruto de proyectos que se han consolidado balanceándose entre los golpes del mercado y varias crisis. El proyecto de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) traía consigo la novedad característica de una organización supranacional que alimentó la conformación de la Comunidad Económica Europea ya en 1957. Para consolidar las cuatro libertades de un mercado único (libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios), no se podía prescindir de una arquitectura regulatoria con responsabilidades compartidas entre Estados miembros e instituciones capaces de cristalizar la idea de una Unión Económica y Monetaria (UEM) pasando antes por una moneda única. El Informe Werner de 1969 antes y la Cumbre de París de 1972 después, abrieron el camino para equilibrar la fluctuación de las monedas de los Estados miembros que iban a postularse para navegar como serpiente en el túnel, culminando en la adhesión al Sistema Monetario Europeo de 1978 y a la European Currency Unit (ECU), precursora del euro. La gobernanza económica, entendida como sistema coordinado de instituciones y procedimientos que gestionan las políticas financieras, presupuestarias y macroeconómicas, dirigido a cumplir con los objetivos económicos y sociales de la UE, tiene sólidas bases en las fuentes primarias del derecho de la UE. Su fundamento jurídico comprende el artículo 3 del TUE, enfocado al desarrollo sostenible con crecimiento económico equilibrado y a la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social; los artículos del 2 al 5, del 119 al 144 (en particular el 121, 126 y 136) y del 282 al 284 (en particular el 273 con referencia a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE)⁸ del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), base de la coordinación económica que exige a los Estados miembros que organicen estrechamente sus políticas económicas consideradas como una cuestión de interés común; el Protocolo 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; el Protocolo 13 sobre los criterios de convergencia; y el Protocolo 14, sobre el Eurogrupo.

Para entender el TCEG se necesita examinar lo que pasó con las primeras reglas fijas que garantizarían el cumplimiento de la calendarización prevista con el Tratado de Maastricht y los criterios de convergencia.⁹ Para suplir

⁸ El artículo 260 del TFUE prevé que el Tribunal de Justicia de la UE pueda imponer el pago de una suma o multa coercitiva al Estado miembro de la UE que haya incumplido una de sus sentencias.

⁹ Los criterios de convergencia del TUE o criterios de Maastricht (art. 140 TFUE) a cumplir en 1997 y requisito para aspirar a adoptar la moneda única, establecían que la inflación no podía re-

a la inconsistente rigidez de la base de los fundamentos de la gobernanza económica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), en 1997, fija instrumentos preventivos y correctivos coadyuvados de la Estrategia Europa 2020, que propone un crecimiento enfocado en el conocimiento y la innovación, con uso razonado de los recursos y respeto de la cohesión social. La implementación de la legislación comunitaria en estos términos no atendió una alerta que Joerges y Weimer (2012) advierten como el atrincheramiento del “gerencialismo ejecutivo autoritario”.¹⁰ Si el mundo está esperando que países como Alemania¹¹ actúen de acuerdo con su tradición ligada a la austeridad, se debería tener claro que la UEM no es una cuestión contable y no se resuelve a golpe de vetos. Es una cuestión política y se resuelve con el arte de la cooperación inteligente para aumentar la confianza de los mercados preparando las condiciones para un mayor flujo de inversión y de crédito. Paradójicamente, cuando más se procuró fomentar la austeridad, más subieron los indicadores de deuda de la UE.

La carrera para una moneda única fuerte significa sacrificar parte de la soberanía y comprometerse a respetar una estructura económica y monetaria institucionalizada y europeizada, donde la cooperación es fundamental, sea entre gobiernos o entre bancos centrales nacionales. Hoy, al representar 25% de las reservas de divisas mundiales, el euro está vinculado con más de sesenta entidades territoriales y es la segunda moneda más importante del mundo. A la labor para consolidar su fortaleza, el llamado Semestre Europeo agrega un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la UE que de manera preventiva prevé una nueva programación sistemática y cronológica de directrices económicas conjuntas para alcanzar los criterios de estabilidad y convergencia. La inestabilidad financiera y la insostenibilidad de las finanzas públicas de ciertos Estados activó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el acuerdo intergubernamental de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF). Con

basar 1.5% la media de los tres países menos inflacionistas; los tipos de interés a largo plazo tenían que mantenerse hasta 2% de la media de los tres países menos inflacionistas; el déficit público no podía rebasar 3% del PIB; la deuda pública tenía que mantenerse abajo de 60% del PIB; los candidatos a unirse a la zona del euro debían garantizar también la independencia de sus bancos centrales nacionales y el respeto, durante dos años como mínimo, de los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo.

¹⁰ Christian Joerges y Maria Weimer, “A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?”, en *Maastricht Working Paper*, núm. 7, 2012.

¹¹ Mark Blyth y Matthias Matthijs, “The World Waits for Germany”, en *Foreign Affairs*, núm. 8, 2012.

la reforma del artículo 136 del TFUE se da paso al Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de 2011, que es una organización internacional de ayuda financiera diferente a la UE.¹²

De manera paralela y en la misma línea del MEDE, a través de un tratado internacional distinto a las tradicionales fuentes primarias del derecho de la UE, entre los Estados miembros de la zona euro, se negoció el TCEG para regular asuntos de competencia de la UEM sin incluir a todos los miembros de la UE, que de todas maneras pueden ratificarlo posteriormente. Un ulterior ejemplo del cambio drástico en la ortodoxia procedimental del marco de la UE que ofrece a la UEM diseñada en Maastricht es la *muleta*¹³ que le permite operar superando el obstáculo de procedimiento y así promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias de la UEM y recordar a los Estados miembros de la UE sus obligaciones contractuales. Entre los propósitos de este acuerdo internacional se manifiesta la voluntad de crear el escenario ideal para fortalecer el crecimiento económico de la UE. La resultante cooperación reforzada¹⁴ entre los miembros de la eurozona, es fruto de una coordinación estratégica dirigida a un crecimiento más rápido, sostenible, inclusivo e intenso con efectos en toda la UE. Esto implica considerar a las políticas económicas locales como una cuestión de interés común que representa una pieza necesaria del mosaico capaz de superar diálogos fragmentados y escasa cooperación en la gestión de las crisis, evidencia de

¹² El Consejo Europeo aprobó agilizar el procedimiento de revisión simplificada de los tratados (art. 48.6 del TFUE) para poder facilitar la implementación de este primer instrumento permanente de prevención de crisis. Con la decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, el 25 de marzo de 2011 se enmendó el art. 136 del TFUE sobre la coordinación de la política económica. Para dar vida a la nueva estructura normativa que abre el camino al pacto fiscal, el 4 de octubre de 2011, el Consejo generó una serie de restricciones para coordinar la política económica de la UE y garantizar la sostenibilidad de las finanzas, denominadas *six pack* (que contiene cinco Reglamentos y una Directiva) seguidas por el PEC cuyo fundamento jurídico se halla en los arts. 3, 119-144, 136, 219 y 282-284 del TFUE y sus protocolos anexos n.12 y 13. Con el *two-pack*, Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, se establecen calendarios presupuestarios comunes para ellos, con proyectos de planes presupuestarios nacionales y la posible injerencia de la Comisión.

¹³ José Martín y Pérez de Nanclares, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: ¿es el tratado que necesita la UE?”, 2013, pp. 41-45, [<http://repositori.uji.es/>] (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).

¹⁴ De acuerdo con el art. 20 del TUE y los arts. 326 a 334 del TFUE y sin perjudicar al mercado interior.

la debilidad de una estructura interdependiente, inevitablemente interconectada y drásticamente heterogénea e insostenible al mismo tiempo.

El esquema de cooperación reforzada implementada con el TCEG prevé mantener sanas y sostenibles las finanzas públicas alejando cualquier manifestación de déficit público que exceda 3% el Producto Interior Bruto a precios de mercado y aproximando la deuda pública a 60% de su producto interior bruto a precios de mercado. A la base de la coordinación, la regla de equilibrio presupuestario acompaña mecanismos previstos en el artículo 3.1 que corrigen eventuales desviaciones en un plazo de tiempo determinado. El pacto fiscal aparece explícitamente en el artículo 3, que establece el compromiso que va más allá del respeto de las obligaciones del derecho de la UE, instituyendo el equilibrio o superávit del presupuesto de cada Estado. A causa de la pandemia, recientemente se aplicaron las circunstancias excepcionales previstas en el apartado 2.b del artículo 3, entendidas como acontecimiento inusual que esté fuera del control del Estado o como una grave recesión económica que afecte sus finanzas.

Un corolario de tal estrategia, el llamado “informe de los cinco presidentes”¹⁵ remarca la necesidad de coordinar las políticas económicas y así mejorar la gobernanza económica en la zona euro para que la UEM pueda funcionar con un plan de reforma que permita lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (a más tardar en 2025), lo cual implica un reforzamiento auténtico del control democrático y la reducción del déficit de legitimidad de las instituciones. Se trata de una coordinación interdependiente donde el Consejo Europeo establece las orientaciones y prioridades políticas coordinadas; la CE propone proyectos de recomendaciones y decisiones que el Consejo se encarga de adoptar; los Estados implementan las disposiciones y emiten informes acerca del estado de salud económico, financiero y presupuestario; los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros de la zona euro (Eurogrupo) analizan los asuntos económicos y monetarios y se encargan de gestionar el MEDE; finalmente, el Comité Económico y Financiero, el Comité de Política Económica y el Grupo de Trabajo del Eurogrupo asesoran y preparan una guía de trabajo para al Consejo.

¹⁵ Informe de 2015 presentado por el Presidente de la CE Jean-Claude Juncker, el Presidente de la Cumbre del Euro Donald Tusk, el Presidente del Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem, el Presidente del Banco Central Europeo Mario Draghi y el Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz.

La cumbre del euro de diciembre de 2018 dio luz verde a la creación de un presupuesto para la eurozona y los primeros pasos hacia la unión fiscal en el contexto de las perspectivas financieras del periodo 2021-2027. Ancione¹⁶ menciona cómo las medidas plasmadas en el marco institucional de la UE no alcanzan a conectar el pacto fiscal, basado en improbables políticas de austeridad sin base científica, con el pilar de los derechos sociales, y sugiere algunas técnicas tradicionales para recuperar el pilar europeo de los derechos sociales. En efecto, aunque se denota una enorme diferencia entre el desempeño de Estados como Estonia, con deuda de 8.4%, y Grecia, de 181.1%,¹⁷ se trata de resultados heterogéneos que generan asimetrías en la aplicación de las políticas de austeridad cada vez más dañinas para los países menos desarrollados. La crisis de deuda de la eurozona reforzó la necesidad de dar una respuesta que emplee una gobernanza con más disciplina colectiva. La opción por la austeridad de matriz alemana pone en crisis la solvencia de algunos Estados generando más desconfianza en los mercados, aunque sus cifras de déficit no sean elevadas.¹⁸

La obra de la UEM, más vulnerable a los distintos choques económicos por ser incompleta, tiene una de sus carencias en la inexistencia de una unión fiscal. La combinación de una política monetaria común con una política económica fruto de las decisiones individuales de los Estados crea accidentes en el camino y es susceptible a disputas por la interpretación de los diferentes instrumentos jurídicos. Con razón Martín y Pérez de Nanclares cuestionan si éste sea el tratado que necesita la UE, ya que los ciudadanos necesitan un relato verídico y convincente para respaldar ciertas iniciativas extraordinarias, cuyo efecto más visible son los muy duros recortes sociales. Al fin y al cabo, está en juego el propio modelo de vida europeo.¹⁹ Un modelo hasta

¹⁶ Giuseppe Ancione, “Fiscal compact ed attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali in Italia”, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 4, núm 1, 2019, pp.102-117.

¹⁷ El déficit público de la UE a 28 vs. la zona euro a 19 desde el 2015 al 2020 es el siguiente: UE28/ Zona Euro19 en 2015 fue de -2.3/-2.0; en 2016 de -1.7/-1.6); en 2017 de -1.0/-1.0; en 2018 de -0.6/-0.5; en 2019 de 1.5/1.2; en 2020 de -8.3/-8.7 y para el 2021 de 5.8/6.1. La deuda pública de la UE a 28 vs. la zona euro a 19 desde el 2015 al 2018 tuvo el siguiente resultado: en 2015 de 84.6/90.1; en 2016 de 83.4/89.2; en 2017 de 81.7/87.1; en 2018 de 80.0/85.1; 2019 de 77.8/84.1; para el 2020 se estima que sea de 79.5/86.3 de acuerdo con las últimas previsiones publicadas por la CE.

¹⁸ Laura Gómez Urquijo, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 16, núm. 42, 2012, pp. 521-541.

¹⁹ José Martín y Pérez de Nanclares, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, pp. 397-431.

ahora incapaz de alejarse de su centro de gravedad basado en las finanzas públicas poco rigurosas en tema de indicadores sociales y de convergencia regional.

La disciplina presupuestaria del TCEG ha infringido un golpe más al déficit democrático debido a la resistencia por parte de los ciudadanos de los Estados obligados a cumplir con los recortes a la política social necesarios produciendo un hartazgo de los ciudadanos del cual la CE hace eco y expresa la necesidad de ofrecerles una esperanza de un futuro mejor y estimular el crecimiento para evitar dificultades crecientes tanto en lo político como en lo social (exclusión social).²⁰ Ruiz²¹ cuestiona la necesidad de armonizar el modelo de gobernanza de la UE evitando lo que ahora sucede cuando la política monetaria es gestionada por la CE y la BCE, mientras la política económica es administrada por los Estados miembros, dejando al *soft law* la presión de la UE para solventar la carencia de un modelo social propio. A continuación se pone énfasis en la política social que va más allá del primer artículo del TCEG en vista de reforzar el pilar económico de la UEM con el fin último de cumplir con los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL NUEVO PILAR

Con el nuevo pilar europeo de derechos sociales, proclamado en conjunto por el Parlamento Europeo, el Consejo y la CE en 2017, la UE intenta dar un cambio radical a su perfil económico incluyendo en su discurso, de manera más contundente, la dimensión social buscando la fórmula que haga compatible “la estabilidad presupuestaria y el control del déficit estructural con el mantenimiento de los derechos sociales y de los objetivos que han guiado durante las últimas décadas al Estado social y democrático de Derecho”.²² Para alcanzar el objetivo de reducir en 20 millones la población europea en riesgo de pobreza o exclusión social²³ tal vez sea necesario modificar

²⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión Principios Comunes Aplicables a los Mecanismos de Corrección Presupuestaria*, COM (2012), 342 final, 2012.

²¹ Violeta Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid, 2008, pp. 147-148.

²² Elviro Aranda Álvarez, “Derecho constitucional económico: estabilidad presupuestaria y derechos sociales”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, p. 912.

²³ Con la Estrategia Europa 2020, la UE ha definido un nuevo indicador, el AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusión), y define a la exclusión social como la condición que impide a algunas

aquellas reglas del juego en tema de política social que a nivel UE no tienen carácter vinculante y necesitan de su traducción a objetivos nacionales que llegan mermados y se perciben más débiles en la dimensión regional o local.²⁴ El pilar de los derechos sociales, consciente de que las políticas económicas del mercado común no han logrado generar el progreso social, puede liderar campos de actuación que hasta ahora habían sido dirigidos por los Estados miembros, y así evitar riesgos como el *dumping* social.²⁵ Esto generaría un Estado de bienestar europeo que Judt considera un gran logro de la UE por sus incuestionables prestaciones sociales, pero también por ser eficaz como “válvula de seguridad política”²⁶ vinculado a un desarrollo histórico tridimensional de la política social europea que Fernández ilustra de la siguiente forma:

1. La pluralidad de modelos genéticos de la Política Social desarrollados en la historia contemporánea de Europa: el paradigma anglosajón (basado en los derechos de ciudadanía), el germano (vinculado al Derecho laboral), y el latino (modelo ecléctico).
2. la diversidad de respuestas nacionales ante la Política Social Europea, en torno a tres actores principales: intervención del Estado, protección corporativa-sindical, y asistencia familiar-municipal.
3. el debate entre la gestión técnica o la acción ideológica de la Política Social comunitaria.²⁷

La burocracia europea ajena a la acepción negativa de la politización, para gobiernos técnicos de los más capaces, se pierde en la revitalización de la escasez ética de los niveles locales de gestión de lo público. De acuerdo con Boria, en defensa de la soberanía fiscal en porciones significativas de los impuestos nacionales, una elección axiológica permite preservar la “constelación de valores” consagrados en los estatutos constitucionales y, por ende, la inclusión social logra superar la fase de la “fiscalidad negativa”

personas participar plenamente en la sociedad marginándolas debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y a oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación que las ponen al margen.

²⁴ Olga García Luque, Úrsula Faura Martínez y Matilde Lafuente Lechuga, “Objetivo Europa 2020. La reducción de la pobreza y la exclusión social en España”, en *Papers. Revista de Sociología*, vol. 101, núm. 4, 2016, pp. 503-526.

²⁵ Olga Calatrava Lesmes, “¿Está en cuestión el modelo social europeo?”, en *Revista de Derecho de la UNED*, núm. 23, 2018, pp. 287-314.

²⁶ Tony Judt, *¿Una gran Ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus, Madrid, 2013.

²⁷ Sergio Fernández Riquelme, “Política social en la Unión Europea. Del Estado del bienestar a la Europa social”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas Políticas y Sociales*, núm. 9, 2009, p. 30.

para pensar más en políticas sociales y redistributivas.²⁸ En la redefinición de los aspectos de política social ligados a la gobernanza, la dimensión social de la UE, originalmente adorno del diseño económico, se instala con el primer fondo estructural, el Fondo Social Europeo, previsto desde 1957, y con la Carta Social Europea para la libertad, igualdad y justicia social de 1961, fuertemente impulsados con repetidas políticas sociales como los Programas de Acción Social, entabladas desde 1974 para el pleno empleo y la mejora de la calidad de vida y de trabajo. Con el Acta Única de 1986, se introduce el concepto de la cohesión económica y social, como sello de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y sus regiones, con el fin de dar equilibrio al desarrollo económico y social en la UE. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 intenta tenuemente reducir las diferencias económicas y sociales entre las regiones europeas, impulsando la protección social, la libre circulación de los trabajadores, la libertad de asociación y de negociación colectiva, la igualdad de trato entre hombres y mujeres y la protección social de los niños, los adolescentes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

El Tratado de Maastricht de 1992 incorpora a la política de cohesión con el fin de reducir las desigualdades estructurales entre regiones y Estados miembros; su implementación requirió fortalecer la arquitectura del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. Como complemento estratégico concentra en el acuerdo: la ciudadanía europea, el principio de subsidiariedad, el protocolo sobre la política social para mejorar el empleo, la formación, el diálogo social, y la lucha contra las exclusiones. Con el Tratado de Ámsterdam de 1997, se configura una Europa social centrada en el empleo. Se establece que las propuestas legislativas se evalúen según su impacto en la subsidiariedad, asegurando que las decisiones (de competencia no exclusiva) se adopten con la mayor cercanía posible a los ciudadanos, privilegiando la iniciativa del ámbito nacional, regional o local. En términos prácticos, los principios de proporcionalidad y necesidad constituyen un freno que instruye a la UE a no sobrepasar con sus acciones el límite necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

²⁸ Pietro Boria, “The Relation Between Sovereignty and Taxation Power Within the European System: The Anti-Sovereign”, en *Taxation in European Union*, Springer International Publishing, 2017, pp. 189-206.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000, crea muchas más expectativas y su valor vinculante se activa cuando se incorpora en el Tratado de Niza que en este rubro dispone proteger una serie de principios fundamentales que son esenciales para el modelo social europeo. Con la Estrategia de Lisboa se promueve una visión de desarrollo fundado en conocimiento, empleabilidad, inclusión y lucha contra la pobreza. Sucesivamente, la Agenda de Política Social introduce una estrategia dirigida a los Estados miembros para que en sus niveles de gobierno tutelen el equilibrio entre flexibilidad y seguridad cuyos lineamientos se impulsan con el Tratado de Lisboa. Éste fija el discurso más fuerte concerniente al respeto de los derechos humanos y en sus disposiciones para el nuevo artículo 3.3 se inserta como un himno a la política social (de acuerdo con el art. 4 del TFUE es una política compartida entre la UE y los Estados miembros quienes legislan de manera compartida pero la UE goza de una amplia capacidad jurídica preferente, aunque *de facto* su injerencia es más dividida) que contempla una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Con las últimas enmiendas de los tratados constitutivos se recalca cómo la UE combate la exclusión social y la discriminación y se compromete a fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.²⁹ Con la *Estrategia*

²⁹ La materia de Empleo se encuentra en el Título IX (arts. 145-150, TFUE). El art. 151 del TFUE expresa que “La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”. El Título X del Tratado se denomina “Política social” e incluye los arts. del 151 al 161 del TFUE. En particular, el art. 153 se refiere a “a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; b) las condiciones de trabajo; c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; e) la información y la consulta a los trabajadores; f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión; g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral; i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo; j) la lucha contra la exclusión social; k) la modernización de los sistemas de protección social”.

europa 2020 se auspicia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, sin embargo, a pesar de competencias compartidas, queda siendo el modelo de derecho débil (*slow law*) aplicado en lo social,³⁰ que observa cómo la pobreza y las desigualdades aumentan, la convergencia disminuye y la cohesión económica, social y territorial se debilita quedando insuficiente para la garantía de los derechos sociales. Además de las limitantes organizacionales, y la heterogeneidad procedural para implementarse, la política social depende de una lógica estatal capaz de frenar sus objetivos.³¹

Hoy la credibilidad de la UE llega a un cruce donde hay que elegir entre reducir la austeridad a favor del pilar social o dejar que los euroescépticos aumenten los argumentos nacionalistas. La cláusula de solidaridad, introducida por el artículo 222 del TFUE, establece la posibilidad de que la UE y sus miembros actúen conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. El Fondo de Solidaridad de la Unión, creado en 2002 para financiar actividades en el ámbito de la protección civil, llega al rescate para favorecer el apoyo de la UE a Estados en dificultad temporal. En 2014, la UE adoptó una decisión para establecer las normas y procedimientos del funcionamiento de la cláusula de solidaridad. A pesar de que el gasto para la política social de la UE es 50% del gasto social mundial (cuando su población representa alrededor de 7% de la población mundial), lo social ha tenido un papel subsidiario de lo económico en el proceso de integración europeo, ha sido casi exclusivamente ligado a lo “social-laboral facilitador

El art. 154 prevé el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales. El art. 156 establece que “la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente en las materias relacionadas con: –el empleo, – el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, –la formación y perfeccionamiento profesionales, –la seguridad social, –la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, –la higiene del trabajo, –el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores”. El Fondo Social Europeo se describe en el Título XI (arts. 162-164); la Educación y la contribución al desarrollo de una educación de calidad y a la formación profesional en el título XII (arts. 165-166); el fomento a la cooperación en el ámbito de la salud pública en el Título XIV (art. 168); la Protección de los consumidores en el Título XV (art. 169) y la Cohesión económica, social y territorial en el Título XVIII (arts. 174-178). Ligados a este tema, la libre circulación de los trabajadores se establece en los arts. del 45 al 48, y el derecho de establecimiento en los arts. del 49 al 55.

³⁰ Enrique Barón Crespo, “Constitución y modelo social europeo”, en *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, núm. 3, 2009, pp. 599-607.

³¹ Rosario Pedrosa Sanz, “El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual”, en *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, núm. 3, 2009.

de la unidad de mercado³² y sigue sin lograr el equilibrio esperado entre lo social y lo económico.

La protección social se ha convertido en uno de los emblemas y elementos constituyentes de la frágil identidad europea, con más consenso entre la población y, de acuerdo con Castells, de ella depende la credibilidad y el surgimiento de la sociedad europea solidaria fruto de un proyecto compartido de integración.³³ Aunque se considera insuficiente, el nuevo enfoque social de la UE supone el reconocimiento del fracaso que es síntoma de la voluntad de recuperar la esperanza europeísta.³⁴ Sin embargo, se cuestiona que de una Europa a dos velocidades se está llegando a una Europa social con marcha atrás donde los avances más relevantes han venido de la acción, directa o indirecta, del Tribunal de Justicia de la UE³⁵ que en los últimos 5 años ha conocido alrededor de 130 casos ligados a la política social. En efecto, la crisis económica con las restricciones al presupuesto ha afectado notablemente la protección de los derechos sociales.

La lucha de la UE para eliminar la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales basadas en la igualdad y la solidaridad (art. 3, TUE) en la definición y ejecución de sus políticas y actividades, ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la garantía de una protección social adecuada, y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (art. 9, TFUE), con particular énfasis en facilitar el diálogo con los interlocutores sociales (arts. 152 y 154, TFUE).

Los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la CE se comprometieron en la Declaración de Roma del 25 de marzo de 2017 a trabajar en pro de una Europa social hincada en el diálogo social que desempeña un papel fundamental. De ahí se consagra el pilar europeo de derechos sociales que establece veinte principios distribuidos en tres ejes: capítulo I: Igualdad de oportunidades y de

³² José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat, “El Pilar Europeo de los Derechos Sociales: un mecanismo insuficiente para garantizar la dimensión social”, en *La Ley*, num. 49, 2017.

³³ Manuel Castells, “El talón de Aquiles: la identidad ambivalente de Europa”, *Las crisis de Europa*, Alianza, Madrid, 2018, pp. 271-303.

³⁴ Francisco Ramos Antón, “El Pilar Europeo de Derechos Sociales”, *Fundación Alternativas*, 2018.

³⁵ José María Miranda Boto, “El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017, pp. 19-44.

acceso al mercado de trabajo;³⁶ capítulo II: Condiciones de trabajo justas;³⁷ capítulo III: Protección e inclusión social.³⁸ El 26 de abril de 2017, la CE presentó una comunicación sobre la Europa social más justa e inclusiva necesaria para regular las formas de empleo nuevas y, a menudo, precarias. La actual configuración del pilar europeo de derechos sociales no deja de ser una simple guía bajo el formato de recomendación de la CE sin eficacia jurídica vinculante y una declaración interinstitucional insuficiente para lo que necesita la política social de la UE a menos que la voluntad política de los Estados miembros y de los interlocutores sociales convierta en realidad su compromiso.³⁹

En los últimos años, se han producido en el terreno de la política social de la UE alrededor de quinientos instrumentos jurídicos entre política de empleo, cobertura de seguridad social, salud y la seguridad en el trabajo, derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, diálogo social, igualdad entre hombres y mujeres y lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Una nueva manera de aplicar el pilar conjuntamente y en colaboración con los interlocutores sociales, las regiones, las ciudades y la sociedad civil. El 20 de junio de 2019, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n.º 2019/1149, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, con sede en Bratislava, con el objetivo de supervisar la aplicación de las normas laborales de la UE, y la CE lanzó señales de compromisos para el éxito del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Un importante indicador que hace bien esperar para el futuro es que el Fondo

³⁶ Contempla los siguientes cuatro puntos del 1 al 4: 1) Educación, formación y aprendizaje permanente; 2) Igualdad de sexos; 3) Igualdad de oportunidades sin distinción de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; 4) Apoyo activo para el empleo y la educación continua.

³⁷ Se refiere a los siguientes seis puntos del 5 al 10: 5) Empleo seguro y adaptable con trato justo y equitativo; 6) Salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno; 7) Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; 8) Diálogo social y participación de los trabajadores; 9) Equilibrio entre vida profesional y vida privada para las personas con responsabilidades asistenciales; 10) Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos.

³⁸ Concerniente a los siguientes 10 puntos, del 11 al 20: 11) Asistencia y apoyo a los niños; 12) Protección social adecuada; 13) Prestaciones por desempleo para (re)integrarse en el mercado laboral; 14) Renta mínima que garantice una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida; 15) Pensiones y prestaciones que garanticen una vida digna en la vejez; 16) acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible; 17) Inclusión de las personas con discapacidad; 18) Cuidados de larga duración; 19) Vivienda y asistencia para las personas sin hogar; 20) Acceso a los servicios esenciales.

³⁹ Lucía Casado, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 375-404.

Social Europeo,⁴⁰ como principal instrumento europeo en materia de lucha contra el desempleo y la exclusión social, representa más de 20% del presupuesto de la UE con objetivos estructurales a largo plazo. Además, se creó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización como un instrumento de la política de competitividad que responde a emergencias temporales y específicas, como despidos masivos debidos a la globalización. Un conjunto de estrategias para compartir responsabilidades políticas que aún necesitan desplazarse al nivel de toma de decisión supranacional para que se puedan ver efectos más rápidos y, sobre todo, uniformes en todo el territorio de la UE. En otras palabras, la guía para tomar acciones legislativas con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población y garantizar una mejor aplicación de los derechos sociales necesita incorporarse al acervo comunitario como política social en un nivel de supranacionalidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al abordar el debate sobre la convergencia económica que ha resultado poco compatible con la convergencia social, el TEGC se enfoca en la convergencia nominal con cifras distintas a la realidad percibida por la ciudadanía europea que *de facto* vive con parámetros de referencias diferentes tomando en cuenta los derechos sociales, que en el discurso de la UE se reafirman con el compromiso de velar por mejorar las condiciones de vida y de trabajo en toda la UE. El método abierto de coordinación que utiliza el *soft law* supera el estancamiento que puede producir el actual método de toma de decisiones de la UE *europizando* la política social donde por lo menos hay que incentivar esfuerzos para homogeneizar los objetivos.

En este trabajo se vio cómo, en los últimos años, las reformas de la gobernanza económica de la UE se han producido a través de la combinación de instrumentos de amalgama del impulso político y de la certeza jurídica, estirando al límite su estructura reglamentaria. Se exploraron las características de la política social de la UE y las necesidades para que el déficit democrático se reduzca ulteriormente formalizando el discurso de una UE siempre más cercana a los ciudadanos, con una versión nueva de constitucionalismo

⁴⁰ De acuerdo con sus prioridades, el FSE trata de promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado laboral, fomentar la movilidad geográfica, propiciar un elevado nivel de educación, luchar contra la pobreza, auspiciar la inclusión social y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

social capaz de velar realmente para la protección de los derechos sociales, facilitar las sinergias multinivel y conectar los esfuerzos actualmente atomizados de cada entidad que comparte competencias en materia social. El TCEG y su pacto fiscal buscaron fortalecer la disciplina presupuestaria y mejorar la coordinación de la política económica en plena crisis, logrando visibilizar la necesidad de políticas fiscales más sólidas, mientras el pilar de los derechos sociales carece de fuerza jurídica vinculante, a pesar de haberse presentado con el refrán: *Europa será social o no será*. Los principios guía de las políticas europeas que descansan en el principio de subsidiariedad quedan a merced de entidades con diferentes enfoques que no permiten superar los límites impuestos por la repartición de las competencias de la UE y de sus Estados miembros. La conversión del derecho blando en obligatoriedad se ha delegado al derecho derivado bajo el formato de directivas, como las recientes del 20 de junio de 2019, cuando el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; o la Directiva 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsible, dirigida a un modelo social europeo hincado en la solidaridad, donde el partenariado social activo promueva la igualdad social y económica, protegiendo de manera más contundente a las personas más vulnerables. A falta de enmiendas relevantes de los tratados constitutivos, la consolidación del acervo social ha garantizado mejoras en los ámbitos ligados al fortalecimiento del mercado único, como la libertad de circulación, de las condiciones de vida y de trabajo, de la igualdad entre hombres y mujeres, de la salud y la seguridad en el trabajo, de la protección social y la educación y de la formación profesional. Para que estas disposiciones puedan ejecutarse, necesitan ser trasladadas a la legislación local, con posibles discrepancias en su implementación. A pesar de los esfuerzos y los buenos propósitos, se observan divergencias significativas entre los miembros de la eurozona donde conviven al mismo tiempo tasas de desempleo al mínimo histórico en unos Estados y al máximo histórico en otros. Las políticas fiscales más estrictas y el fortalecimiento de la gobernanza económica han producido efectos distintos, pero en 2020, durante la crisis de la pandemia, se ha observado una mayor apreciación hacia la UE que ha demostrado poder renunciar a sus principios de austeridad mientras los Estados miembros se han enfrentado a protestas ciudadanas debido a las medidas de contingencia que se han adoptado utilizando criterios poco elogiados. De acuerdo con Simoncini, las medidas de crisis han acelerado el reconocimiento de la

precariedad del constitucionalismo europeo y abierto una grieta que nos presenta la época de las constituciones como parte del pasado.⁴¹ La necesidad de promover el proceso de convergencia social y reforzar la dimensión social de la integración europea para combatir las consecuencias sociales de la crisis se traduce en nuevos enfoques para la UE, donde los derechos a la protección e integración social presionan, ya que por más de medio siglo resultaron apartados de los intereses reales de la UE. Con la pandemia las fricciones iniciales se transformaron en oportunidades para que la UE tomara liderazgo hacia adentro de sus confines. El Fondo de Solidaridad, por ejemplo, utilizado en catástrofes de diversas índoles, en respuesta a la pandemia de Covid-19, el 1 de abril de 2020 amplió su ámbito de aplicación para financiar parte del gasto público con el fin de dar cobertura a las emergencias graves de salud pública, como atención médica, análisis de laboratorio, desarrollo de vacunas o medicamentos y desinfección de edificios e instalaciones. Parafraseando a Antonio Gramsci, desde sus *Cuadernos de la cárcel*, si la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer, y en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados, es mejor dirigirnos rápidamente a lo nuevo recuperando los principios oxidados y rescatando los aspectos de política social ligados a la gobernanza. Entre las prioridades para una gobernanza social, destacan el diálogo para una interpretación más amplia de la cláusula de solidaridad; el principio de subsidiariedad reinterpretado; la revisión del concepto de cohesión social para un formato europeizado del ámbito social, con ampliación de las competencias de la UE y la supranacionalidad del nuevo pilar social. Entre las asignaturas pendientes quedan principios ya abordados como la educación, la formación y el aprendizaje permanente; la igualdad de oportunidades sin distinción de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; el empleo seguro y adaptable con trato justo y equitativo; el salario justo que proporcione un nivel de vida digno; la protección en caso de despido. A éstos se unen disposiciones que abordan principios menos presentes en el formato coercitivo del marco jurídico comunitario tradicional, pero fundamentales para el bienestar, como el equilibrio entre vida profesional y vida privada para las personas con responsabilidades asistenciales; un entorno de trabajo

⁴¹ Andrea Simoncini, “Back to ‘Flexible’ Constitutions? The Impact of Financial Crisis and the Decline of the European Constitutionalism”, en *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, núm. 2, 2013, pp. 157-187.

saludable y seguro que garantice la protección de datos; un renta mínima para una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida; una pensión y prestaciones que garanticen una vida digna en la vejez; el acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible; la inclusión de las personas con discapacidad; la vivienda y asistencia para las personas sin hogar y el acceso a los servicios esenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ancione, Giuseppe, “Fiscal compact ed attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali in Italia”, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 4, núm 1, 2019, pp. 102-117.
- Aranda Álvarez, Elviro, “Derecho constitucional económico: estabilidad presupuestaria y derechos sociales”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 881-914.
- Barón Crespo, Enrique, “Constitución y modelo social europeo”, en *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, núm. 3, 2009, pp. 599-607.
- Blyth Mark y Matthijs Matthias, “The World waits for Germany”, en *Foreign Affairs*, núm. 8, 2012.
- Boria, Pietro, “The Relation Between Sovereignty and Taxation Power Within the European System: The Anti-Sovereign”, en *Taxation in European Union*, Springer International Publishing, 2017, pp. 189-206.
- Calatrava Lesmes, Olga, “¿Está en cuestión el modelo social europeo?”, en *Revista de Derecho de la UNED*, núm. 23, 2018, pp. 287-314.
- Casado, Lucía, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 375-404.
- Castells, Manuel, “El talón de Aquiles: la identidad ambivalente de Europa”, en *Las crisis de Europa*, Alianza, Madrid, 2018, pp. 271-303.
- Cattafi, Carmelo, *Derecho internacional público volumen 1*, Editorial Digital Tecnológico, México, 2016.
- Comisión Europea (CE), *Comunicación de la Comisión Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*, COM (2012), 342 final, 2012.
- Consejo de la UE, “Directiva 2011/85/UE, de 8.11.2011”, Bruselas, 2011.
- Consejo de la UE, “Reglamento 1177/2011/ UE, de 8.11.2011”, Bruselas, 2011.

- Dobner, Petra y Martin Loughlin, “Introduction”, en P. Dobner y M. Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, pp. xi-xvi.
- Fernández Riquelme, Sergio, “Política social en la Unión Europea. Del Estado del bienestar a la Europa social”, en *La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas Políticas y Sociales*, núm. 9, 2009, pp. 29-38.
- Foucault, Michel, *El nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- García Luque, Olga, Úrsula Faura Martínez y Matilde Lafuente Lechuga, “Objetivo Europa 2020. La reducción de la pobreza y la exclusión social en España”, en *Papers. Revista de Sociología*, vol. 101, núm. 4, 2016, pp. 503-526.
- Gómez Urquijo, Laura, “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 16, núm. 42, 2012, pp. 521-541.
- Joerges Christian y Maria Weimer, “A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?”, en *Maastricht Working Paper*, núm. 7, 2012, [http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Faculties/FL/2012_maastricht_working_papers.htm] (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).
- Judt, Tony, *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus, Madrid, 2013.
- Krisch, Nico, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Martín y Pérez de Nanclares, José, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: ¿es el tratado que necesita la UE?”, 2013, pp. 41-45, [<http://repositori.uji.es/>] (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).
- Martín y Pérez de Nanclares, José, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42, 2012, pp. 397-431.
- Miranda Boto, José María, “El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017, pp. 19-44.
- Monereo Pérez, Luis y Juan Antonio Fernández Bernat, “El Pilar Europeo de los Derechos Sociales: un mecanismo insuficiente para garantizar la dimensión social”, en *La Ley*, núm. 49, 2017.
- Parlamento Europeo y Consejo, “Reglamento (UE) No. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013”, Bruselas, 2013.

- Parlamento Europeo y Consejo, “Reglamento (UE) No. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013”, Bruselas, 2013.
- Pedrosa Sanz, Rosario, “El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual”, en *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27, núm. 3, 2009, [<http://www.revista-eea.net/documentos/27312.pdf>] (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).
- Ramos Antón, Francisco, “El Pilar Europeo de Derechos Sociales”, en *Fundación Alternativas*, 2018, [<https://www.fundacionalternativas.org/la-fundacion/documentos/otros/el-pilar-europeo-de-derechos-sociales-la-ultima-oportunidad-para-la-europa-social>] (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).
- Ruiz Almendral, Violeta, “Estabilidad presupuestaria y gasto público en España”, en *La Ley*, pp. 147-148, 2008.
- Simoncini, Andrea, “Back to ‘Flexible’ Constitutions? The Impact of Financial Crisis and the Decline of the European Constitutionalism”, en *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, núm. 2, 2013, pp. 157-187.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Comunicado de prensa 58/20 del 8 de mayo de 2020”, [<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058es.pdf>] (Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020).
- Unión Europea (UE), “Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, 2016, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>] (Fecha de consulta: 12 de abril de 2020).
- Unión Europea (UE), “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza”. Consejo Europeo, 2 de marzo de 2012, [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=ES)] (Fecha de consulta: 3 de julio de 2020).
- Unión Europea (UE), “Tratado de Lisboa”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/1 17.12.2007, [<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).

6. ¿ES POSIBLE RECUPERAR LA CONFIANZA CIUDADANA EN EL PROYECTO EUROPEO? UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA TEORÍA DE RIESGO

*Marta Ochman**

INTRODUCCIÓN

LA CRISIS DE confianza no es un problema nuevo en la Unión Europea (EU). Desde sus inicios fue un proyecto construido desde arriba, por los políticos y las élites intelectuales y económicas. En una Europa de posguerra, la promesa de evitar los conflictos armados futuros era muy bien recibida; sin embargo, la estrategia designada –una unión fraterna entre los enemigos históricos– tenía poco apoyo de los ciudadanos apegados al ideal del patriotismo y la identidad nacional.

Durante décadas, este problema fue enmarcado como déficit democrático, originado por las escasas oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta interpretación empujó reformas importantes, como la instauración de la elección directa al Parlamento Europeo y del procedimiento de codecisión, la ampliación del derecho a la iniciativa legislativa a los ciudadanos o el intento de ciudadanizar la elección del presidente de la Comisión Europea.¹

* Profesora-investigadora del Tecnológico de Monterrey. Sus líneas de investigación versan sobre la participación ciudadana en políticas públicas y Europa contemporánea, [mochman@tec.mx].

¹ Para mayor información, revisar Marta Ochman, “Elecciones europeas y los retos de la democracia postnacional”, en *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 10, núm.1, enero-mayo de 2020, pp. 9-12.

No obstante, la ampliación de las vías de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones no se tradujo en un mayor apoyo al proyecto de integración. En el año 2016, la Unión Europea por primera vez enfrentó la decisión de un Estado miembro de abandonar el proyecto, refrendada en un referéndum.² El *Brexit* despertó el fantasma de la desintegración y las promesas de abandonar la Unión Europea fueron integradas a los programas electorales de los partidos de extrema derecha e izquierda en diferentes países, incluyendo los fundadores, como Francia, Holanda o Alemania.³

El objetivo de este capítulo no es analizar la probabilidad de que el escenario catastrófico de la desintegración se realice. Hay muchos indicios de que el apoyo ciudadano a los subsiguientes *exits* es escaso.⁴ No obstante, es evidente el sentimiento euroescéptico, la desilusión de los ciudadanos con la Unión Europea. Este sentimiento ha sido aprovechado por los Estados nacionales para, por un lado, fortalecer su propia legitimidad y, por otro, debilitar las dinámicas supranacionales y privilegiar la toma de decisiones intergubernamental, potenciando, además, la influencia de los países grandes.⁵ Esta tendencia es negativa para el proyecto europeo, por-

² Hay que reconocer que el apoyo popular al *Brexit* fue muy ajustado y, más que consenso, refleja una polarización al respecto. En el referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, 48.1% de los ciudadanos votó a favor de la permanencia, y 51.9% a favor de abandonar la Unión Europea.

³ Como ejemplos, podemos mencionar a Reagrupamiento Nacional y Francia Insumisa en Francia, Independientes Griegos y Syriza en Grecia, o Alternativa para Alemania y la Izquierda en Alemania. Para mayor información sobre los partidos euroescépticos, revisar Susi Dennison y Dina Pardijs, “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power”, Flash Scorecard 181, European Council on Foreign Relations, junio de 2016, o Susi Dennison y Zerk Pawel “The 2019 European Election: How anti-Europeans Plan to Wreck Europe and What Can Be Done to Stop It”, Flash Scorecard 278, European Council on Foreign Relations, febrero de 2019.

⁴ Como ejemplo, podemos citar el estudio realizado en octubre de 2019 por el Pew Research Center, como parte de un estudio más amplio sobre las percepciones a tres décadas de la caída del comunismo. En los catorce países analizados, el promedio de apoyo a la UE fue de 67%, con el apoyo más alto en Polonia (84%), y más bajo en Francia (51%). En Reino Unido, el apoyo fue de 54%. Históricamente, el apoyo se ha mantenido positivo. Comparando el año 2016 (referéndum sobre el *Brexit*) con el 2019, en Grecia el apoyo creció en veintiséis puntos, en Reino Unido, en diez puntos. De igual manera, en todos los países se nota un apoyo más fuerte en los jóvenes entre los 18 y los 34 años, con la diferencia más grande, de veintinueve puntos, en la República Checa. En el Reino Unido, esta diferencia generacional es de veinticuatro puntos. Richard Wike, Jacob Poushter, Laura Silver, Kat Devlin, Janell Fetterolf, Alexandra Castillo y Christine Huang, “European Public Opinion Three Decades after the Fall of Communism. The European Union”, Pew Research Center, 2019, [https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/the-european-union/] (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020).

⁵ En la Unión Europea, los llamados “países grandes” son los que tienen mayor número de población, por ende, también mayor peso relativo en la toma de decisiones. Después de la salida del Reino Unido, son Alemania, Francia e Italia. El peso particular lo tienen Francia y Alemania, considera-

que instrumentaliza la integración como una simple vía de lograr mejor los intereses nacionales. Esto inevitablemente lleva a la polarización interna, al conflicto entre los intereses nacionales, dinámica que sigue debilitando el ideal fundador.

Adicionalmente, estos procesos se asocian con el auge del populismo y la crisis de los partidos tradicionales, de centro-derecha y centro-izquierda, que dominaron el escenario electoral en la década de los setenta y los ochenta. Este capítulo propone una explicación alternativa, relacionada con la teoría de riesgo.⁶ Estas dos interpretaciones distintas implican también propuestas diferentes en cuanto a las estrategias de enfrentar el problema.

El capítulo inicia con una breve presentación de la teoría de encuadres (*framing*), que construye el fundamento conceptual del diagnóstico y de la propuesta de solución. En el segundo apartado explicaremos las características de la sociedad de riesgo, su relación con la evolución del sistema de partidos en Europa y el auge del populismo. En el tercer apartado, analizaremos los encuadres que acompañan históricamente la construcción del proyecto europeo, puntualizando la disonancia entre el encuadro dominante desde los años noventa y las expectativas y temores de la sociedad de riesgo. Finalmente, presentaremos una propuesta de un encuadre nuevo, que consideramos capaz de reconstruir la solidaridad europea y el apoyo ciudadano al proyecto de integración.

LA IMPORTANCIA DE ENCUADRES EN LA ERA DE LA POSVERDAD

Vivimos en la era de la posverdad, una época en la que las emociones son más importantes que los hechos,⁷ los hallazgos científicos, rechazados si no coinciden con las creencias preexistentes, las sociedades polarizadas en tor-

dos eje fundamental de la Unión, dado que ha sido la rivalidad histórica entre estas grandes potencias la que estuvo en el origen de los conflictos bélicos en la región. Desde el enfoque de los encuadres, que presentaremos más adelante, es muy significativo que los análisis especializados y la prensa no especializada presten atención especial sobre las coincidencias y diferencias entre estos dos actores como punto de partida para analizar la viabilidad de cualquier proyecto o iniciativa. Este hecho provoca la percepción en los países más pequeños de que sus intereses no están bien representados en la Unión, lo que lleva al euroescepticismo.

⁶ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998; Niklas Luhmann, "El concepto de riesgo", en J. Beriain (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Anthropos, Barcelona, 1996, pp. 123-153.

⁷ Ralph Keyes, *The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life*, St. Martin's Press, Nueva York, 2004.

no a las *verdades* excluyentes. Es una época que exige prestar mayor atención a los discursos y las narrativas, rescatarlas del dominio de los populistas y utilizar para fortalecer apego a los ideales fundadores de la integración europea. En palabras de Julia de Clerck-Sachsse, una narrativa atractiva es un imperativo para la sobrevivencia de la Unión Europea.⁸

El análisis de los encuadres (*frames*) permite aproximarnos al estudio de cómo las narrativas influyen en la manera de pensar de públicos amplios. Controlar la manera de pensar de las personas permite también influir en sus decisiones, en su elección de qué opciones políticas, por ejemplo, van a apoyar o rechazar.⁹ Aunque hoy se usa principalmente para el estudio de la opinión pública, el concepto de *encuadre* viene de la sociología, particularmente del estudio clásico de Erving Goffman,¹⁰ representante de la fenomenología. Esta corriente sociológica enfatiza la importancia de la percepción como factor que ordena la realidad: el conocimiento del mundo o de fenómenos objetivamente existentes no surge de la mera observación (experiencia sensorial), sino de la conciencia que ordena los hechos inconexos y les da sentido. Los encuadres, según el planteamiento seminal de Goffman, son las estructuras de sentido preexistentes en una sociedad dada, conocidas y almacenadas por los individuos, quienes recurren a ellas para darle el sentido a la realidad. Se definen como procesos a través de los cuales las personas seleccionan algunos aspectos de la realidad, les otorgan una mayor importancia, de manera que sea posible definir un problema o una situación particular, darle la interpretación causal, evaluación moral y predecir su efecto.¹¹

El carácter social de los encuadres es importante porque nos permite entender que la interpretación de una situación particular es un proceso complejo, muy distinto de una simple manipulación de la información. Los encuadres no están únicamente en la mente subjetiva de una persona, sino

⁸ Julia de Clerck-Sachsse, "From Brussels With Love: How the European Union Can Win the Battle of Narratives", European Council on Foreign Relations, 12 de noviembre de 2020.

⁹ Robert Entman, "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", en *Journal of Communication*, núm. 43, 1993, p. 51; Robert Entman, "Framing Bias: Media in the Distribution of Power", en *Journal of Communication*, núm. 57, 2007, p. 165; Jim. A. Kuypers, "Framing Analysis from a Rhetorical Perspective", en P. D'Angelo y J. A. Kuypers (eds.), *Doing News Framing Analysis. Empirical and Theoretical Perspectives*, Routledge, Nueva York, 2010, pp. 288-289.

¹⁰ Erving Goffman, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Northeastern University Press, Boston, 1986.

¹¹ Robert Entman, *op. cit.*, 1993, p. 52; Alberto Ardevol-Abreu, "Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España", en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 70, 2015. Doi: 10.4185/RLCS-2015-1053424.

que son referentes de sentido compartidos por el emisor, el receptor, el mensaje y la cultura.¹² Aunque el papel de las élites y de los medios es importante para el funcionamiento de los encuadres, éstos no tienen una libertad absoluta para significar los acontecimientos. Más bien la manera de presentar, por ejemplo, los eventos políticos, debe conectarse con los esquemas ya existentes de los ciudadanos, además, estos esquemas deben ser fácilmente accesibles.¹³ Esto implica varias consideraciones importantes para el tema que aquí nos ocupa.

Primero, los ciudadanos estamos expuestos a distintos encuadres, muchos de éstos competitivos.¹⁴ Por ejemplo, la decisión de la Unión Europea de fortalecer las fronteras externas para controlar los flujos migratorios irregulares puede ser interpretada desde los encuadres de efectividad de políticas públicas, de la importancia de derechos humanos o de la protección contra el terrorismo. Un analista puede evaluar esta política como efectiva para regular los flujos migratorios, al mismo tiempo que errada como una medida de la lucha antiterrorista, además de violatoria de derechos humanos. Otro analista puede sólo evaluar su efectividad en la gestión de la migración, sin siquiera mencionar el encuadre de derechos humanos. Esta multiplicidad de interpretaciones presentes en un contexto cultural implica que los ciudadanos estamos expuestos a distintos encuadres y de éstos, escogemos los que son afines a nuestros valores y preferencias ideológicas.¹⁵ Es decir, los ciudadanos no somos receptores pasivos de los mensajes de las élites, sino agentes que activamente definimos los problemas y formulamos los juicios morales sobre las causas y las posibles soluciones involucradas.

El segundo aspecto importante para el análisis de las narrativas europeístas es que los encuadres son relativamente estables y reflejan las jerarquías de valores. Un euroescéptico siempre seleccionará un encuadre crítico hacia la Unión Europea cuando evalúe las acciones o políticas comunitarias. Es un problema que adquiere relevancia particular en la sociedad de la posverdad y de las redes sociales, porque los ciudadanos estamos cada vez

¹² Alberto Ardevol-Abreu, *op. cit.*, pp. 423-450.

¹³ Alberto Ardevol-Abreu, *op. cit.*; Dennis Chong y James N. Druckman, "Framing Theory", en *Annu.Rev.Polit.Sci.*, núm. 10, 2007, pp. 103-126. Doi: 10.1146/annurev.polisci.10.07805.103054.

¹⁴ Dennis Chong y James N. Druckman, *op. cit.*; Jacob Shamir, Michal Shamir y Liron Lavi, "Voter Election Frames: What Were the Elections About", en *Political Studies*, núm. 63, 2015, pp. 995-1013. Doi: 10.1111/1467-9248.12145; James N. Druckman, "On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?", en *The Journal of Politics*, vol. 63, núm. 4, noviembre, 2001, pp. 1041-1066.

¹⁵ Robert Entman, *op. cit.*; Dennis Chong y James N. Druckman, *op. cit.*; Jim. A. Kuypers, *op. cit.*, pp. 427-428.

menos expuestos a la pluralidad de interpretaciones. El estudio experimental de Druckman¹⁶ demuestra que la selección de los encuadres implica un proceso deliberativo, en el cual juegan no solamente los valores preexistentes, sino también la credibilidad de las fuentes. El problema creciente de las noticias falsas, aunado a la práctica de leer noticias y opiniones políticas mediadas por algoritmos, que refuerzan las elecciones iniciales, conlleva a cada vez mayor homofilia en la exposición a los encuadres. Aunque cada miembro de una sociedad tiene guardados en la memoria muchos encuadres posibles, selecciona primero los más accesibles, es decir, los que están más presentes en los flujos comunicativos.¹⁷ Y las comunidades que se forman en redes sociales refuerzan las percepciones e interpretaciones compartidas, ignorando las competitivas y debilitando el proceso deliberativo.

No obstante, este escenario pesimista, existe actualmente una ventana de oportunidad para fortalecer la narrativa europeísta, recuperando y reactivando los encuadres que valoran los procesos de integración. Y es así porque cuando surgen tópicos nuevos, las personas no escogen encuadres semi-automáticamente, sino buscan activamente qué encuadres posibles aplicarían a un fenómeno nuevo. Es decir, están abiertos a encuadres nuevos o a recuperar los olvidados. La pandemia de Covid-19 es esta ventana de oportunidad para repensar la Unión Europea, de redefinir su significado, su razón de ser y su valoración ética. La gravedad del impacto no solamente en los sistemas sanitarios sino en la vida social en general, hacen de este evento un catalizador de reflexiones, temores y esperanzas para el futuro. Como ejemplo, podemos citar la analogía que hace Niall Ferguson entre Covid-19 y la Primera Guerra Mundial,¹⁸ una analogía interesante para nuestro análisis porque hace referencia a una época particularmente importante para el nacimiento del proyecto de la integración europea. La Gran Guerra, su desenlace, y posteriormente la Gran Depresión, fueron los antecedentes inmediatos de la Segunda Guerra Mundial. Estas décadas trágicas fueron inspiración para el proyecto de Schumann y Monet, pensado como una protección contra los conflictos intraeuropeos, las muertes y la destrucción que habían causado. Fue un primer encuadre que le dio sentido al proyecto, que

¹⁶ James N. Druckman, *op. cit.*

¹⁷ Dennis Chong y James N. Druckman, *op. cit.*, pp. 110-113.

¹⁸ Niall Ferguson, *Black Swans, Dragon Kings and Gray Rhinos: The World War of 1914-1918 and the Pandemic of 2020-?*, History Working Paper 2020-1, Hoover Institution, Stanford, 4 de mayo de 2020, [<https://www.hoover.org/research/black-swans-dragon-kings-and-gray-rhinos-world-war-1914-1918-and-pandemic-2020>] (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2020).

construyó voluntades y definió aspiraciones de muchos europeos. El propio éxito del proyecto relegó este encuadre al olvido, pero hoy en día, Covid-19, como expresión de la sociedad de riesgo, lo permite resignificar.

LA SOCIEDAD DE RIESGO:
UNA REALIDAD QUE NO TERMINARÁ CON LA PANDEMIA

La sociedad de riesgo es una teoría que permite entender la evolución de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, particularmente las expectativas en cuanto a la protección contra los efectos negativos futuros de las decisiones actuales. En consonancia con la teoría de la Modernidad, plantea tres etapas en esta evolución. En la Premodernidad, no existía conciencia de riesgo, sólo de peligro. Los peligros estaban ubicados en el contexto y atribuidos a fuerzas ajenas a las decisiones humanas. En la Modernidad se construye confianza en la capacidad humana de modificar el contexto a favor del bienestar de la humanidad. Esta convicción se fundamenta en el conocimiento científico y tecnológico, y en el sentido más amplio, en la naturaleza racional del ser humano. Es cuando nace el concepto de *riesgo*; es decir, la conciencia de que las decisiones individuales y colectivas producen efectos negativos futuros y, por ende, exigen un cálculo racional del costo-beneficio y una decisión que, por un lado, evite costos catastróficos y, por otro, incluya medidas preventivas o de mitigación de los costos inevitables, pero posibles de asumir.¹⁹

Las tres grandes pandemias en la historia de Europa ilustran muy bien esta evolución. La peste negra, que azotó Europa en el siglo XIV y causó la muerte de al menos un tercio de la población del continente, fue atribuida a la voluntad de Dios, es decir, fue percibida como un peligro. Evidentemente, las personas tomaban medidas para salvarse del contagio y de la muerte, como lo sabemos por la vida del gran Boccaccio, por ejemplo. Incluso algunos gobernantes tomaban medidas equivalentes a políticas públicas modernas, como fue el caso de Casimiro III el Grande, rey de Polonia, quien limitó la entrada de extranjeros, decisión con la que algunos historiadores explican un número relativamente limitado de contagiados.²⁰ Pero el surgi-

¹⁹ Niklas Luhmann, *op. cit.*, pp. 123-153; Gabe Mythen, *Ulrich Beck. A Critical Introduction to the Risk Society*. Pluto Press, Londres, 2004, pp. 11-29.

²⁰ Considerando las estigmatizaciones y la xenofobia actual, vale la pena notar que no fue una medida dirigida contra extranjeros. De hecho, Casimiro III fue uno de los pocos monarcas europeos

miento de la enfermedad y su propagación en el continente no fue atribuida a un error en las decisiones humanas ni despertó exigencias de protección por parte del poder público.

La gripe española (1918-1920) corresponde a la Modernidad. Existe ya conocimiento científico incipiente sobre algunas enfermedades, la importancia de la higiene y de la sanidad pública. El origen de la enfermedad sigue siendo percibido como peligro, pero hay ya expectativas de que la humanidad puede controlar, si no en el presente, sí en el futuro, la propagación de las enfermedades. La Modernidad es la época del optimismo en cuanto a la capacidad colectiva de la humanidad, guiada por el Estado, de prevenir y eliminar las enfermedades. Existe ya la conciencia de que ciertas condiciones de vida aumentan la probabilidad de epidemias y crecen también las exigencias de que los Estados asuman su responsabilidad de proteger a los ciudadanos contra los efectos negativos de la contaminación en las ciudades industriales, de riesgos inherentes a ciertas actividades indispensables para el funcionamiento de la sociedad, pero que implican efectos adversos en la salud de los trabajadores. La expresión máxima de la sociedad moderna en Europa es el Estado de bienestar, que nace simbólicamente con el Informe Beveridge (1942).

El Estado de bienestar es una respuesta, por un lado, a la exigencia de tomar medidas de prevención ante posibles contingencias futuras como el desempleo, la enfermedad y, también, lo inevitable, como la vejez; pero ante todo, es la expresión de la fe en la capacidad de controlar el futuro, de tomar decisiones presentes que construyan protecciones futuras. Además, aunque los costos eran individuales, se consideraba necesario y legítimo que las protecciones fueran sociales, es decir, creadas a partir de políticas redistributivas. Esta visión de un Estado protector fue sustentada sobre una conceptualización particular de la ciudadanía, expresada teóricamente por T. H. Marshall como el derecho de “compartir plenamente la herencia social y de vivir una vida acorde a los estándares prevalecientes en la sociedad”.²¹ Marshall introduce los derechos sociales como parte inherente de los derechos ciudadanos, pero los subordina a la pertenencia a una comunidad, y en el contexto europeo, particularmente a la comunidad nacional. El planteamiento de Marshall es importante por dos razones. Primero, modifica ra-

que no aceptó la acusación que fueron los judíos quienes propagaron la peste negra y, de hecho, permitió el asentamiento de judíos perseguidos en su territorio.

²¹ T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago, [1950], 1996, p. 8.

dicalmente la percepción de las sociedades europeas sobre la relación entre las tres categorías de los derechos. La legislación decimonónica sobre las ayudas a los pobres condicionaba el acceso a los apoyos públicos con la pérdida de los derechos civiles. La ciudadanía social y el Estado de bienestar, en contraste, enmarcan los derechos sociales como una herencia compartida de una comunidad con obligaciones especiales: la nación. Es decir, traspasan la responsabilidad individual o familiar a la sociedad y, en particular, al Estado, que administra los recursos y las políticas sociales. Este proceso es en especial profundo en Europa continental, a diferencia de las sociedades anglosajonas como Estados Unidos o Reino Unido.²² El apego al Estado de bienestar no terminó con el advenimiento del neoliberalismo en la época de Reagan y Thatcher, como lo atestigua el apoyo electoral y de los intelectuales a la Tercera Vía europea²³ o los problemas con la ratificación del Tratado de Maastricht.²⁴

La segunda consecuencia de la conceptualización de la ciudadanía como derechos sociales construidos y compartidos por una comunidad nacional tiene implicaciones negativas, dado que fortalece la exclusión de los “otros”, los extranjeros que no pertenecen a la comunidad. Este fenómeno lo retomaremos más adelante, en el análisis de la aplicabilidad del encuadre propuesto. Aquí solamente mencionaremos el impacto que tiene esta visión en la libre movilidad de personas como principio del mercado común europeo.

²² Al respecto, se puede revisar la sistematización de Gosta Esping-Andersen quien identifica tres modelos del Estado de bienestar: el liberal (representado por Estados Unidos), el corporativista (predominante en Alemania y Francia) y el socialdemócrata (ejemplificado por los países escandinavos). El modelo liberal es el más limitado, y favorece las políticas focalizadas. El socialdemócrata es el más amplio, dado que codifica la seguridad social como derechos ciudadanos universales. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

²³ La Tercera Vía fue un proyecto de la socialdemocracia que buscaba defender los fundamentos del Estado de bienestar en la era de la globalización. En Europa, fue representado por Tony Blair, Primer Ministro de Reino Unido, Gerhard Schröder, canciller de Alemania, y Lionel Jospin, presidente de Francia. En Estados Unidos corresponde a la administración de Bill Clinton. Desde la academia, fue apoyado y conceptualizado por intelectuales como Anthony Giddens, Amartia Sen y Joseph E. Stiglitz.

²⁴ El Tratado de Maastricht (1992) es el primer tratado que enfrentó problemas graves de ratificación, particularmente en los países que lo hicieron a través de referéndum. Dinamarca rechazó el tratado, y el referéndum en Francia fue muy ajustado. Uno de los motivos más relevantes fue el hecho de que el tratado establecía los criterios para la moneda común, que reflejan políticas monetaristas. Este tratado es origen del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, formalmente adoptado por el Consejo de Europa en 1997, que sigue regulando el endeudamiento de los Estados. El apego a las estipulaciones del pacto fueron también origen de la exigencia de políticas de austeridad y de reformas estructurales, que caracterizó la posición de las instituciones europeas en la crisis de la deuda soberana, con la expresión más dura en el caso de Grecia.

Las acusaciones sobre los extranjeros que vienen a aprovechar las generosas prestaciones sociales sin haber contribuido a la generación de la riqueza nacional pueden ser infundadas,²⁵ pero fueron uno de los argumentos fundamentales para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, y también para reformas en países como Alemania, para limitar este acceso.²⁶

Ahora, la sociedad moderna no es todavía la sociedad de riesgo. Es una sociedad con conciencia del riesgo, pero también con la fe en la capacidad humana de tomar decisiones racionales, calcular bien los costos y los beneficios de las decisiones, y en el caso de errores, corregirlos y proteger a los ciudadanos de costos catastróficos, imposibles de asimilar. La sociedad de riesgo es la sociedad posmoderna, es decir, individualizada o, en términos de Bauman, la versión privatizada de la Modernidad.²⁷ Bauman atribuye este cambio particularmente al auge del neoliberalismo, que restituye la visión decimonónica de un conflicto inherente entre la libertad individual y la intervención del Estado. El postulado del Estado mínimo, incompatible con el de bienestar, implica que los individuos deben enfrentar con sus propios recursos los riesgos socialmente construidos:

En ese imaginario convertido en realidad, el individuo es liberado: es real y verdaderamente libre, es decir, libre de usar sus recursos a placer, y ya no depende de otros. La promesa del Iluminismo –que afirma que no hay nada que la especie humana, sola y por su cuenta, no pueda lograr si se le da tiempo suficiente para acumular el conocimiento necesario– ha sido privatizada, como tantas otras cosas. La libertad de la humanidad ha sido traducida como la libertad de cada uno de sus miembros componentes. El enorme billete ha sido cambiado por un barril de monedas, para que todos los individuos lleven algunas en sus bolsillos; y les conviene guardarlos y recurrir, cuando sea nece-

²⁵ Al respecto, la Comisión Europea ha publicado varios reportes, por ejemplo: OECD/European Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing. [doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>] (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).

²⁶ El problema se manifestó con mayor visibilidad en 2013, en el contexto de la ampliación de la UE a Rumania y Bulgaria (1 de enero de 2014). En mayo de 2013, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción contra el Reino Unido por una ley que violaba el principio de libre movilidad, dado que exigía la obtención de un llamado “derecho a residir” para recibir ayudas sociales. En marzo de 2014, el gobierno de Alemania aprobó un documento titulado *Cuestiones jurídicas y desafíos en el uso de los sistemas de seguridad social por parte de los nacionales de los Estados miembros de la UE*, con el objetivo de limitar lo que llamó “inmigración de la pobreza”. En noviembre del mismo año, en respuesta a la demanda presentada por una ciudadana rumana residente en Alemania, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea avaló las regulaciones restrictivas de los Estados miembros.

²⁷ Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000.

sario, a su propio peculio, ya que el gran billete que antes obraba en poder de la especie y que garantizaba la solvencia de cada uno por separado y de todos colectivamente ya no está en la caja fuerte. La privatización, recordemos, no implica tan solo a las personas privadas, sino también (y a largo plazo, más acerbadamente) al cierre del tesoro público y la revocación de su obligación de hacer que el destino de las personas privadas sea más soportable. Como lo expresa con gran repercusión Meter Drucker: “La sociedad ya no salva”. Y como lo dijera, aun con más repercusión, Margaret Thatcher, convirtiendo lo imaginario en realidad: “La sociedad no existe”.²⁸

La Posmodernidad, como una versión individualizada y privatizada de la Modernidad, coincide con la globalización, que desde la perspectiva de riesgo implica que estos se escapan de la escala de control individual, tanto por su acumulación como por la multicausalidad.²⁹ Ya no se puede atribuir la responsabilidad por un riesgo a un solo actor; además, la Posmodernidad destruyó el gran relato del progreso y de la fe en la ciencia. Los individuos se sienten solos y desprotegidos ante los riesgos presentes, al mismo tiempo que en los medios de comunicación y en las redes sociales abundan los relatos del futuro catastrófico, efecto de las decisiones pasadas.

La pandemia de Covid-19 es una buena ilustración de esta nueva relación. A diferencia de las dos pandemias descritas anteriormente, el virus SARS-COV-2 se expande rápidamente en todo el mundo por la densa red de interconectividad global. Viajan los productos, las personas, pero también las noticias, las ideas, la información y la desinformación. Los medios enfatizan los desacuerdos entre los científicos, al mismo tiempo que popularizan el “conocimiento”, de manera que cada individuo puede sentirse experto en epidemiología. La proliferación de las fuentes multiplica la cantidad de información a la que estamos expuestos, aumentando la incertidumbre y haciendo imposible un cálculo racional de costos y beneficios. Al gobierno se le exige protección, al mismo tiempo que no existe la confianza en que pueda protegernos. Los riesgos son seriales,³⁰ es decir, cada decisión produce riesgos nuevos. El confinamiento causa estragos económicos; las medidas de prevención, una acumulación de plástico, desechables y gasto del agua, que revierte las medidas de uso racional de los recursos; la necesidad de educación a distancia implica un retroceso en el acceso a la educación de

²⁸ Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 77.

²⁹ Gabe Mythen, *op. cit.*, pp. 16-19.

³⁰ *Ibid.*, pp. 16-17.

calidad. Es imposible escaparse del riesgo, además se pide a los individuos que inviertan en las medidas de protección, que asuman los costos de decisiones ajenas. El sentimiento de desprotección provoca miedo, pero también enojo y frustración, condiciones perfectas para el surgimiento del populismo.

En la teoría política europea, se atribuye el surgimiento del populismo a la crisis del sistema de partidos tradicionales, los que privilegiaron su rol de responsabilidad sobre el de representación. Los politólogos³¹ atribuyen esta evolución a la globalización y cada vez mayor subordinación de las decisiones nacionales a las regulaciones internacionales y las exigencias de la interdependencia. Esta explicación desde la teoría de los partidos políticos sitúa el proyecto de la integración europea en el conjunto de fenómenos propios de la globalización, por ende, como uno de los factores que debilita la capacidad de los gobiernos nacionales de responder a las exigencias de los ciudadanos, de protegerlos contra los riesgos. En la teoría, desde el discurso científico, no hay una valoración negativa o positiva de la Unión Europea, simplemente se la identifica como un factor que contribuye a la percepción de desprotección y abandono, sentimientos que llevan a los ciudadanos hacia el populismo, que rechaza a las élites y postula regresar el poder al pueblo.³² Y qué mejor ejemplo de élites que las comunitarias, señaladas por los populistas como los funcionarios anónimos que toman decisiones desde las torres de marfil de Bruselas o de Estrasburgo, ignorantes o indiferentes ante las realidades locales.

Como ya hemos analizado, los encuadres son esquemas interpretativos compartidos por sociedades concretas, a través de la opinión pública. Los discursos políticos, pero también científicos, se traducen en esquemas interpretativos que ayudan a las personas a darle sentido a la realidad que viven. En el contexto de la sociedad de riesgo, la globalización, los poderes supranacionales son enmarcados como fuerzas que potencializan los riesgos, al mismo tiempo que debilitan las protecciones. Y por el desarrollo histórico de la mayoría de las sociedades europeas, las protecciones cuando eran efectivas, eran también nacionales. De ahí que el euroescepticismo no

³¹ Luciano Bardi, Stefano Bartolini y Alexander H. Trechsel, “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics”, en *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 235-252; Jacques Thomassen y Carilien van Ham, “Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe”, en *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 400-419.

³² Hanspeter Kriesi, “The Populism Challenge”, en *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 361-378.

es solamente expresión de una derecha populista, xenófoba y nacionalista; es también ideología de izquierda radical, que comparte con la derecha radical la promesa de restaurar las protecciones nacionales al trabajo, al bienestar, a la seguridad. El populismo es euroescéptico porque en las sociedades europeas ha ganado la narrativa que enmarca a la Unión Europea como una estructura supranacional que sirve a los intereses de grandes empresas, del gran capital y de la ambición de los políticos, al mismo tiempo que es incapaz de proteger a los ciudadanos comunes. Es un encuadre que los Estados nacionales promueven porque les permite legitimarse, al mismo tiempo que redirigen el descontento ciudadano hacia Bruselas.

No es el único encuadre presente en la memoria colectiva de los europeos y para la sobrevivencia de la Unión es importante fortalecer la narrativa que reconcilie a los ciudadanos con el proyecto de la integración. Y en la sociedad de riesgo, esta narrativa necesariamente debe resaltar la capacidad de ofrecer protecciones sociales a los riesgos que los ciudadanos no pueden enfrentar con recursos individuales.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS ENCUADRES

Como hemos señalado en el apartado conceptual, los encuadres son esquemas de significación que nos permiten ordenar la realidad, darle sentido, a través de un proceso de selección y aplicación de un marco compartido en una sociedad dada. Los encuadres se almacenan en la memoria y la probabilidad de que un individuo escoja un marco particular depende de su sistema de valores, pero también de la accesibilidad. De ahí la importancia de la opinión pública, y de las élites –académicos y políticos–, quienes transmiten distintas posibles interpretaciones de los fenómenos sociales o políticos, sobre todo cuando son fenómenos nuevos.³³

En la década de los cincuenta, cuando se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (1952), y después la Comunidad Económica Europea (CEE) (1957), las instituciones supranacionales eran un fenómeno nuevo y su aceptación en la posguerra dependía fuertemente de una narrativa, un encuadre, que conectara con las expectativas y con los valores de los europeos. Los dos primeros encuadres fueron exitosos en legitimar este arriesgado proyecto. El primero enmarcó la integración como una

³³ James Druckman, *op. cit.*

continuación de fenómenos sociales e intelectuales siempre presentes en la historia de Europa. Una narrativa que evocaba la unión medieval y cómo se construyó la identidad europea, la energía emprendedora de la Liga de Hanseática o la fuerza intelectual de la Ilustración. Es una narrativa importante porque, por un lado, enmarca el proyecto como una nueva etapa, una reactivación, más que una construcción en abstracto. Por otro lado, alude a los valores fundamentales, sobre todo los de la Ilustración, la expresión máxima de la Modernidad, con su confianza en la capacidad racional del ser humano, en el progreso, en la igualdad y la libertad.³⁴

El segundo encuadre que hizo posible este proyecto transmite el mensaje de protección. Los tratados de Roma establecen tres objetivos: eliminación de conflictos internos, protección contra amenazas externas y bienestar económico. La protección que ofrece el proyecto exige una estructura supranacional, porque los Estados nacionales fallaron en su misión de proteger a los ciudadanos. Las constantes guerras destruían a las sociedades demográfica y económicamente. La primera mitad del siglo xx implicó dos guerras mundiales, con un impacto particularmente destructivo para Europa. Y la probabilidad de la tercera guerra, incluso un conflicto nuclear, era muy alta en la conciencia de los europeos. Al mismo tiempo, Europa estaba económicamente destruida, dependiente de la ayuda de Estados Unidos. El recuerdo de la escasez, del hambre, de la muerte de los seres amados estaba muy presente en la memoria de los europeos.

Esta narrativa de protección acompaña al proyecto europeo hasta los finales de los años ochenta como el encuadre principal. Cuando en 1972 el Consejo de Europa escoge la *Novena Sinfonía* de Beethoven como su himno, reafirma el mensaje de fraternidad, pero también del optimismo; de un legado compartido por los europeos a través de su cultura y sus ideales. Es cierto que paulatinamente la importancia de la protección política (en contra de los conflictos) disminuye, y crece la relevancia de las protecciones

³⁴ El debate sobre los valores europeos comunes es sumamente relevante en Europa actual, y fundamental para la construcción de los encuadres. Los dos episodios más recientes fueron el debate sobre el preámbulo para el proyecto de la Constitución Europea (2003-2004) y la actual defensa del Estado de derecho. En el debate constitucional, los partidos de derecha y centro-derecha defendían la inclusión tanto de la herencia judeo-cristiana como de la Ilustración. Finalmente, sólo se aludía a los valores de la Ilustración, como expresión de una Europa plural y abierta a la integración de comunidades no cristianas. Aunque la Constitución no fue ratificada y no forma parte del *acquis* europeo, es un debate que persiste como trasfondo de las políticas migratorias y del más reciente Plan de Acción de Integración e Inclusión, anunciado en noviembre de 2020, como parte de la estrategia europea de combate a la radicalización.

económicas y sociales. La crisis de los años setenta trajo el recuerdo de la Gran Depresión. A pesar de ello, la Comunidad Económica Europea tiene historias de éxito: la primera ampliación (1973) incluye al Reino Unido, atraído por el éxito económico del proyecto de integración. Los fondos de cohesión transmiten el mensaje de solidaridad con las regiones más pobres, y permiten un rápido crecimiento de Irlanda, integrada en 1973, y después de España y Portugal, integradas en 1986. En el mismo año se firma el Acta Única Europea, que instituye el mercado común con sus cuatro libertades. Evidentemente, fueron décadas de conflictos internos, tensiones entre los intereses de cada vez mayor número de Estados miembros, con perfiles y prioridades distintos. Hay narrativas que compiten con el encuadre de una protección exitosa. La más prominente ha sido la de la *euroesclerosis*, término acuñado a mediados de los años ochenta por el economista alemán Herbert Giersch para describir un lento crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) europeo, altas tasas de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, y la pérdida de competitividad frente a la pujanza económica de los países asiáticos. La “vieja Europa” no puede competir internacionalmente con la asertividad de los “tigres” y “dragones” asiáticos.

Quizá fue el motivo por el que el encuadre dominante empieza a modificarse. Los años noventa implican el fin de la *guerra fría* y la caída de los regímenes autoritarios en Europa Central y del Este, cuyas sociedades miran a la Unión Europea como un horizonte aspiracional. Es la década de un marcado optimismo en cuanto al fin de la historia, a la inevitable transición de todos los regímenes autoritarios hacia la democracia liberal.³⁵ Las organizaciones que ofrecían protección, como la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), ven cuestionada la razón de su existencia. Víctima de su propio éxito,³⁶ la Unión Europea modifica el encuadre que ha de legitimarla en los ojos de sus ciudadanos y lo centra en el prestigio internacional. El Tratado de Maastricht (1993) construye fundamentos de la

³⁵ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992.

³⁶ Un evento simbólico de este éxito fue el Nobel de la Paz otorgado a la Unión Europea en 2012 por su contribución al avance de la paz y la reconciliación en Europa. Es significativo que fue en 2012 cuando Europa vive una aguda crisis económica, causada por la deuda soberana. Crisis que divide a Europa y a los europeos, exacerba los nacionalismos y profundiza el sentimiento de abandono, sobre todo en los países más afectados, como Grecia. La decisión de otorgar el Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea precisamente por su éxito en la construcción de una paz y reconciliación internas, no por su papel en la política internacional, se puede interpretar como evocación de esta gran narrativa fundadora del proyecto, centrada en la protección de los ciudadanos, y no en el prestigio como una potencia mundial.

Política Exterior y de Seguridad Europea y de la moneda única, que aspira a competir con el dólar como divisa internacional. El Tratado de Ámsterdam (1999) declara la ampliación como misión histórica de la Unión Europea, e inicia el periodo de un acelerado crecimiento territorial. Terminada la *guerra fría*, Europa ya no tiene que ser un aliado fiel de Estados Unidos, lo que le permite construir un proyecto alternativo de política internacional. Aumenta su actividad diplomática en Cuba, Libia e Irán, enemigos declarados de Estados Unidos. Incluso la política medioambiental, expresada en la negociación y ratificación (o no) del Protocolo de Kioto, se enmarca en enfrentamientos con la administración de George W. Bush. Es significativo que del fallido proyecto constitucional, orientado a afianzar la cohesión y la identidad europeas, el Tratado de Lisboa (2007) retoma principalmente reformas necesarias para fortalecer la acción exterior europea, su presencia como potencia mundial capaz de competir con Estados Unidos, pero también con China. Cuando la Unión Europea se ve debilitada por la crisis de la deuda soberana y la salida del Reino Unido, la narrativa que intenta fortalecer la imagen y la legitimidad de la Unión Europea es la de una Europa de Defensa, la construcción de la capacidad militar autónoma, liderada por Francia.³⁷

¿Por qué consideramos que el encuadre de la Unión Europea como una gran potencia mundial no es capaz de construir legitimidad interna ni debilitar el euroescepticismo? La respuesta está en las características de la sociedad de riesgo. Es una sociedad que potencializa la percepción de los costos, de los riesgos futuros que son efecto de las decisiones presentes, o –lógicamente– de los riesgos actuales, que fueron creados por las decisiones pasadas. Y en 2020 la percepción de los ciudadanos es que los problemas de hoy son efecto del giro que tomó la Unión Europea en los años noventa. La crisis de la deuda soberana se manifestó con mayor fuerza en la zona euro:

³⁷ Unos meses después de la victoria del *Brexit* en el referéndum, se presentaron varias iniciativas de fortalecer la Europa de la Defensa. El 12 de septiembre, los ministros de Defensa de Francia, Jean-Yves Le Drian, y de Alemania, Ursula von der Leyen, presentaron una propuesta conjunta, respaldada por el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso ante el Parlamento sobre el Estado de la Unión, el 14 de septiembre; y también discutida en la cumbre de Bratislava (29 de septiembre), en la reunión del Comité Militar de la UE (7 y 8 de noviembre), y en el Consejo Europeo (15 y 16 de diciembre). Además, en el mismo mes de septiembre, Federica Mogherini, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presentó la Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad Común. Comisión Europea, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, [https://eas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf] (Fecha de consulta: 2 de agosto de 2017).

la culpa la tiene el euro y la pérdida de la soberanía monetaria de cada Estado miembro. El auge del terrorismo islámico se interpreta como el efecto de la presencia política y militar en Afganistán, Medio Oriente y Norte de África. La construcción de la capacidad militar autónoma exige recursos económicos, que se destinan a armas, mientras que los sistemas nacionales de salud se debilitan por falta de inversión pública. La narrativa que presentan los euroescépticos retoma los hechos y las interpretaciones políticas y económicas que encuadran a la Unión Europea como un proyecto de élites y para las élites, que ignora y sacrifica incluso a los ciudadanos, sobre todo a los más vulnerables. En contraste, señala al Estado nacional como único actor capaz de construir el bienestar de los ciudadanos, siempre y cuando tenga el valor de desafiar el acoso y la intimidación por parte de las instituciones europeas.³⁸

Cada una de las afirmaciones anteriores puede ser rebatida, contraargumentada y defendida desde el punto de vista del interés de los ciudadanos europeos. Pero lo que nos explica la teoría de los encuadres es que los hechos no tienen un significado por sí mismos ni los ciudadanos van a interpretarlos automáticamente como positivos o negativos. Los encuadres deben ser contruidos conscientemente, enunciados de manera consistente, y relacionados con un conjunto de valores, pero también preocupaciones que tienen los destinatarios de los mensajes. Los euroescépticos consistentemente afirman que Europa ya es demasiado grande y demasiado fuerte, que impone su voluntad –no a los gobiernos en manos de partidos específicos sino a las naciones– a la voluntad general, que asegura representar. El discurso de la Unión Europea no ha sido consistente, oscila entre “El mundo pide más Europa. El mundo necesita más Europa”³⁹ y “Demostraremos a los europeos que nuestra Unión está ahí para proteger a todos”.⁴⁰ La pan-

³⁸ Es paráfrasis de una de las frases del discurso de despedida que dio Nigel Farage en el Parlamento Europeo, después del *Brexit*. Afirmó que –con esta decisión– el Reino Unido tuvo el valor de oponerse al *bullying* por parte de la Unión Europea. “Brexit: UK ‘too big to bully’, says Nigel Farage”, en *BBC News*, 29 de enero de 2020, [<https://www.bbc.com/news/av/uk-51294356>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020). Es un discurso que sigue enmarcando el enfrentamiento entre las instituciones europeas y los gobiernos de Hungría y de Polonia, por ejemplo, en torno al Estado de derecho y su vinculación con el otorgamiento de fondos europeos.

³⁹ Ursula von der Leyen, *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 17 de julio de 2019, p. 9, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

⁴⁰ Ursula von der Leyen, *Discurso sobre el estado de la Unión de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Bruselas, 16 de septiembre de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

demia abre la oportunidad de fortalecer este segundo mensaje, un mensaje que responde a la angustia de los ciudadanos en la sociedad de riesgo.

LA PROMESA DE PROTECCIÓN EN UN MUNDO DE FRAGILIDAD: UN MENSAJE PARA LOS CIUDADANOS

Para ser efectiva, la narrativa de la protección debe considerar al menos tres funciones de los encuadres: definición del problema, diagnóstico de las causas y propuesta de remedios. Un planteamiento coherente tendrá como consecuencia una valoración positiva de la Unión Europea, como la protección más efectiva para la sociedad de riesgo.

Hasta ahora, los discursos se centran en la definición del problema. Como lo planteó Ursula von der Leyen en su discurso inaugural como Presidenta de la Comisión Europea: “El mundo entero se enfrenta a perturbadoras turbulencias que también afectan a Europa [...] Todo esto ha dejado a los ciudadanos con una sensación de pérdida de control, de vínculos menos sólidos dentro de nuestras comunidades. Ninguno de estos problemas desaparecerá.”⁴¹ Las turbulencias se manifiestan en muchos fenómenos anteriores a la pandemia por Covid-19. La crisis ecológica y la necesidad de transitar a la economía verde. La crisis económica, el desempleo y la creciente desigualdad. Los viejos rivales sistémicos, como China o Rusia, pero también los antiguos aliados, Turquía o Reino Unido, que tienen el potencial y la voluntad política de dañar a Europa. El planteamiento de estos fenómenos, al menos en los discursos de la actual Presidenta de la Comisión, es muy acertado en su traducción a la vida cotidiana.⁴² Con la pandemia de Covid-19, esta definición del problema conecta muy bien con las angustias de los ciudadanos en la sociedad de riesgo. En su discurso sobre el estado de la Unión, que Von der Leyen presentó en septiembre de 2020, la Presidenta de la Comisión alude a la fragilidad humana y planetaria, que afecta

⁴¹ Ursula von der Leyen, *op. cit.*, 2019, p. 4.

⁴² Como ejemplo, podemos citar este párrafo, muy representativo, del discurso inaugural de Von der Leyen: “Piensen en los productores de trigo finlandeses afectados por la sequía o en quienes sufren una letal ola de calor en Francia: todos sentimos en primera persona los efectos del cambio climático. Lo mismo ocurre con una pensionista irlandesa que necesita que le expliquen cómo funciona la banca en línea, o con un trabajador polaco que después de veinte años de trabajo necesita formación incluso para mantener su empleo: todos sentimos los efectos concretos de la digitalización. Es el caso también de las regiones europeas en las que las escuelas, hospitales o empresas se ven obligados a cerrar: todos sentimos los efectos del cambio climático”. Ursula von der Leyen, *op. cit.*, 2019, p. 4.

sistemas sanitarios, pero también a la comunidad de valores. Es un discurso que conecta con las emociones de los ciudadanos, reconoce no solamente aspectos técnicos o analíticos de los problemas, sino también su costo humano. Sin embargo, el diagnóstico causal ya no es tan acertado, no ofrece una interpretación compleja, sino análisis técnico de las causas de cada faceta particular de la vulnerabilidad. Y la causalidad sugerida es muy importante, porque apunta hacia las soluciones. Analicemos, por ejemplo, el apartado del *Discurso sobre el estado de la Unión* referente a la pandemia. Inicia con una frase emotiva: “Los europeos aún están sufriendo”, y sigue describiendo las consecuencias de la pandemia en los sistemas de salud, en la economía, en el acceso a las medicinas y al ingreso mínimo. Para cada uno de estos problemas, presenta un programa o una iniciativa particular: la Unión Europea de la Salud, una agencia europea de investigación y desarrollo biomédico avanzado, un marco europeo para el salario mínimo, y tres billones de euros para apoyar a las empresas, agricultores o profesionistas independientes. Sin embargo, la causalidad detrás de estos problemas, implícitamente, es el virus. Y más allá de la contingencia, lo que necesita construir la Unión Europea como un encuadre consistente de interpretación de causas es la complejidad irreversible, la escala global del riesgo, que rebasa la capacidad de respuesta por parte de cada Estado nacional. La Unión Europea es muy tímida en señalar la insuficiencia de las protecciones nacionales, no solamente en situaciones de emergencia, como Covid-19, sino como un fenómeno histórico, consecuencia de la globalización.

Esta limitación autoimpuesta se entiende considerando que la Unión Europea no tiene ingresos propios y depende de las contribuciones estatales, pero la valoración positiva del proyecto de la integración depende de una percepción clara por parte de los ciudadanos de que hay problemas que sólo pueden ser resueltos con recursos comunitarios. En el origen, este mensaje fue muy contundente: ningún Estado por sí solo puede evitar la guerra, la cooperación internacional no ha sido efectiva, como lo demostró el fracaso de la Liga de las Naciones. Los Estados deben ceder parte de su soberanía para crear una interdependencia suficientemente compleja para que el costo de un conflicto bélico sea demasiado alto. El encuadre actual, aunque retoma el mensaje de la protección, no plantea claramente por qué la Unión Europea sería una protección más efectiva que un Estado nacional.

Este problema de la tensión entre la Unión Europea y los Estados miembros lleva a la necesidad de mejorar una vía de comunicación directa con los ciudadanos. El discurso sobre el estado de la nación es un buen ejemplo.

Aunque conecta muy bien con el sentir de los ciudadanos, no se dirige a ellos. Se presenta en el Parlamento Europeo y se analiza por los especialistas. Las noticias retoman algunas iniciativas, algunos “anuncios” importantes, pero no transmiten el lenguaje emotivo, el esfuerzo de reconocer la validez de las emociones de los ciudadanos. A veces ni siquiera se centra en el mensaje mismo, sino en divisiones internas entre partidos políticos o gobiernos nacionales.⁴³ La Unión Europea debe encontrar forma de comunicarse de manera más directa con los ciudadanos, aprovechar para ello las elecciones europeas, pero crear también interlocución con gobiernos locales y con partidos y movimientos europeístas. Para ello, es también impostergable establecer una distinción mucho más clara entre las posiciones de los gobiernos y las preferencias de los ciudadanos. En muchos casos éstas coinciden,⁴⁴ pero en otros, los ciudadanos pueden ser mucho más europeístas que sus gobiernos, como es el caso de la defensa de los valores y principios europeos. El encuadre de este conflicto particular sugiere que la unidad en torno a los valores europeos está en peligro cuando los ciudadanos demuestran una coincidencia ejemplar. De acuerdo con la encuesta realizada por el Eurobarómetro en octubre de 2020, 77% de los europeos estaba de acuerdo con condicionar la entrega de los recursos económicos al respecto al Estado de derecho. En el caso de los polacos y húngaros –constantemente señalados como sociedades que rechazan los valores europeos–, el porcentaje fue de 72%, de hecho, ligeramente mayor que el de los holandeses (71%), daneses y belgas (70%). Aunque la sociedad más renuente a este condicionamiento es la checa, con 59% de aprobación.⁴⁵ Estos resultados indican

⁴³ Como ejemplo se puede ver la noticia del periódico español *El País*, que es pro-europeo en su cobertura de las noticias sobre la UE. La noticia no se centra en el contenido del mensaje, sino en los problemas para llegar a los consensos. Bernardo de Miguel y Lluís Pellicer, “El Parlamento Europeo confirma a Von der Leyen como presidenta de la Comisión en una ajustada votación”, en *El País*, 17 de julio de 2019, [https://elpais.com/internacional/2019/07/16/actualidad/1563265269_353920.html] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

⁴⁴ Un ejemplo sería el tema del presupuesto europeo. Los llamados “Estados frugales” (Austria, Suecia, Holanda y Dinamarca) se oponen consistentemente a ampliar el presupuesto europeo. La encuesta sobre la UE y Covid-19 demuestra una coincidencia entre la posición de los gobiernos y las preferencias de los ciudadanos. En promedio, 54% de los europeos está de acuerdo con que la UE debería tener mayores recursos financieros para atender las consecuencias de la pandemia, pero este porcentaje desciende a 41% en el caso de Austria, 38% en Finlandia, 36% en Suecia y en Holanda, y 31% en Dinamarca. Eurobarómetro, *Uncertainty/Eu/Hope. Public Opinion in Times of Covid-19. Third Round*, noviembre de 2020, p. 66.

⁴⁵ Estos porcentajes engloban las respuestas “Totalmente de acuerdo” y “Parcialmente de acuerdo”. De cualquier manera, la tendencia se mantiene si consideramos sólo a los que están totalmente de acuerdo, con el promedio europeo de 36%, porcentaje igual al de ciudadanos húngaros. Polonia,

que la Unión Europea tiene una alta probabilidad de éxito de construir su legitimidad si fortalece la comunicación directa con los ciudadanos, usando estrategias y canales más imaginativos que sólo su página de internet o los medios de comunicación nacionales.

Finalmente, debemos reconocer que el encuadre de protección tiene riesgos, que se manifiestan mucho más en algunos aspectos de las políticas europeas. Como hemos ya analizado, la narrativa de protección que sostuvo, por ejemplo, el Estado de bienestar fortaleció la distinción entre los ciudadanos y los extranjeros. La promesa de la protección enmarca los discursos de extrema derecha y de izquierda populista, sobre todo en los temas de migración, pero también en los de economía y terrorismo. De ahí la importancia de seguir fortaleciendo no solamente el encuadre de la protección, sino también de la identidad compartida y construida sobre los ideales de la Ilustración: la libertad, pero también la igualdad y la solidaridad.⁴⁶ No se trata de enfrentar a la Unión Europea con los Estados miembros, sino más bien de promover la conciencia de que los Estados nacionales no tienen la capacidad de ofrecer protecciones efectivas en la sociedad de riesgo. Solamente una cooperación estrecha entre éstos y la Unión Europea puede construir un futuro más seguro, no solamente para los europeos, sino para el mundo.

CONCLUSIONES

La legitimación de los proyectos políticos siempre ha exigido un discurso persuasivo. El ser humano, particularmente en su identidad de ciudadano, no es solamente racional, en el sentido teleológico, de búsqueda de sus intereses materiales exclusivamente. Los valores, las ideologías, es decir, la racionalidad axiológica, son fundamentales para construir el apoyo a proyectos políticos. En la era de la posverdad, cuando las emociones son más importantes que los hechos, la importancia de las narrativas es todavía mayor.

con 33% está ligeramente por arriba de Holanda (32%) y Bélgica (30%), y los checos siguen siendo los más renuentes, con 22%. Eurobarómetro, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁴⁶ Es muy ilustrativo aquí el debate que originó la iniciativa de Von der Leyen de crear una nueva vicepresidencia, llamada *Protegiendo nuestro estilo de vida europeo*, que integraba áreas de migración, seguridad, empleo y educación. El término “protegiendo” fue muy criticado, por considerarlo xenófobo. Finalmente, la vicepresidencia se llama *Estilo de vida europeo*, el debate sobre los contenidos de este *estilo* sigue, pero es significativo que el término controversial no fue en sí *estilo de vida europeo*, sino el de *protegiendo*.

El proyecto de la integración europea siempre se ha legitimado a través de las narrativas. La fundacional, que enmarcó la integración como una estrategia de evitar las guerras, de proteger a los ciudadanos de la muerte y de la necesidad de matar, de las atrocidades morales y materiales de los conflictos armados, fue muy exitosa. Construyó no solamente el apoyo de los europeos integrados al proyecto, sino también el reconocimiento internacional, cuyas expresiones más visibles fueron la aspiración de ser parte de este proyecto por parte de las sociedades poscomunistas y el Premio Nobel de la Paz, otorgado a la Unión Europea en 2012.

En los años noventa Europa modificó la narrativa, y el nuevo encuadre buscó construir la imagen de Europa como potencia mundial un nuevo actor en la política internacional. Sin embargo, este encuadre nunca se consolidó. Para actores externos, la Unión Europea no era capaz de contrarrestar las políticas unilaterales de Estados Unidos en los periodos de George W. Bush o de Donald Trump. Tampoco logró el aura de la potencia ascendente, como es el caso de China. Y el precio de este encuadre para su legitimación interna, ante los ciudadanos europeos, fue muy alto. Esta afirmación no pretende criticar la construcción de la política exterior europea o la política de defensa. De hecho, la propuesta de regresar al encuadre de la protección no exige un cambio radical en el rumbo emprendido. La política exterior común es sumamente importante porque Europa defiende la cooperación, la negociación y el multilateralismo, que conducen a un mundo más pacífico. El éxito de las políticas climáticas depende de la participación de todos, de un esfuerzo conjunto. No son las políticas las que deben cambiar, sino la narrativa que las acompaña. La crisis originada por la pandemia de Covid-19 es la oportunidad para recordar a los europeos que la esencia de este proyecto es construir un mundo mejor en el cual todos tengan un futuro. Este encuadre necesariamente tiene dos elementos: el de la protección y el de los valores liberales que determinan la manera en que se va a proteger. No es proteger Europa, dándole la espalda al mundo, proclamando: Europa primero. Mientras el presidente de Estados Unidos firma el decreto para asegurar el acceso prioritario a la vacuna contra Covid-19 a los estadounidenses, la Unión Europea no solamente forma parte de la iniciativa Covax, sino que amplía su compromiso con el acceso universal a la vacuna con iniciativas como ACT Accelerator. Sin embargo, estas noticias desaparecen entre las que enfatizan las políticas unilaterales de los Estados miembros, las divisiones internas, el sentimiento de abandono en los tiempos de la crisis económica o de salud. Y no es suficiente decir que Europa actúa, en vez de

difundir la propaganda. Porque otros Estados, como Rusia o China, invierten recursos financieros y simbólicos en narrativas destinadas no solamente a sus propios ciudadanos, sino también a los europeos. Estamos viviendo ya la guerra de las narrativas, y para la sobrevivencia de la Unión Europea, es importante que la actuación sea acompañada por la explicación que le ayude a los ciudadanos darle al proyecto un significado renovado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardevol-Abreu, Alberto, “Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España”. en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 70, 2015, pp. 423-450. Doi: 10.4185/RLCS-2015-1053
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini y Alexander H. Trechsel, “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First century Politics”, en *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 235-252. Doi: 10.1080/01402382.2014.887871
- Bauman, Zygmunt, *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Bauman, Zygmunt, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- BBC News, “Brexit: UK ‘too big to bully’, says Nigel Farage”, en *BBC News*, 29 de enero de 2020, [<https://www.bbc.com/news/av/uk-51294356>] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona, 1998.
- Comisión Europea (CE), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, 2016, [https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf] (Fecha de consulta: 2 de agosto de 2017).
- Comisión Europea/OECD/European Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing. [doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>] (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).
- Chong, Dennis y James N. Druckman, “Framing Theory”, en *Annu. Rev. Polit. Sci.*, núm. 10, 2007, pp. 103-126. Doi: [10.1146/annurev.polisci.10.07805.103054].

- De Clerck-Sachsse, Julia, “From Brussels With Love: How the European Union Can Win the Battle of Narratives”, European Council on Foreign Relations, 2020, [<https://ecfr.eu/article/from-brussels-with-love-how-the-european-union-can-win-the-battle-of-narratives/>] (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Dennison, Susi y Dina Pardijs, “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power”, European Council on Foreign Relations, Flash Scorecard 181, 2016, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_world_according_to_europes_insurgent_parties7055] (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2017).
- Dennison, Susi y Zerka Pawel, “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, 2019, [https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_2019_european_election] (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2020).
- Druckman, James N., “On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?”, en *The Journal of Politics*, vol. 63, núm.4, 2001, pp. 1041-1066.
- Entman, Robert, “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm”, en *Journal of Communication*, núm. 43, 1993, pp. 51-58.
- Entman, Robert, “Framing Bias: Media in the Distribution of Power”, en *Journal of Communication*, núm. 57, 2007, pp. 163-173.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Eurobarómetro, *Uncertainty/Eu/Hope. Public Opinion in Times of Covid-19. Third Round*, noviembre de 2020, [https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis_3/en-covid19-survey3-report.pdf] (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020).
- Ferguson, Niall, *Plack Swans, Dragon Kings and Gray Rhinos: The World War of 1914-1918 and the Pandemic of 2020-?*, History Working Paper 2020-1, Stanford, Hoover Institution, 2020, [<https://www.hoover.org/research/black-swans-dragon-kings-and-gray-rhinos-world-war-1914-1918-and-pandemic-2020>] (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2020).
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Free Press, Nueva York, 1992.
- Goffman, Erving, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Northeastern University Press, Boston, 1986.

- Keyes, Ralph, *The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life*, St. Martin's Press, Nueva York, 2004.
- Kriesi, Hanspeter, "The Populism Challenge", en *West European Politics*, vol. 37, núm.2, 2014, pp. 361-378. Doi: 10.1080/01402382.2014.887879
- Kuyppers, Jim A., "Framing Analysis from a Rhetorical Perspective", en P. D'Angelo y J. A. Kuyppers (eds.), *Doing News Framing Analysis. Empirical and Theoretical Perspectives*, Routledge, Nueva York, 2010, pp. 286-311.
- Luhmann, Niklas, "El concepto de riesgo", en J. Beriain (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Anthropos, Barcelona, 1996, pp. 123-153.
- Marshall, T. H. y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago, 1996.
- Miguel, Bernardo de y Lluís Pellicer, "El Parlamento Europeo confirma a Von der Leyen como presidenta de la Comisión en una ajustada votación". en *El País*, 17 de julio de 2019, [https://elpais.com/internacional/2019/07/16/actualidad/1563265269_353920.html] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).
- Mythen, Gabe, *Ulrich Beck. A Critical Introduction to the Risk Society*, Pluto Press, Londres, 2004.
- The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) / European Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing. Doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en> (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).
- Ochman, Marta, "Elecciones europeas y los retos de la democracia post-nacional", en *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 10, núm.1, 2020, pp. 1-25.
- Shamir, Jacob, Shamir Michal y Lavi Liron, "Voter Election Frames: What Were the Elections About", en *Political Studies*, núm. 63, 2015, pp. 995-1013. Doi: 10.1111/1467-9248.12145
- Thomassen, Jacques y Carilien van Ham, "Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe", en *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, 2014, pp. 400-419. Doi:10.1080/01402382.2014.887881
- Von der Leyen, Ursula, *Discurso sobre el estado de la Unión de la presidenta Von der Leyen en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Bruselas, 16 de septiembre de 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

Von der Leyen, Ursula, *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 17 de julio de 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf] (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020).

Wike, Richard, Jacob Poushter, Laura Silver, Kat Devlin, Janell Fetterolf, Alexandra Castillo y Christine Huang, “European Public Opinion Three Decades after the Fall of Communism. The European Union”, Pew Research Center, 2019, [<https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/the-european-union/>] (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2020).

SEGUNDA PARTE
LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO
Y SUS RESPUESTAS A LAS CRISIS

7. LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ANTE LA CRISIS SANITARIA MUNDIAL

*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez**

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DEL presente artículo es reconocer que la relación transatlántica ha sufrido cambios y desencuentros en décadas anteriores, la referencia más cercana la podemos encontrar al inicio del presente siglo, y a lo largo de las décadas y la sucesión de las administraciones estadounidenses se han ido revelando el cambio de intereses de Estados Unidos y su desencuentro con los países europeos y los mecanismos multilaterales. La administración de Donald Trump sólo enfatizó dichas diferencias, poniendo en riesgo no sólo la alianza entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino el sistema multilateral internacional. Ante un contexto de pandemia, crisis económica derivada de la misma y, finalmente, un cambio en la presidencia estadounidense, se plantean algunas de las expectativas para el futuro cercano de la relación transatlántica.

La relación transatlántica, desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, empezó a resentir cierta tensión tras los reclamos del presidente estadounidense ante la participación

* Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, [tperez@politicas.unam.mx].

de los europeos en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), su vinculación con Rusia, su retiro del acuerdo nuclear iraní y la crítica a las instituciones multilaterales, entre otras, afectando las relaciones internacionales y trastocando el orden internacional conocido. Sin embargo, al revisar la historia de la relación entre los países europeos y Estados Unidos, se puede apreciar que las tensiones no son cosa nueva, no se deben sólo a la personalidad del presidente saliente ni a su diplomacia a través de las redes sociales.

El peculiar modo de gobernar de Donald Trump, el contexto de pandemia que implicó un cierre de diferentes actividades como vuelos, turismo e incluso una disminución del comercio, aunado a las ya mencionadas diferencias políticas y diplomáticas, hicieron pensar en un distanciamiento entre los europeos y Estados Unidos de más largo alcance y con ello el detrimento del multilateralismo como dinámica internacional; sin embargo, en este documento se busca presentar cómo estos desacuerdos han sido parte de la historia de estos socios. Para ello, es importante resaltar que ambos socios han sido los principales promotores de los valores liberales tanto en sus aspectos económicos como políticos, entre los que se encuentran el libre comercio, la cooperación, el multilateralismo, el respeto a los derechos humanos y, aún hoy, la democracia; por lo que la llegada de Joseph Biden a la presidencia de Estados Unidos permitirá reestablecer las relaciones cordiales en busca de intereses comunes. Por lo tanto, el enfoque del presente documento se basa en el interés de ambos actores por la defensa de los valores liberales y de su posicionamiento como potencias mundiales.

CONTEXTO Y CUESTIONAMIENTO DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL

Las continuas crisis suscitadas en los últimos años han generado una gran inconformidad entre la población de diversos países; ello ha llevado a un incremento de partidos populistas y de ultraderecha, y a un aparente rechazo a valores liberales ante la existencia de gobiernos autocráticos que aparentan tener mayor control sobre problemas sociales o económicos. A lo anterior podríamos adjudicar, en parte, el triunfo de Donald Trump en 2016 y el crecimiento de partidos populistas y de ultraderecha en países europeos así como en algunos de América Latina como Brasil o México.

Estos gobiernos, que tienen una inclinación a convertirse o establecer dinámicas autocráticas, cuestionan principios liberales tanto al interior de

la población como en la dinámica internacional; cuestionan la libertad de prensa; son gobiernos poco o nada interesados en participar en esquemas de cooperación multilateral; tienden a preferir los vínculos con líderes con tendencia al totalitarismo y menosprecian a aquellos gobernantes que prefieren resolver las controversias mediante la negociación, la conciliación y la cooperación. Tales características se pueden encontrar en gobernantes actuales como Jair Bolsonaro, en Brasil, Nicolás Maduro, en Venezuela, Vladimir Putin, en Rusia, o incluso Andrés Manuel López Obrador en México; las mismas actitudes que distinguieron a Donald Trump.

Si bien durante la pandemia de Covid-19 y la suspensión de la actividad económica por varios meses puso en cuestionamiento el futuro de la dinámica internacional y con ello del multilateralismo, debido a la contracción de la actividad económica y de la misma dinámica de cooperación interregional, desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2016 generó inestabilidad en la dinámica internacional y en concreto en la cooperación transatlántica. De esta manera, una de las relaciones que por décadas se distinguió por ser sólida y defensora de los principios liberales se resquebrajaba ante las declaraciones del presidente estadounidense, poniendo en riesgo la cooperación multilateral, dejando lugar al posicionamiento de nuevas potencias como China y Rusia con gobiernos autocráticos, reacios a la libertad de prensa y cuestionados en el respeto a los derechos humanos; poniendo así en cuestionamiento el orden liberal como se concibió en el siglo xx.

En tanto que este documento aborda la crisis que vivió la relación transatlántica durante la presidencia de Donald Trump en un contexto en el que la tendencia parecía contraponerse a los principios liberales, encuentra fundamento en la teoría neoliberal y la interdependencia, ya que la relación transatlántica constituye una alianza en favor de la defensa de los valores liberales y que para su presencia como potencias mundiales requieren del mutuo apoyo.

ANTECEDENTES DE CRISIS EN LA ALIANZA TRANSATLÁNTICA

En la época de la *posguerra fría* encontramos que desde los años noventa ya se empezaba a percibir la tensión entre Estados Unidos y la Unión Europea, ante la resistencia de los europeos en invertir más recursos en defensa y, en concreto, por depender de la OTAN para la defensa de la región, organis-

mo al que tuvo que recurrir en situación de urgencia al no poder resolver, pacificar y mediar en el conflicto de los Balcanes tras la desintegración de Yugoslavia. Desde entonces, existía el reclamo de que los europeos incrementaran sus aportaciones a dicho organismo a 2% de su Producto Interno Bruto (PIB).

Al iniciar el siglo XXI, entre los autores que abordaron el tema está Robert Kagan con su libro *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*,¹ en el cual utiliza la metáfora de que Estados Unidos, siendo un país que invierte en armamento y seguridad desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, es un país marcial por excelencia, en tanto que la Unión Europea, al primar su inversión en cooperación, desarrollo y la promoción de buenas relaciones con sus vecinos, minimizando su inversión en seguridad y desatendiendo, por tanto, su compromiso con la OTAN, resulta ser una región “venusina”.²

Después de la crisis de los Balcanes, la relación volvió a presentar tensiones ante la insistencia de Estados Unidos de intervenir en Iraq. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la administración de George W. Bush presentó pruebas sobre la existencia y producción de armamento nuclear en Iraq, por lo que se estableció un grupo de observadores internacionales y se presentó y debatió la problemática en Naciones Unidas y, antes de la emisión de la resolución de este organismo, Estados Unidos y algunos países aliados intervinieron en dicho país. Este suceso resulta importante porque para los países miembros de la Unión Europea representó un momento de quiebre. Próximos a la incorporación de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) al proceso de integración,³ algunos de los cuales se habían incorporado a la OTAN con el objetivo de contar con el apoyo de Estados Unidos y de los europeos occidentales ante cualquier amenaza proveniente de Rusia por volver a reconfigurar su espacio de influencia, la disyuntiva sobre Iraq generó un quiebre entre los miembros de la Unión Europea que se dio a conocer como el enfrentamiento entre la “Nueva y la Vieja Europa”, haciendo alusión a que los PECO, esos nuevos integrantes del proceso de integración, representaban un cambio en las

¹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2003.

² *Ibid.*, p. 3.

³ El 1º de mayo de 2004 se incorporaron diez de los doce países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Chipre, Hungría y Eslovenia; los otros dos, Bulgaria y Rumanía, se incorporaron en 2007.

posturas de los países tradicionalmente líderes de la integración: Francia y Alemania.

Francia y Alemania, y otros países como Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Finlandia, Austria, etcétera, estaban en contra de la intervención al coincidir con los informes de los observadores respecto de que no existían pruebas de armamento nuclear ni de que existieran los recursos para su producción en Iraq; en tanto que el bloque integrado por los PECO, liderado por el Reino Unido y España, apoyaba la postura estadounidense. Este desencuentro en la tradicional alianza transatlántica llevó a la Unión Europea a una crisis interna, en la que se denotaban ya las diferencias de intereses que hoy permean las múltiples negociaciones llevadas a cabo tanto en el Consejo de la Unión Europea como en el Consejo Europeo entre los países fundadores del proceso de integración y algunos de los PECO, como Polonia y Hungría.

Esther Barbé⁴ realizó un análisis sobre los diversos momentos de crisis que ha vivido la relación transatlántica y de los temas que, desde inicios de este siglo, ya se manifestaban como temas problemáticos para la relación. Entre ellos la autora destaca el abandono al multilateralismo como una de las características de la administración de George W. Bush:

Lo que realmente hace distintiva la política exterior de Bush hijo es la eliminación de cualquier connotación del tan bien arraigado en EEUU internacionalismo liberal (la voluntad de contribuir al desarrollo de la legalidad y de las instituciones internacionales y la creencia en las relaciones no violentas) [...] Precisamente, la característica de la política exterior de la Administración Bush que más detracciones ha provocado en Europa es el rechazo explícito del gobierno republicano al multilateralismo.⁵

Esto nos lleva a considerar que el multilateralismo que Estados Unidos promovió tras la Segunda Guerra Mundial, a través de los múltiples organismos, dejó de ser una opción para su manejo de la agenda internacional.

El cambio internacional de la *posguerra fría* en los años noventa permitió que emergieran otras potencias, otros temas y prioridades, por lo que la diferencia de intereses se hizo cada vez más presente y, por lo tanto, se han

⁴ Esther Barbé, *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp. 23-47.

⁵ *Ibid.*, p. 40.

hecho más evidentes las divergencias en la relación entre Estados Unidos y Europa, aunque hasta el momento ello no ha llegado a una ruptura.

LA CRISIS TRANSATLÁNTICA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

Como mencionamos al principio, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos no sólo causó expectativas respecto de su manejo de la política interna, ante la polémica campaña de polarización que llevó a cabo los meses previos a la elección, sino también con respecto de los planteamientos hacia el exterior. No tardó en manifestar su desencuentro con los líderes europeos tanto en temas de seguridad como de comercio y medio ambiente, entre otros.

Para la Unión Europea no sólo estuvo el tema del comercio, el rechazo a la Asociación Transatlántica del Comercio y la Inversión (TTIP por su nombre en inglés: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), la imposición de sanciones al aluminio y al acero, a productos icónicos como los vinos, el aceite de oliva y las aceitunas españolas, sino además el tema de seguridad se puso en zona de riesgo. El presupuesto y las aportaciones a la OTAN representaron un punto de tensión en la celebración de los 70 años de dicho organismo en 2019, ya que 75% del presupuesto de la organización es solventado por los contribuyentes estadounidenses y la mayoría de los socios europeos no aporta ni 2% de su PIB, e incluso algunos ni siquiera 1%, tal es el caso de España y Bélgica.⁶ Si bien la función de la OTAN en la actualidad ha sido debatida en función de que hace más de 30 años que la “amenaza comunista” desapareció, no así las tensiones con Rusia, país que ocupa el sexto lugar en gasto en defensa y el segundo en arsenal nuclear y que representa un foco de atención para la Unión Europea, entre otras cosas, por las tensiones que se han presentado debido a la intervención rusa en Ucrania y la apropiación de Crimea.

Asimismo, otro de los temas de tensión fue el Acuerdo Nuclear Iraní, al cual el entonces presidente Barack Obama había accedido, de manera informal, a suspender las sanciones impuestas a Irán por su programa nuclear, brindando cierta estabilidad a la región y beneficiando con ello directamente a Europa. La llegada de Donald Trump a la presidencia le llevó a

⁶ Juan Alberto Rial, *70 años de la OTAN*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, [<http://www.iri.edu.ar/index.php/2019/12/05/70-anos-de-la-otan/>] (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

cumplir una de sus promesas de campaña, la de retirar a Estados Unidos del compromiso de invertir en la seguridad de la región de Medio Oriente. Los intereses de Estados Unidos, durante su administración, han tenido claro que su vinculación es con Israel y las monarquías del Golfo, en específico con Arabia Saudita.⁷ Pero ello afecta la seguridad de los países de la Unión Europea. El riesgo de que Irán desarrolle su plan nuclear implica el riesgo de transformar los contrapesos y el equilibrio en la región, y como ya se vivió tras la guerra en Siria, la inestabilidad en Medio Oriente afecta directamente a los países de la Unión Europea: la cercanía, las migraciones y los riesgos del uso de armamento nuclear atañen su seguridad.

El retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París y su ausencia en las diferentes cumbres sobre el medio ambiente fueron una clara demostración de desacuerdo con los valores que los europeos pretenden promover. Incluso, denostó los informes científicos sobre el calentamiento global, haciendo gala del desconocimiento del tema pero también de su desinterés por los problemas mundiales que implican un esfuerzo sin una retribución a los intereses establecidos en la administración Trump. El desinterés demostrado respecto de la dinámica multilateral con los europeos, en contraposición con los afortunados encuentros bilaterales con Jefes de Estado como Putin o incluso con el líder norcoreano Kim Jong-un, más allá de lo anecdótico de los encuentros y desencuentros de Donald Trump como presidente con líderes extranjeros y en foros internacionales, reveló una dinámica que Estados Unidos ya había desarrollado desde años atrás. Si bien algunos presidentes como Barack Obama o Bill Clinton fueron más sutiles e intentaron mantener buenas relaciones con los socios europeos, ya había indicios de que los intereses de dicho país se estaban trasladando tanto a otras dinámicas como a otras regiones.

Como ejemplo, Esther Barbé nos recuerda que “Bush se retiró del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático, se opuso al Tratado Global de Prohibición de Pruebas Nucleares, al Tribunal Penal Internacional y al Protocolo para Fortalecer la Convención sobre Armas Biológicas. Después del 11-S, la tendencia unilateralista se expresó desnudamente”⁸ Y aunque la administración de Barack Obama fue mucho más cercana y negociadora con los europeos, los temas de seguridad, en concreto el financiamiento de la OTAN,

⁷ Enrique Mora Benavente, “Irán y la relación transatlántica”, en *Política Exterior*, 6 de agosto de 2018, [<https://www.politicaexterior.com/iran-la-relacion-transatlantica/>] (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

⁸ Esther Barbé, *¿Existe una brecha transatlántica...?*, op. cit., p. 41.

y los mecanismos para la protección al medio ambiente siguieron siendo temas en los que Estados Unidos pudo estar presente pero que demostraron los desacuerdos existentes entre ambos socios.

Sin embargo, no podemos restar mérito a la administración Trump en lo que se refiere al resquebrajamiento de la dinámica multilateral y de la alianza transatlántica. En un momento en que la Unión Europea estaba tratando de recuperarse de las crisis con las que inició el siglo XXI: crisis del euro, la crisis de migrantes como resultado de la guerra en Siria y la entonces próxima salida del Reino Unido de la Unión Europea tras el resultado del *Brexit*, la llegada de Donald Trump, sus declaraciones y acciones hostiles hacia el multilateralismo y sus socios europeos, cayó como un balde de agua fría. Las tensiones al interior de la UE y la aparente pérdida de su mayor socio político, económico y militar pusieron en jaque tanto la política exterior de ésta como la de sus países miembros.

De ello, la UE no tuvo más camino que tratar de sortear los constantes descabros en las cumbres en las que los líderes europeos tuvieron que encontrarse con Estados Unidos, a la vez que empezó a centrarse en la resolución de sus problemas internos que, como ya mencionamos, para el inicio de la presidencia de Donald Trump eran un cúmulo de temas sociales (migrantes), políticos (*Brexit*, incremento de los partidos populistas, nacionalistas y xenófobos, enfrentamientos con países de Europa Central y Oriental para dar solución a la crisis de migrantes), económicos (rescate a los países con mayor presión de migrantes, desempleo) y, entre los temas con el exterior, las tensiones con Rusia, por la anexión de Crimea y el conflicto en Ucrania, y las negociaciones con Turquía para la retención de migrantes. La Declaración de Bratislava en 2016 y la Declaración de Sibiu ponen de manifiesto que la UE estaría muy centrada en temas internos, aunque no omite mencionar su papel como “líder mundial responsable”,⁹ pero dejando en claro que sus esfuerzos estarían enfocados en los temas de su sociedad, el empleo de jóvenes y la seguridad interior.

⁹ Consejo Europeo, “Declaración de Sibiu”, 9 de mayo de 2019, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/#:~:text=Los%20dirigentes%20de%20la%20Uni%C3%B3n,y%20encarar%20nuestro%20futuro%20com%C3%BAn.&text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20la%20Uni%C3%B3n,y%20fuera%20de%20sus%20fronteras>] (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).

¿QUÉ ES LO QUE PUSO EN CRISIS LA ADMINISTRACIÓN TRUMP?

La administración Trump, como ya lo hemos mencionado, sólo puso énfasis en prácticas que ya se venían desarrollando en presidencias anteriores,¹⁰ esto en función del cambio de intereses y estrategias para Estados Unidos.

A raíz del cambio de orden internacional en los años noventa, el fin de la *Guerra Fría*, aunque Estados Unidos se erigió en el ganador, hizo posible el surgimiento de potencias emergentes (entre ellos los llamados BRIC)¹¹ así como un reposicionamiento de potencias ya existentes y un cambio en los temas de la agenda internacional, la cual, de hecho, empezó a presentar temas prioritarios para otros países y no sólo para Estados Unidos. El tema militar y de seguridad pasó a un segundo plano, dando prioridad a lo comercial, el desarrollo, derechos humanos, medio ambiente, etcétera.

Por lo tanto, el mundo que era afable a los posicionamientos de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, ya no lo era en la *posguerra fría*, lo que complicó para Estados Unidos llegar a consensos en los foros multilaterales, como fue el caso de la intervención a Iraq en 2003. Para el hegemon, reconocido por sus capacidades, el multilateralismo dejó de serle útil, por lo que poco a poco, a lo largo de estos 30 años, se fue inclinando por establecer acuerdos bilaterales. Si bien las administraciones anteriores a Trump habían sido menos agresivas, no por ello tuvieron una inclinación natural hacia el multilateralismo.

La importancia del multilateralismo radica en el orden mundial que se ha establecido. Si bien en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial se crearon las instituciones base para el multilateralismo, en la actualidad existe una red de organismos que tocan multitud de temas de la vida internacional, que permiten regular las relaciones entre los diferentes actores internacionales y que han posibilitado que Estados con menores capacidades tengan espacios para negociar y así hacer frente común para alcanzar objetivos concretos. Sin embargo, esta dinámica es la que precisamente ha complicado el alcance de objetivos para Estados Unidos como potencia.

La interconexión que hoy hay, la interdependencia que se ha generado por el incremento del comercio, de las comunicaciones y con ello de la glo-

¹⁰ Marc Bassets, “¿Qué relación transatlántica está diseñando Donald Trump?”, en *Política Exterior*, 8 de noviembre de 2018, [<https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-la-relacion-transatlantica-trump/>] (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

¹¹ Acrónimo de las potencias emergentes: Brasil, Rusia, India y China. Hoy Brasil se encuentra debilitado; pero el resto, y especialmente China, mantiene su posición de potencias emergentes.

balización, ha hecho que hoy nos enfrentemos a problemas comunes que no pueden ser solucionados de manera autárquica. Temas como el calentamiento global, la escasez de agua o la pandemia iniciada en 2020 ponen en jaque los intentos de solución a través del aislacionismo o de la imposición.

La administración de Trump puso en cuestionamiento la dinámica del multilateralismo e incluso los cimientos del orden internacional liberal, como lo demuestra su desprecio por las organizaciones multilaterales,¹² lo que, aunado al crecimiento de los partidos populistas, nacionalistas y xenófobos, ha hecho pensar en un retraimiento de los gobiernos hacia su política interna, un cierre de fronteras físicas y comerciales así como una disminución de la participación en los foros multilaterales.

El caso de la pandemia sufrida estos años y la manera en cómo gobiernos como el estadounidense, el brasileño, con su presidente Jair Bolsonaro, e incluso el gobierno de México minimizaron las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es una muestra del menosprecio a estos organismos.

Otro de los elementos que se han visto afectados por la administración Trump es la relación con China. Es sabido que el gran ganador de la globalización y de la disolución de las restricciones al comercio ha sido China; su capacidad de producción y control de la economía interna le permitió aprovechar la apertura del resto de las economías, poniendo restricciones al ingreso a su mercado pero beneficiándose de las facilidades para el flujo comercial en el resto del mundo, de manera que se ha vuelto el principal socio para la mayoría de las economías. En la actualidad no hay región en el mundo que no tenga entre sus socios comerciales más importantes a China.

Durante la presidencia de Barack Obama se empezó a negociar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica que estaría integrado por doce países de la región, entre los que figuraban Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Canadá y países de América Latina como México, Chile y Perú, pero que excluía a China; dicho acuerdo tenía como objetivo que Estados Unidos tuviese mayor presencia en Asia y disminuyera la primacía china tanto en la región como en el mundo. Sin embargo, una vez más,

¹² Pascale Joannin, “¿Qué queda de la relación transatlántica en la era de Donald Trump?”, Fundación Robert Schuman, [<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0545-que-reste-t-il-de-la-relation-transatlantique-a-l-ere-de-donald-trump>] (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

Donald Trump rechazó la iniciativa.¹³ Esto no sólo atañe a Estados Unidos y a los países de la región, sino que también es un tema en el que Europa se ve afectada en función de que un enfrentamiento comercial entre China y Estados Unidos puede condicionar su propio comercio con el país asiático.

Si bien la relación transatlántica ha tenido periodos de fragilidad, es indiscutible que la administración Trump dejó 4 años de constantes enfrentamientos y dudas sobre el futuro de la alianza transatlántica.

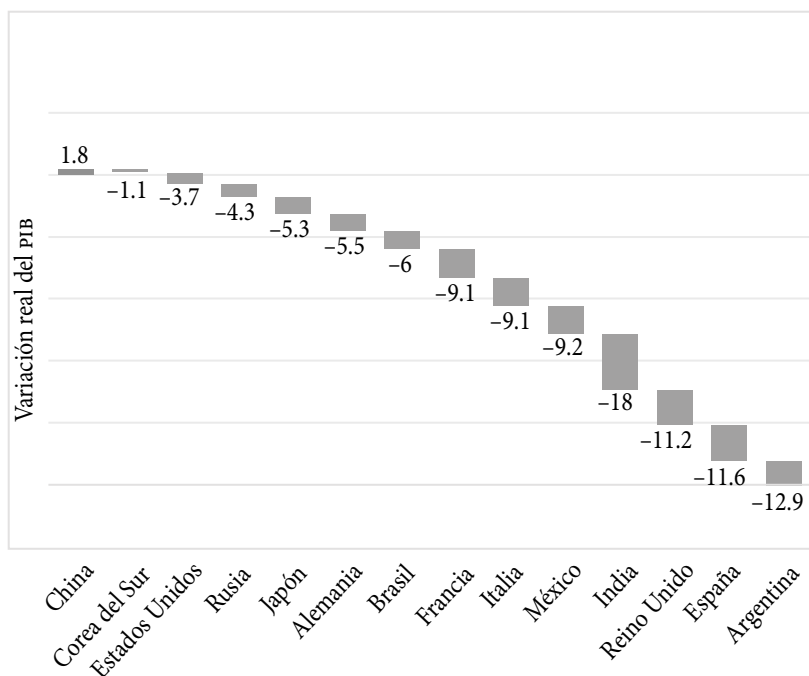
LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA Y LA PANDEMIA DE 2020

La pandemia que se ha vivido en estos años tomó por sorpresa al mundo; la rápida dispersión de la enfermedad, el número de personas afectadas y de muertes paralizó las actividades en la mayoría de los países. Se cerraron fronteras, se limitaron o cancelaron vuelos internacionales en diversos países y todo ello llevó a un freno económico que, de acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), representará un descenso de alrededor de 4.4% del PIB mundial,¹⁴ situación en la que muchos países resultarán más afectados que otros, como lo muestra la gráfica 1.

Estados Unidos fue uno de los países que no cerró sus aeropuertos (sólo restringió el ingreso de algunos vuelos provenientes principalmente de China y de países asiáticos) y que tardó en establecer medidas de cuidado entre su población, lo que generó que también fuera uno de los países con mayor número de contagios y muertes. La resistencia de su presidente a considerar la seriedad del problema, a establecer medidas de restricción que implicaban el freno económico y, nuevamente, el menosprecio hacia la institución multilateral más representativa en el tema, la OMS, no generaron sorpresa entre la comunidad internacional, pero sí molestia. La gráfica 2 da una idea del manejo de la pandemia a ambos lados del Atlántico. Si bien la UE muestra un pico en los meses de septiembre a noviembre, éste se debe al periodo posterior a la reapertura que se dio en agosto, sin embargo, para el 2 de diciembre de este año, los veintisiete países miembros alcanzan una cifra menor de afectados comparada con Estados Unidos.

¹³ BBC.Mundo, “Donald Trump retira a Estados Unidos del TPP, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica”, en *BBC News*, 23 de enero de 2017, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38723381>] (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).

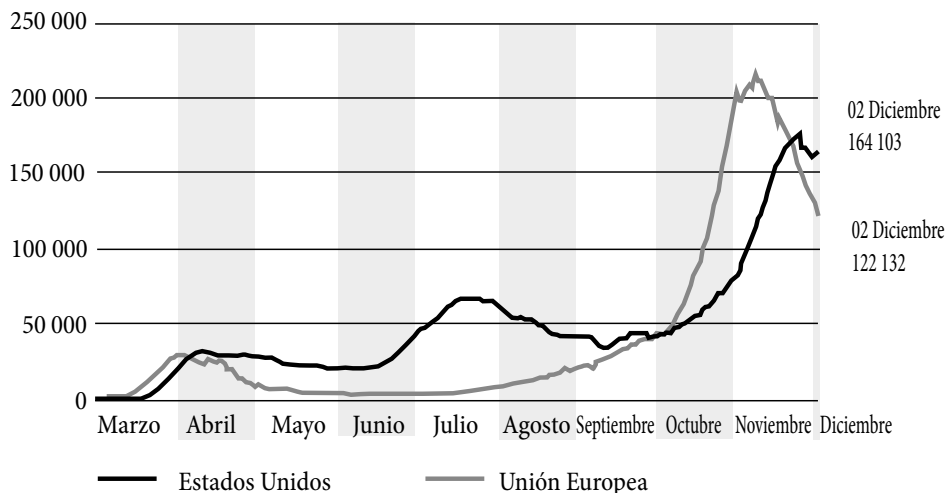
¹⁴ Natalia Plazas, “Fondo Monetario Internacional prevé una recesión mundial ‘menos severa’ para 2020”, *France24*, [<https://www.france24.com/es/20201013-economia-fmi-pandemia-china-america-latina-previsiones>] (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).

Gráfica 1. Impacto de la pandemia en la economía mundial

Fuente: Statista: <https://es.statista.com/grafico/23672/variacion-interanual-del-pib-real-en-paises-seleccionados-en-2020/>; datos OCDE, *Previsiones a diciembre, 2020*. G20: -3.8; Mundo: -4.2; Eurozona: 7.5.

El manejo de la pandemia y las afectaciones económicas, a pesar de la resistencia a frenar las actividades en el país, entre otros factores, incidieron en los resultados de las elecciones de noviembre, en las que el candidato del partido demócrata resultó ganador. El triunfo de Joe Biden ha abierto grandes expectativas sobre un cambio en la política exterior de Estados Unidos, incluida la relación con la Unión Europea y sus países miembros.

Ante la recesión que se avecina, en la que China es el único país que tendrá crecimiento, parece necesario contar con aliados con buena disposición para crear esquemas de recuperación económica, por ello es que el triunfo de Biden ha generado tantas expectativas de cambio y parece abrir oportunidades de diálogo. Sin embargo, existen, como se ha visto a lo largo del presente trabajo, temas que no será fácil descartar o transformar sólo con la llegada de un presidente dispuesto a cambiar el rumbo de la política exterior de la Casa Blanca.

Gráfica 2. Curvas epidémicas a ambos lados del Atlántico

Fuente: <https://es.statista.com/grafico/22116/promedio-movil-de-siete%25C2%25A0dias-de-los-nuevos-casos-confirmados-de-covid-19-en-estados-unidos-y-la-union-europea/>

Uno de los efectos de la pandemia que ha generado reflexiones entre académicos ha sido el confinamiento, el cierre de fronteras y la solución de la pandemia desde el ámbito nacional,¹⁵ frente a un proceso globalizador que se venía experimentando, a pesar de las posturas nacionalistas de algunos gobiernos, como el estadounidense, entre otros. Al respecto, resulta interesante considerar, como lo hace Pol Morillas, que si bien en este contexto de emergencia sanitaria es el Estado el “garante principal de la salud de las personas”,¹⁶ para salir adelante de esta situación se requiere del trabajo conjunto, como ha sido el caso de la creación de las vacunas y lo será la creación de estrategias para superar la recesión económica que se avecina, y que en muchos sectores ya se está viviendo.

El debate entre si la pandemia ha acelerado un regreso a la primacía del Estado-nación y es el fin del multilateralismo o de la globalización, resulta ser un debate poco o nada productivo si consideramos que el Estado-nación es el que participa en los foros multilaterales; es decir, su posición

¹⁵ Pol Morillas, “Coronavirus: entre lo global y lo nacional”, en CIDOB, 3 de marzo de 2020, [[https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional/\(language\)/es-ES](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional/(language)/es-ES)] (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

¹⁶ *Idem.*

como actor central en las relaciones internacionales no se ha perdido y sin su participación los organismos multilaterales no funcionarían, no tendrían sentido ni serían efectivos. La funcionalidad de los organismos multilaterales radica en la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes, por lo que el escenario por venir plantea retos en este mismo sentido. Prueba de ello ha sido, como ya se mencionó, la creación de las vacunas así como los mecanismos que la Unión Europea ha implementado para apoyar a los países más afectados por la pandemia; a pesar de la inicial resistencia de Polonia y Hungría a que estos apoyos se condicionaran a los países que no cumplieran con el respeto al Estado de derecho, la Unión Europea trabaja en conjunto para atender los retos por venir.

Sin embargo, lo que sí demuestra esta pandemia y la condición de la participación de los Estados es que la idea de una gobernanza mundial, en la que sean los organismos internacionales los que establezcan las pautas a seguir, se mantiene lejos de convertirse en una realidad. Incluso la Unión Europea con su estructura supranacional, en este contexto, ha evidenciado que sus acciones dependen de las decisiones y los consensos de los gobiernos de sus Estados miembros. Si bien la gobernanza mundial aún está lejos de ser una realidad como algunos liberales idealistas podrían desear, las negociaciones multilaterales seguirán siendo necesarias.

Es precisamente por ello que el triunfo de Joe Biden ha generado buenas expectativas en Europa y en otras regiones del mundo. El regreso del dinamismo de Estados Unidos en la política internacional se espera represente la participación del hegemon en la toma de decisiones que competen a buena parte del mundo; aunque es claro que para países como Rusia, Polonia, Hungría o Brasil la noticia no es halagüeña. Para la Unión Europea representa el regreso al multilateralismo, del cual es la más ferviente promotora, así como de principios y valores liberales.

EL FUTURO DE LA RELACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de que el presidente Joe Biden ha hecho declaraciones respecto del regreso de Estados Unidos a la escena internacional,¹⁷ la transición de un

¹⁷ Sebastián Royo, "Biden ha ganado las elecciones, pero seguimos en la América de Trump", en *Real Instituto Elcano*, 4 de diciembre de 2020, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari138-2020-ro-yo-biden-ha-ganado-elecciones-pero-seguimos-en-america-de-trump] (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

Estados Unidos volcado sobre sí mismo a uno más activo en la escena internacional no será fácil ni rápido. Joe Biden deberá atender los problemas urgentes a los que desde ya se enfrenta el país: la vacunación, la restauración del sistema sanitario y la recuperación económica. El creciente desempleo que está dejando la crisis económica será un termómetro de las acciones que lleve a cabo su administración. Ninguno de los temas mencionados tiene solución inmediata ni sencilla, por lo que aunado a que la población estadounidense estará poco interesada en la política internacional, salvo en aquellos temas que afecten su empleo o economía, no será sencillo que Estados Unidos adquiera nuevamente el papel dinámico de décadas pasadas.

De igual manera, es importante considerar, como lo hace Sebastián Royo, que si bien Donal Trump perdió la elección, muchos estadounidense (74 millones) votaron por él, lo que representa 46.9% de los electores; esto significa que además de los problemas evidentes a resolver, Biden se enfrentará a un país dividido que requiere, para un óptimo funcionamiento, generar cohesión que logrará a través de resultados tangibles en la recuperación de empleos y la economía, lo que no resulta tarea sencilla.

Por lo anterior, resulta difícil considerar que esta nueva administración se volcará hacia el exterior, pero sí tendrá que recurrir a sus vínculos con el exterior para alcanzar objetivos concretos, lo que nos remite a considerar las prioridades que tendrá respecto de la relación transatlántica para la consecución de dichos objetivos.

Entre ellos se cuentan como prioridades: generar un frente común para neutralizar el posicionamiento de China y de Rusia, países que en estos años ocuparon áreas que dejó Estados Unidos; reestablecer las relaciones con la Unión Europea para generar soluciones y atender la pandemia y la situación económica; también se puede incluir el tema del medio ambiente y con ello promover el uso y la generación de energías limpias. Un tema que en la actualidad también ha adquirido relevancia en la competencia con China es el desarrollo de la tecnología 5G, para lo cual la alianza con la Unión Europea puede resultar en estrategias conjuntas; otro de los temas en los que el trabajo conjunto puede rendir frutos es el de buscar respuestas para contener el poder de las grandes empresas tecnológicas.¹⁸ En lo que se refiere al tema de la OTAN, no será, quizá, ya motivo de tensión entre ambos socios, pero tampoco dejarán de insistir en que los europeos inviertan más en defensa, aunque la seguridad militar no será, en el corto plazo, un tema prioritario en

¹⁸ *Ibidem*.

la agenda internacional, a menos que aspectos de seguridad como sanitaria, alimentaria, entre otros, adquieran un cariz conflictivo y de competencia, de ahí la importancia de recuperar el multilateralismo.

En este contexto, la Unión Europea corre el riesgo de postergar proyectos que con la salida del Reino Unido y la hostilidad de Donald Trump como presidente habían planteado, tales como fortalecer su política exterior de seguridad y defensa, así como crear los mecanismos que le permitan atender por sí misma la seguridad de la región sin depender de otros organismos.

CONCLUSIONES

Los desencuentros en la relación transatlántica no se limitan a la administración de Donald Trump, sin embargo, sí establecieron esquemas de hostilidad y tensión entre ambos socios. Ello afectó no sólo la dinámica entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino la dinámica en organismos multilaterales, complicando aún más la relación.

La importancia del cambio de administración en Estados Unidos radica en la expectativa de la recuperación del multilateralismo como mecanismo para la solución de controversias y la búsqueda de soluciones comunes; a pesar de que en dicho esquema sigan primando los intereses de los Estados, la voluntad y la necesidad de generar alianzas para la solución de problemas comunes implica un reacomodo del sistema internacional.

Para la Unión Europea ello significa el regreso a una alianza que promueve los valores liberales, la dinámica de cooperación y la búsqueda de soluciones conjuntas para el desarrollo y la cooperación. De esta manera, vemos que la alianza transatlántica, a pesar de los desencuentros, conforma dos caras de la misma moneda en la que se conjugan los principios liberales promovidos por la Unión Europea y los intereses nacionales de Estados Unidos como hegemon.

Si bien la nueva administración puede generar expectativas favorables en la mayoría de los países de la Unión Europea, la sociedad estadounidense es una sociedad dividida, que requerirá de tiempo y resultados concretos para abrirse nuevamente a considerar que su país tenga una participación activa e invertida en los intereses de otros Estados. Asimismo, la Unión Europea debería considerar la experiencia del periodo Trump para no dejar de lado aquellos temas que consideró relevantes para trabajar en su seguridad y dejar de depender de otros organismos.

Por último, es importante tener presente que las condiciones de la pandemia y la situación económica que de ella se deriva están planteando nuevos objetivos a corto plazo, por lo que la reconstitución de la relación transatlántica no será cosa sencilla ni inmediata, pero el cambio de administración augura una relación más tersa y afable para la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BBC.Mundo, “Donald Trump retira a Estados Unidos del TTP, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica”, en *BBC News*, 23 de enero de 2017, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38723381>] (Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2020).
- Barbé, Esther, *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp. 23-47.
- Bassets, Marc, “¿Qué relación transatlántica está diseñando Donald Trump?”, en *Política Exterior*, 8 de noviembre de 2018, [<https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-la-relacion-transatlantica-trump/>] (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).
- Consejo Europeo, “Declaración de Sibiu”, 9 de mayo de 2019, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/#:~:text=Los%20dirigentes%20de%20la%20Uni%C3%B3n,y%20encarar%20nuestro%20futuro%20com%C3%BAn.&text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%2C%20la%20Uni%C3%B3n,y%20fuera%20de%20sus%20fronteras>] (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).
- Joannin, Pascale, “¿Qué queda de la relación transatlántica en la era de Donald Trump?”, Fundación Robert Schuman, [<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0545-que-reste-t-il-de-la-relation-transatlantique-a-l-ere-de-donald-trump>] (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).
- Kagan, Robert, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2003.
- Mora Benavente, Enrique, “Irán y la relación transatlántica”, en *Política Exterior*, 6 de agosto de 2018, [<https://www.politicaexterior.com/iran-la-relacion-transatlantica/>] (Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020).

- Morillas, Pol, “Coronavirus: entre lo global y lo nacional”, en CIDOB, 3 de marzo de 2020, [[https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional/(language)/esl-ES)] (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).
- Plazas, Natalia, “Fondo Monetario Internacional prevé una recesión mundial ‘menos severa’ para 2020”, *France24*, [<https://www.france24.com/es/20201013-economia-fmi-pandemia-china-america-latina-previsiones>] (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).
- Rial, Juan Alberto, *70 años de la OTAN*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, [<http://www.iri.edu.ar/index.php/2019/12/05/70-anos-de-la-otan/>] (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020).
- Royo, Sebastián, “Biden ha ganado las elecciones, pero seguimos en la América de Trump”, en *Real Instituto Elcano*, 4 de diciembre de 2020, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari138-2020-royo-biden-ha-ganado-elecciones-pero-seguimos-en-america-de-trump] (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

8. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS COMERCIAL CHINA-ESTADOS UNIDOS

*Gabriela Uberetagoyna Pimentel**
*Paula Elizabeth Rodríguez Moncayo***

INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO TIENE como objetivo analizar el papel que desempeña la Unión Europea (UE) frente a la crisis comercial actual entre China y Estados Unidos con la finalidad de plantear posibles escenarios.

Para ello, el artículo se desarrolla en tres partes. La primera, hace una breve revisión del sistema multilateral de comercio y los conflictos suscitados a lo largo del siglo XX y XXI; en segundo lugar, se hace un análisis de la postura asumida por la UE ante el mencionado conflicto, así como el plan europeo para salir de la crisis ocasionada por la pandemia de Covid-19, pero también para posicionarse en la escena internacional posterior a ésta; por último, se plantean cuatro posibles escenarios o alternativas que parece enfrentar el bloque europeo.

* Catedrática e investigadora de tiempo completo del Instituto Politécnico Nacional/Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás. Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, especialista en temas de comercio y negocios, [guberetagoyna@gmail.com].

** Catedrática del Instituto Politécnico Nacional / Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás. Candidata a Maestra en Negocios. Especialista en Auditoría al Comercio Exterior, América Latina y Europa, [rodriguez.m.epaul47@gmail.com].

ANTECEDENTES

Desde el final de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos se posicionó como la principal potencia mundial. A lo largo de los años, el sistema internacional se fue configurando bajo dinámicas bien determinadas. En materia de comercio, en el periodo de entreguerras, se ubica el primer conflicto comercial del siglo xx, lo cual no quiere decir que sea el primero de la historia: en siglos anteriores era continua la rivalidad comercial.

En 1930, en el contexto de la Gran Depresión y con la intención de incentivar la economía estadounidense, se aprobó una iniciativa llamada Smoot-Hawley, que se convirtió en ley. Ésta consistió en la elevación de los aranceles a más de 20 000 productos importados del sector agrícola,¹ principalmente. Sin embargo, lo que era una ley nacional se convirtió en el motivo para tener como respuesta las represalias de otros países, elevando también sus aranceles y agravando aún más la crisis económica existente. Dos años después, cuando estaba aún vigente dicha ley, el Reino Unido siguió la misma política imponiendo elevados aranceles a productos irlandeses, debido a la negación por parte de Irlanda a pagar montos vitalicios por préstamos históricos, dañando su economía, que dependía en un alto porcentaje del comercio británico. En 1934, se revirtieron estas medidas, pero ya el mundo estaba en el preludio de la Segunda Guerra Mundial.

Al término del conflicto, el mundo apostó a la creación de un sistema multilateral de comercio, que si bien dejó en *stand by* la creación de una organización internacional que lo regulara, sí estableció reglas claras a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su nombre en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*). Durante años, el GATT trabajó arduamente en la liberalización comercial a través de rondas de negociación, pero de manera particular, los años ochenta presenciaron disputas comerciales, tal es el caso del conflicto entre Estados Unidos y Japón² que comenzó en el sector automovilístico y escaló al del tabaco, semiconductores y equipo médico y farmacéutico, entre otros; así como con Canadá, por el sector maderero, desde 1982 con repercusiones hasta la actualidad.³

¹ Daniela San Martín, *¿Guerra comercial? Aspectos históricos y rol de la OMC*, Centro de Estudios Internacionales, Documento de trabajo núm. 11, 2 de mayo de 2018, p. 2.

² Véase Paula Andrea Aguilar Sirtori, *Las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y Japón, a partir del “milagro japonés”, periodo 1980-1990*, [https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2740/1020730799-2011.pdf?sequence=1] (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020).

³ El pasado 24 de agosto de 2020, el panel de resolución de disputas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), le dio la razón a Canadá, decretando que la madera blanda canadiense no es

Otro de los conflictos a media década de los ochenta es el experimentado entre Estados Unidos y Europa en el sector de los cítricos,⁴ por dar mayores preferencias arancelarias a los cítricos de los países mediterráneos, condición que Estados Unidos exigía también para los suyos.

En este escenario de la década de los ochentas, el GATT ya no fue suficiente, el comercio internacional había evolucionado, surgieron nuevos temas no regulados y nuevas necesidades de mercado; así, empieza una nueva ronda de negociaciones, conocida como la Ronda de Uruguay que comenzó en 1986 y que dio como resultado la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, con la inclusión de una gran cantidad de nuevos temas relacionados con el comercio, como los servicios, la propiedad intelectual, la solución de diferencias, las negociaciones sobre la agricultura, la creación de capacidad comercial, entre otros. A pesar de los acuerdos logrados, el proceso no estuvo exento de diferencias y pendientes, principalmente en materia agrícola.⁵

Poco antes de este logro internacional, América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea se vieron inmersos en un conflicto comercial, conocido como la *Guerra del Plátano*,⁶ la cual empezó a causa de la decisión de la UE de imponer aranceles a los bananos latinoamericanos, favoreciendo indirectamente a los países africanos, pues éstos sí estaban libres de arancel. Resulta que la mayoría de las empresas que salieron afectadas eran estadounidenses, por lo que en conjunto denunciaron ante la recién nacida OMC.

En este breve recorrido histórico, por supuesto, no se puede dejar de mencionar que el mundo había pasado por uno de los acontecimientos más importantes del siglo xx: el fin del sistema socialista, que comenzó con la

subsidiada por el gobierno y que el Departamento de Comercio de Estados Unidos se había equivocado en 2017 al imponer derechos compensatorios. Véase Organización Mundial del Comercio, *Estados Unidos: medidas compensatorias sobre la madera blanda procedente de Canadá. Informe del Grupo Especial*, 24 de agosto de 2020, [https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/533r_s.pdf] (Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020).

⁴ Véase Organización Mundial del Comercio, *Comunidad Europea. Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo. Informe del Grupo Especial*, [<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L5799/5776.PDF>] (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

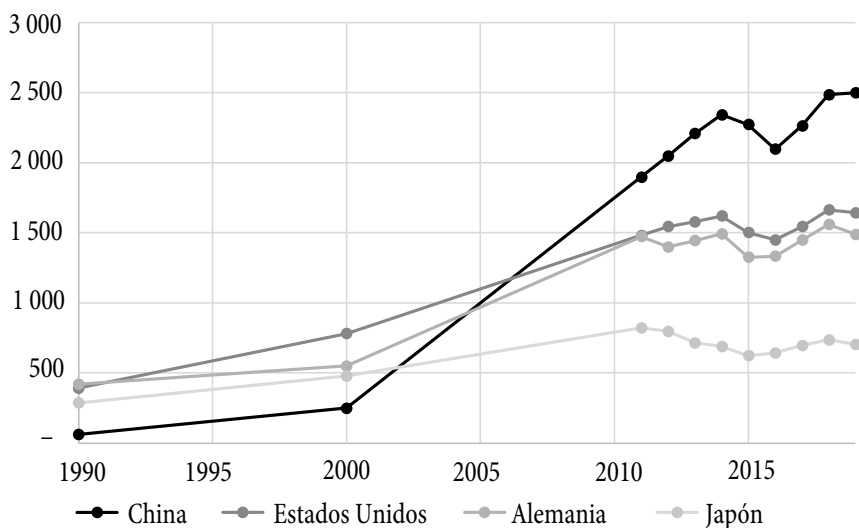
⁵ Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC: información básica. La Ronda Uruguay. OMC*, [https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm] (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

⁶ Para mayor detalle sobre este conflicto comercial, véase José Antonio Sanahuja, *La fruta de la discordia. La OMC y la "guerra del plátano" entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea, 1991-1998*, [<http://ieie.itam.mx/docs/platano.doc>] (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

caída del Muro de Berlín en 1989 y se consolidó con la desintegración de la Unión Soviética en 1991, hechos que dieron origen a un nuevo orden internacional, caracterizado por la intensificación del proceso de globalización –hiperglobalización–,⁷ iniciado desde la crisis del crecimiento lento de la economía mundial de la década de los setenta.⁸

Así terminó el siglo xx, pero no sin antes haber visto la transformación y el ascenso de China como un competidor importante para las principales economías del mundo, llegando para dominar el comercio mundial, como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1. Ascenso de China en las exportaciones mundiales de mercancías, 1990-2019 (Miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Este ascenso es, sin duda alguna, la razón más importante para comprender cualquier rivalidad existente entre Estados Unidos y China. La llegada de Trump al poder en 2017 significó un maremoto en la política internacional. En el tema del comercio internacional, desde su campaña en 2016 dejó clara la tendencia que habría de seguir su gobierno en esta

⁷ José Julio Fernández Rodríguez, “La hiperglobalización y su impacto”, *Cuadernos de estrategia*, núm. 199, 2018, pp. 83-118.

⁸ Gabriela Uberetagoyna Pimentel, “Globalización ¿y México? Implicaciones para las empresas”, *Revista Contaduría Pública*, año 44, núm. 517, septiembre de 2016, pp. 22-28.

materia, argumentando que los acuerdos de libre comercio habían sido perjudiciales para la economía de su país y que también pondría fin a lo que definió como “prácticas desleales” de comercio de parte de China.

Algunas de las acciones en este sentido con sus socios más cercanos fueron, como ya sabemos, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que llevó finalmente a la firma y entrada en vigor en julio de 2020 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Así como la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su nombre en inglés: *Trans-Pacific Partnership*).

En abril de 2017 se reunieron Trump y Xi Jinping, propusieron un plan de cien días para llegar a un acuerdo, pero éste falló y a partir de enero de 2018 Trump impuso tarifas sobre importaciones chinas y también de otros países, como Canadá, México y la Unión Europea. A más de un año de imposición de aranceles mutuos, en diciembre de 2018 se acordó una tregua temporal de noventa días, pero las tensiones continuaron durante 2019 incluyendo otros factores como las protestas en Hong Kong, el veto a Huawei, etcétera.

Para enero de ese año ambos países concluyeron la Fase 1 del acuerdo que llevó a la reducción de algunas tarifas de ambos lados. En diciembre de 2019 surgió el coronavirus en China y en febrero de 2020 llegó a Europa y luego a América. Sin embargo, el escenario de conflicto quedó como en *stand bye*, y eso no quiere decir que haya desaparecido, pero ¿dónde y cómo queda la Unión Europea en todo esto?

LA POSTURA DE LA UNIÓN EUROPEA

No cabe duda de que la relación de la Unión Europea con Estados Unidos representa una alianza estratégica histórica, a pesar de lo difícil que pudo ser la administración Trump no sólo para los europeos, sino para el mundo entero.

La relación con China, por su parte, ha evolucionado a lo largo de los años. Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1975, la firma del acuerdo de comercio y cooperación de 1985, hasta 2003, fecha en que se firma la alianza estratégica. En este año, la Comisión publicó un documento orientativo⁹ que resume lo que se esperaba de la relación con China en básicamente cinco puntos:

⁹ Comisión Europea, *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China (Actualización de las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre las relaciones UE-China de 1998 y 2000)*, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r14207&from=EN>] (Fecha de consulta: 1º de diciembre de 2020).

- 1) Una responsabilidad compartida en el impulso de la gobernanza mundial, considerando a China como actor fundamental en la región asiática.
- 2) Apoyo en la transición de China hacia una sociedad abierta basada en el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.
- 3) La promoción de la apertura económica de China en el interior y en el extranjero, tras su adhesión a la OMC en 2001.
- 4) Establecimiento de un programa de cooperación UE-China, con el beneficio de diversos programas financiados por la UE en Asia.
- 5) Trabajar por una mayor visibilidad de la UE en China, a través de permitir que los ciudadanos chinos dispusieran de mayor acceso a fuentes de información para que la UE llegara a ellos.

La postura revelada en aquel documento iba en el sentido de considerar que China deseaba adoptar el modelo de las democracias liberales occidentales. Nada más equivocado e ingenuo. También China, por su parte, esperaba mayor autonomía de la UE respecto de Estados Unidos.

Con los años y tras múltiples demostraciones de que ésa no era la dirección, la UE redefinió su visión y su postura respecto de China, lo que se fue revelando en diversos documentos, como el de 2015,¹⁰ en el que se insiste en la necesidad de su transición política, el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la apertura a la inversión y contratos públicos y la aplicación de normas internacionales. Asimismo, se insistió en la búsqueda de un equilibrio y relaciones comerciales más justas.

Con la llegada de Trump al poder en 2017, como ya se mencionó, la rivalidad entre Estados Unidos y China se declaró abiertamente y la Unión Europea redefinió su postura. Sin dudarlo, con Estados Unidos comparte valores y principios democráticos, a pesar del cambio político expresado en la figura de Trump. Hacia China, queda definido en 2019, en el documento *UE-China: una perspectiva estratégica*, basado en la Agenda Estratégica UE-China para 2020.

En este documento se expresa lo siguiente:¹¹

¹⁰ Comisión Europea, *Unión Europea-China: una asociación más fuerte con mayores responsabilidades*, COM, 2006, 631 final, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r14208&qid=1607925417376&from=EN>] (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

¹¹ European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China - A strategic outlook*, Estrasburgo, 12.3.2019, [<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>] (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

[...] existe en Europa el creciente convencimiento de que el balance entre los retos y oportunidades que plantea China se ha alterado. En la última década, el poderío económico y la influencia política de China han crecido a una velocidad y una escala sin precedentes, reflejo de su aspiración de convertirse en una potencia mundial.

China ya no puede ser considerado un país en vías de desarrollo. Es un líder mundial y una potencia tecnológica. Su presencia cada vez mayor en el mundo, también en Europa, debe ir acompañada de mayores responsabilidades en la defensa de un orden internacional basado en normas, así como de una mayor reciprocidad, no discriminación y apertura de su sistema. Las ambiciones reformistas públicamente declaradas por China deben traducirse en políticas o actuaciones proporcionales a su función y responsabilidad [...] China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza. Ello requiere un enfoque flexible y pragmático a escala de la UE que permita una defensa de principio de sus intereses y valores. Las herramientas y las modalidades de la cooperación de la UE con China también deben diferenciarse en función de las cuestiones y las políticas en juego. La UE debe utilizar los vínculos entre los diferentes ámbitos y sectores políticos a fin de ejercer más influencia en la consecución de sus objetivos.

Se plantearon diez acciones para enfrentarlo:

- 1) Reforzamiento de la cooperación con China en tres pilares de la Organización de Naciones Unidas (ONU): derechos humanos, paz y seguridad, y desarrollo.
- 2) Se insta a China a limitar sus emisiones antes de 2030, acorde a los compromisos de París.
- 3) Profundización del compromiso con China en materia de paz y seguridad respecto del plan de acción integral conjunto para Irán.
- 4) Aplicación con mayor firmeza de los acuerdos bilaterales e instrumentos financieros de la estrategia de la UE para conectar Europa y Asia.
- 5) Se insta a China a cumplir los compromisos conjuntos, incluida la reforma de la OMC, en particular lo relativo a subvenciones y transferencias de tecnología, así como la concreción de acuerdos bilaterales sobre inversiones.

- 6) Se insta a adoptar el instrumento de contratación pública internacional para promover la reciprocidad y la apertura de contratación pública en China.
- 7) Publicación por parte de la Comisión de directrices sobre la participación de los licitadores y bienes extranjeros en el mercado de contratación pública, para asegurarse de que no sólo se considera el precio, sino también los estándares laborales y medioambientales.
- 8) Revisión por parte de la Comisión de aquellas lagunas en la legislación comunitaria para atacar los efectos distorsionadores de la propiedad estatal y de la financiación estatal extranjeras en el mercado interior.
- 9) Búsqueda de un enfoque común de la UE respecto de la seguridad de las redes 5G.
- 10) Aplicación del Reglamento sobre el control de las inversiones extranjeras directas, a fin de detectar riesgos de seguridad por inversión extranjera en activos, tecnologías e infraestructuras.

Lo anterior representó una postura en línea con Estados Unidos y un cambio definitivo en el discurso de la Unión Europea hacia China y hacia el mundo. Un elemento nuevo considerado en este documento es el factor tecnológico de las redes 5G, que han sido el centro del conflicto entre Estados Unidos y China y sobre el cual la UE se encuentra en una encrucijada de decisión.

Estos objetivos se reforzaron a través de su nueva Agenda Estratégica para 2019-2024,¹² en la que uno de los cuatro pilares planteados es promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

En este pilar se reconoce la complejidad del contexto internacional y la necesidad de actuar de forma autónoma en pro de sus intereses y valores. Se hace énfasis en la defensa del multilateralismo y el orden internacional basado en normas, así como el reforzamiento de la lucha contra el cambio climático. Insta a la unión de las posturas de frente a los retos más importantes del mundo, dando prioridad a los asuntos económicos, políticos y de seguridad.

En cuanto a Estados Unidos y China, aunque no los menciona directamente, se señala que las relaciones con sus

¹² Consejo Europeo, *Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024*, Bruselas, 20.06.2019, [<https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>] (Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020).

[...] socios estratégicos, en particular los transatlánticos y las potencias emergentes tienen que ser un elemento fundamental de una política exterior fuerte. Para ello debe haber muchas más sinergias entre la UE y los niveles bilaterales. La UE únicamente podrá trabajar con otras potencias mundiales en pie de igualdad si evita un enfoque fragmentario y presenta un frente unido que esté respaldado por los recursos de la UE y sus Estados miembros.¹³

Es interesante analizar también la respuesta de la Comisión Europea en su plan de trabajo para 2021,¹⁴ en donde no sólo se plantea la postura frente a los importantes conflictos comerciales, como se mencionó anteriormente, sino todo un plan de transformación y recuperación económica posterior a la pandemia por un monto de 750 000 millones de euros. De las seis prioridades principales que plantea, se retoman aquí concretamente a aquellas que están relacionadas o que impactan la política comercial (véase la figura 1).

Figura 1. Las seis prioridades políticas de la Unión Europea para 2021



Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa de trabajo de la Comisión para 2021: de la estrategia a los resultados*.

Como primer punto, se aborda el Pacto Verde Europeo, con un impacto directo en la economía y el comercio, ¿en qué sentido? Se incorpora a los

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ Comisión Europea, *Programa de trabajo de la Comisión para 2021: de la estrategia a los resultados*, Bruselas, 19.10.2020, [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en] (Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2020).

acuerdos comerciales (tal es el caso del acuerdo con el Mercosur-Mercado Común del Sur) la llamada “cláusula medioambiental”, además de la democrática. Cabe mencionar que este aspecto ha sido muy criticado por algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) como *Greenpeace* por ser demasiado laxo y sólo mencionar en el texto que las partes respetarán el Acuerdo de París y promoverán el desarrollo económico sostenible, pero no prevé la terminación del acuerdo en caso de que alguno de los Estados pertenecientes al área de libre comercio se aleje de los criterios sobre protección de la naturaleza o de la reducción de emisiones de dióxido de carbono.

El mecanismo establecido consiste en notificar a la parte infractora y “cooperar para resolver el problema de manera amigable” y en pos de “una solución aceptable para ambos”. En el caso de que no se logre resolver la disputa, el bloque que haya notificado la infracción puede suspender sólo parcialmente la aplicación del tratado.

No obstante esta laxitud que ha criticado *Greenpeace*, la Comisión ya está considerando “motivar” a las empresas que venden sus productos a la UE a reducir sus emisiones de carbono, sin salirse de la compatibilidad con la OMC. Visto de esta manera, es probable que esto se traduzca tarde o temprano en barreras no arancelarias al comercio. En esta prioridad también se incluye la iniciativa de transformar la economía lineal en una economía circular, en lo que Europa es pionera.

Pasando a la segunda prioridad, el tema de la transformación digital, por todos es sabido que uno de los impactos de la pandemia ha sido la digitalización de las empresas; algunos datos indican que, en 2006, una de cada veinte empresas estaba digitalizada; para 2017 la relación había cambiado a nueve de cada veinte y se estima que esta pandemia está dejando entre doce y quince empresas digitalizadas de cada veinte.¹⁵ Sin embargo, aun antes de la pandemia la UE había insistido en la implementación de un acuerdo internacional para lograr un sistema fiscal justo que allegue de recursos provenientes de los gravámenes a las empresas que hacen negocios digitalmente y que se han ido escapando de los sistemas fiscales nacionales. De no alcanzarse este acuerdo internacional, la Comisión está considerando imponer este llamado *gravamen digital* para el próximo año, acompañado de algún instrumento para que, de aplicarse sólo en la UE, los productos que

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe especial. Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación*, 02.07.2020, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf]. (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

ingresen al mercado europeo a través de negocios digitales sean “nivelados” para competir justamente. Esto, finalmente, se convertiría en otra medida de protección al comercio.

La última de las prioridades a abordar es la cuarta, una Europa más fuerte en el mundo (figura 2). Los puntos que se pueden rescatar son:

- Los intereses estratégicos en el exterior. Los mencionados en el plan de trabajo de la comisión son: su vecindario Sur y Este y el Ártico (por su relación particularmente expuesta al cambio climático). En relación con América Latina, aunque no se menciona en el plan, el Alto Representante de la política exterior ha dicho repetidamente que se promoverá un mayor acercamiento, principalmente a través de sus socios estratégicos en la región, que son México y Brasil.
- En lo que respecta a Estados Unidos y China, tampoco son mencionados directamente en el documento, sin embargo, la postura de la UE se ha planteado mantener una autonomía estratégica de estos socios; de Estados Unidos ha declarado que es su socio, aun cuando se difiera en posturas e ideologías en los últimos tiempos. Y en cuanto a China, aun cuando para el suministro de productos de protección en la pandemia hubo un acercamiento, la UE ha sido clara en sus señalamientos respecto de la falta de democracia en lo político, y en lo comercial, se señala la necesidad de un comercio más equitativo.
- Defensa del multilateralismo y de un sistema global basado en normas.
- Como un último punto, está el objetivo de liderar la respuesta mundial para el desarrollo de la vacuna.

Figura 2. Prioridades políticas de la Unión Europea con impacto en el comercio



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Europea, *Programa de trabajo de la Comisión para 2021: de la estrategia a los resultados*.

LOS ESCENARIOS

En el contexto planteado anteriormente, la mayoría de los especialistas en asuntos europeos ha contemplado cuatro opciones para la Unión Europea:

- 1) Mantener o reforzar la alianza con Estados Unidos. Dentro de los pocos consensos que en estos temas hay en la UE es el de que Estados Unidos es su principal aliado. El escenario se vuelve optimista con el triunfo de Joe Biden en la presidencia de ese país. Hay grandes esperanzas en el bloque de lograr un “renacimiento de la relación transatlántica”, como lo han señalado funcionarios europeos.¹⁶ Las declaraciones de Biden durante la campaña prometen reencontrarse en temas prioritarios para Europa, como lo son la crisis climática, al reincorporarse Estados Unidos al Acuerdo de París; el tema de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros. No obstante, se debe considerar que en la relación con China, el escenario puede no cambiar mucho, pero la UE se ha mostrado dispuesta a coordinar acciones con Estados Unidos.
- 2) Aliarse con China por razones económicas. Como ya se planteó anteriormente, la actual visión de la UE respecto de China es como un competidor y un rival sistémico. Sin embargo, en la carrera por el desarrollo de tecnologías, en particular la 5G, China está a la cabeza y ha colocado en un lugar difícil a los países miembros de la UE, pues, aunque en Europa hay algunas empresas con patentes de esta tecnología, como Ericsson y Nokia, no tienen la capacidad que tiene Huawei para la instalación de la red, por lo que dejar fuera a los chinos de este mercado en Europa quizá pudiera representar un atraso en la incorporación de estas tecnologías. En este tema tecnológico y también geopolítico está inmerso el factor de la seguridad, por lo que en su informe especial que hizo la UE, aseguró que sí existen retos de seguridad nuevos que presentan estas redes, por lo que concluye que los países miembros analizarán muy cuidadosamente el perfil de riesgo de cada proveedor, el cual no deberá ser único, para reducir dependencia. Éste es uno de los escenarios más incómodos y difíciles para Europa.

¹⁶ María-Paz López, “Entrevista. Niels Annen: Biden y su equipo conocen bien Europa”, *La Vanguardia*, 30.11.2020, [https://www.lavanguardia.com/internacional/20201130/49803871888/niels-annen-biden-ministro-alemania-entrevista.html?utm_term=botones_sociales&utm_source=whatsapp&utm_medium=social] (Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020).

- 3) Que cada Estado defina sus opciones por separado. Una estrategia china en Europa ha sido estrechar sus relaciones bilaterales con los Estados miembros, sobre todo con los del Este, en una especie de “divide y vencerás”, por lo que han imperado posturas distintas ante las inversiones chinas. Proyectos de inversión como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), o nueva Ruta de la Seda, son ejemplo de ello, y la existencia del llamado Grupo 17+1 (formado por doce países de la UE y cinco de los Balcanes, más China) son los mayores beneficiados. Las grandes inversiones que emanan de proyectos así, han influido en lo difícil que ha sido tomar posiciones conjuntas, por lo que este escenario es realista de la situación actual, pero el menos conveniente para la Unión Europea.
- 4) Promover la autonomía estratégica y actuar como un tercer actor clave en el mundo. Esta opción se refiere a lograr la unión y la autonomía estratégica para que la UE se convierta en un actor clave en la nueva realidad de competencia geopolítica, pero también de la era pospandemia, y es el único escenario factible si lo que quieren es ser actor clave a nivel global, con voz y voto, o ser simplemente el que va de un lado a otro a merced de las potencias en conflicto.

CONCLUSIONES

Hoy más que nunca, la Unión Europea debe definir su rol en la nueva escena internacional. La rivalidad entre Estados Unidos y China la coloca ante un escenario difícil, pues estar con Estados Unidos –quien es el aliado en materia de seguridad–, va en contra de China, quien tiene importantes inversiones en muchos países europeos, e ir en su contra es, quizá, perder esas inversiones.

Este nuevo contexto mundial está caracterizado principalmente por la competencia geopolítica, en donde está mezclado el factor económico y el tecnológico. La estrategia china es muy clara para convertirse en potencia global y Estados Unidos no está dispuesto a ceder su puesto. Para que realmente la UE esté a la altura y no defina su actuar por su postura hacia uno u otro, será necesario que entre de lleno a la innovación tecnológica y digital, como lo ha planteado, sin descuidar el tema climático.

Los Estados miembros de la Unión Europea han defendido diferentes intereses respecto de China, aun cuando hay consenso en el mantenimiento de la alianza transatlántica con Estados Unidos, pero también la conservación de China como socio estratégico comercial y financiero.

No obstante, la única manera de ser actor clave en decisiones de relevancia global es la autonomía estratégica, pero para ello será fundamental lo siguiente: el desarrollo de sus propias tecnologías y apoyar a las empresas europeas para lograrlo, y la cohesión y acción conjunta, algo que hasta ahora ha faltado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Sirtori, Paula Andrea, *Las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y Japón, a partir del “milagro japonés”, periodo 1980-1990*, [https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2740/1020730799-2011.pdf?sequence=1].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe especial. Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación*, 02.07.2020, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf].
- Comisión Europea, *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones EU-China (Actualización de las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre las relaciones EU-China de 1998 y 2000)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:r14207&from=EN].
- Comisión Europea, *Programa de trabajo de la Comisión para 2021: de la estrategia a los resultados*, Bruselas, 19.10.2020, [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en].
- Comisión Europea, *Unión Europea-China: una asociación más fuerte con mayores responsabilidades*, COM, 2006, 631 final, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r14208&qid=1607925417376&from=EN].
- Consejo Europeo, *Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024*, Bruselas, 20.06.2019, [https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf].
- European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China – A strategic outlook*, Estrasburgo, 12.3.2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf] (Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2020).

- Fernández Rodríguez, José Julio, “La hiperglobalización y su impacto”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 199, 2018.
- López, María-Paz, “Entrevista. Niels Annen: Biden y su equipo conocen bien Europa”, *La Vanguardia*, 30.11.2020, [https://www.lavanguardia.com/internacional/20201130/49803871888/niels-annen-biden-ministro-alemania-entrevista.html?utm_term=botones_sociales&utm_source=whatsapp&utm_medium=social].
- Organización Mundial del Comercio (OMC), *Comunidad Europea. Trato arancelario concedido a las importaciones de productos cítricos procedentes de algunos países de la región del Mediterráneo. Informe del Grupo Especial*, [<https://docs.wto.org/gattdocs/s/GG/L5799/5776.PDF>].
- Organización Mundial del Comercio (OMC), *Entender la OMC: información básica. La Ronda Uruguay*, OMC, [https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm].
- Organización Mundial del Comercio (OMC), *Estados Unidos: medidas compensatorias sobre la madera blanda procedente de Canadá. Informe del Grupo Especial*, 24 de agosto de 2020, [https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/533r_s.pdf].
- San Martín, Daniela, *¿Guerra comercial? Aspectos históricos y rol de la OMC*, Centro de Estudios Internacionales, Documento de trabajo núm. 11, 2 de mayo de 2018.
- Sanahuja, José Antonio, *La fruta de la discordia. La OMC y la “guerra del plátano” entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea, 1991-1998*, [<http://ieie.itam.mx/docs/platano.doc>].
- Uberetagoyna P., Gabriela, “Globalización ¿y México? Implicaciones para las empresas”, *Revista Contaduría Pública*, año 44, núm. 517, septiembre de 2016.

9. REPENSAR LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS
EN UN NUEVO CONTEXTO DE MULTILATERALISMO
POSCOVID-19. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA
ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL 2020-2030

*Jorge Alberto Quevedo Flores**

INTRODUCCIÓN

LAS RELACIONES ENTRE la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe, se han construido a los largo de más de cuatro décadas a partir de los primeros acercamientos de la entonces Comunidad Europea con el conflicto centroamericano a mediados de los años ochenta. Lo anterior, aunado con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad Europea en 1986, que es cuando se empiezan a desarrollar políticas comunitarias hacia la región, poniendo a América Latina en el radar de interés de los europeos. Dicho acercamiento se ve reforzado a partir de 1991 con el desarrollo de las cumbres iberoamericanas, las cuales pretenden reestablecer las relaciones culturales y de cooperación para llegar a consolidar un espacio iberoamericano articulado por España y Portugal y los dieciocho Estados latinoamericanos. Derivado de lo anterior, se plantea la necesidad de integrar al resto de países europeos y caribeños para forjar la creación de un espacio eurolatinoameri-

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Internacionales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: estudios europeos, integración europea, relaciones Unión Europea-América Latina, [jorgequevedo08@gmail.com].

cano,¹ entendido éste como un gran espacio de relaciones entre la región de la UE y América Latina y el Caribe, con el objetivo de optimizar los vínculos similares de valores compartidos, interés comunes y una misma visión del mundo.²

La fundamentación teórica del espacio eurolatinoamericano es a partir del interregionalismo, que puede ser entendido como el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales, que surgió como fenómeno en la economía política internacional a mediados de la década de los noventa.³ El punto de partida “oficial” o la instrumentalización del espacio eurolatinoamericano es a partir de la propuesta de una Asociación Estratégica Birregional (AEB) eurolatinoamericana.⁴ Por lo que se puede entender a la AEB como “el proceso de estrechamiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de ambas regiones, a partir del intercambio comercial, el desarrollo de programas de cooperación y la aplicación del multilateralismo eficaz, basado en una visión y valores comunes”.⁵

Dicha AEB tiene como objetivo aumentar el poder de negociación de ambas regiones,⁶ así como profundizar la cooperación económica y comercial para hacer frente de manera coordinada a los nuevos retos de las personas de ambas regiones y sobre todo a los desafíos del sistema inter-

¹ El espacio eurolatinoamericano representa 1 100 millones de personas, 61 Estados, esto es un tercio de Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y 50% del G-20; aproximadamente 31% del comercio mundial. América Latina y el Caribe tiene variedad de recursos naturales, materias primas, petróleo, mientras la Unión Europea tiene gran desarrollo tecnológico e industrial.

² Jorge Quevedo, *El espacio eurolatinoamericano, 1992-2007: una estrategia efectiva de política exterior común hacia América Latina*, Oficina de Publicaciones UCM, Madrid, 2008.

³ Jürgen Rüländ, *Inter-regionalism in International Relations*, University of Freiburg, Alemania, 31 de enero-1 de febrero de 2002.

⁴ Wolf Grabendorff, “América Latina y la Unión Europea: ¿una asociación estratégica?”, en G. Paz y R. Roett (comps.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, ISEN / Nuevohacer, Buenos Aires, 2003, pp. 187-203.

⁵ Jorge Quevedo, “La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la Asociación Estratégica Birregional Eurolatinoamericana”, en C. Martínez y J. Martínez (eds), *Retos de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant Lo Blach, Valencia, 2017, pp. 155-167.

⁶ La asociación estratégica tiene por objeto incrementar el poder de negociación en la escena internacional, sobre la base de una visión común del mundo. La Unión Europea y América Latina desean un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo, regido por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilaterales. Por tanto, ambas tienen interés en trabajar conjuntamente.

nacional contemporáneo.⁷ La AEB se sustenta en el derecho internacional, el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la paz y seguridad internacional y el fomento de la confianza de las naciones. Por lo que se debe entender en el contexto de los lineamientos antes señalados y como resultado de un largo proceso de acercamiento, diálogo y cooperación entre ambas regiones que se ha desarrollado a partir de los años setenta. Todo lo anterior conlleva a tratar de inferir dentro del actual escenario internacional de poscrisis sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19 en todo el mundo, la disyuntiva sobre cuál será el futuro de las relaciones eurolatinoamericanas en la gobernanza global ante un contexto de poscrisis Covid-19.

Bajo dicho planteamiento, se propone la siguiente suposición de este trabajo que señala: “El escenario de poscrisis posCovid-19, puede servir de acicate a la consecución de las relaciones eurolatinoamericanas y por ende de la AEB, las cuales pueden aportar para la mejora de la gobernanza global multilateral”. Por lo que el objetivo general tratará de identificar las prioridades, los instrumentos y las agendas en favor del progreso de dicha AEB que impacte al desarrollo de un multilateralismo eficaz. El presente trabajo se desarrolla desde una perspectiva de análisis estructural prospectivo, entendiendo éste como una herramienta utilizada en prospectiva para estructurar la reflexión colectiva sobre el futuro de un sistema determinado: una empresa u organización, un sector de actividad, un territorio. Es decir, el análisis estructural prospectivo permite estudiar y reflexionar sobre el futuro del sistema que va a ser nuestro objeto de análisis y permite identificar las principales variables que determinan el futuro de dicho sistema, en este caso dentro de las relaciones eurolatinoamericanas y de su AEB.

EVOLUCIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

Han pasado dos décadas de la propuesta de la AEB eurolatinoamericana (1999-2019), la cual ha tenido varios altibajos y vicisitudes desde el contexto de ambas regiones, así como externalidades, que han derivado en que hasta el momento no se haya concretado del todo. Una de las principales herramientas para formalizar la AEB es a través de la diplomacia de cumbres que

⁷ Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La I Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, en *Revista de Desarrollo y Cooperación*, 5/99, agosto de 1999, p. 11.

ha sido una estrategia más recurrida en los últimos años dentro del contexto de las relaciones internacionales y que se formaliza a partir de la década de los ochenta como forma de un diálogo político directo al más alto nivel interestatal.⁸

Por lo que el punto de partida es la I Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1999, que genera un diálogo birregional y la capacidad de convocar a 48 países (en ese momento, hasta llegar a 61) así como representantes de organismos regionales e internacionales que hacen de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe uno de los foros de mayor envergadura del mundo. Lo anterior ha podido generar un afianzamiento del sistema de cumbres eurolatinoamericanas como paulatino pero insuficiente. En este sentido, Del Arenal señala: “Los resultados de las cumbres ALCUE celebradas desde 1999, aunque han permitido algunos avances significativos en los tres pilares (comercial, político y cooperación), no han supuesto, en ningún caso la materialización operativa de esa AEB”⁹

Por lo que se puede reafirmar que el desarrollo de la AEB ha tenido un marcado nivel voluntarista, que no ha tenido muchos avances y sigue en fase de buenos deseos tanto para el ámbito latinoamericano como para el europeo. Tiene en el sistema de cumbres eurolatinoamericanas su mejor herramienta para la consolidación de sus objetivos propuestos; pero a partir de las asimetrías de sus actores y de los pocos resultados tangibles se puede señalar que el primer resultado de la asociación estratégica ha sido generar un canal de comunicación (sistema de cumbres) que tal vez deja mucho que desear, pero esto ya, en sí, es un avance. En este sentido, se puede identificar dentro del proceso y desarrollo de la AEB tres periodos muy claros dentro del análisis de los 20 años; éstos son: la parte del despegue (1999-2005), el estancamiento (2006-2009), y el relanzamiento (2010-2018), hasta llegar al escenario actual de incertidumbre (2019-2020). Lo anterior se puede resumir en el cuadro 1.

⁸ El sistema de cumbres se convierte en una novedosa forma de diálogo multilateral que opera a partir de una secuencia de reuniones periódicas de las máximas autoridades de los Estados o gobiernos de una o más regiones, que se organizan para debatir una agenda determinada. Por lo que las cumbres se constituyen como un escenario propicio para el diálogo y el debate de carácter interestatal o intergubernamental en la actualidad.

⁹ Celestino del Arenal, “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con UE”, en *Nuevas Bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FILAPP, Madrid, abril, 2010, pp. 49-64.

Cuadro 1. Evolución de la Asociación Estratégica Birregional, 1999-2020

Cumbre UEALC	Objetivos	Resultados
Primera etapa: Despegue		
I Cumbre UEALC, Río de Janeiro, Brasil, 1999	Asociación Estratégica Birregional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del objetivo de Asociación Estratégica Birregional. Definición de principios y objetivos compartidos y de un Plan de Acción en torno al universo de temas comunes. • Lanzamiento de las negociaciones para alcanzar Acuerdos de Asociación con Chile y el Mercado Común del Sur (Mercosur).
II Cumbre UEALC, Madrid, España, 2002	Terrorismo Inmigración Narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmación del objetivo de Asociación Estratégica Interregional. • Anuncio de conclusión de negociaciones del Acuerdo UE/Chile. • Reimpulso de negociaciones para un Acuerdo UE/Mercosur. • Compromiso de negociación de Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación UE/CAN y UE/Centroamérica. • Puesta en marcha Programa ALBAN
III Cumbre UEALC, Guadalajara, México, 2004	Multilateralismo Cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación política en los dos temas de la agenda. Inicio del proceso de evaluación para una futura Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN. • Presentación del Programa Euro-Social.

Segunda etapa: Estancamiento		
IV Cumbre UEALC, Viena, Austria, 2006	Democracia, Multilateralismo, Lucha contra el terrorismo, Energía, Crecimiento y empleo, Migraciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento oficial de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. • Incorporación de nuevos actores al diálogo oficial: celebración de la Cumbre Empresarial y Cumbre Alternativa.
V Cumbre UEALC, Lima, Perú, 2008	Cohesión social Desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento del programa Euroclima para la cooperación en la mitigación del cambio climático. • Anuncio del establecimiento de una Asociación Estratégica UE-México.
Tercera etapa: Relanzamiento		
VI Cumbre UEALC, Madrid, España, 2010	Innovación tecnológica para el desarrollo sostenible y la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción 2010-2012. • Creación Fundación Eulac. • Mecanismo de Inversiones MIAL. • Concertación en temas globales: medio ambiente, migración, nueva arquitectura financiera internacional
VII Cumbre UEALC, I Cumbre CELAC-UE, Santiago de Chile, 2013	Alianza para el Desarrollo Sostenible para Promover la Inversión de Calidad Social y Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del Plan de Acción de 2010, nuevos capítulos: género e inversión y emprendimiento para el desarrollo sustentable 2013-2015
VIII Cumbre UEALC, II Cumbre CELAC-UE, Bruselas, Bélgica, 2015	Moldear nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades más prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos. Una Asociación para la Próxima Generación	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del Plan de Acción de 2010, nuevos capítulos: educación superior y seguridad ciudadana 2015-2017. • Énfasis sobre cambio climático, lucha contra la droga, y la Agenda para el Desarrollo pos2015

Primera reunión de Ministros CELAC-UE, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.	Declaración de Santo Domingo	<ul style="list-style-type: none"> • Se inicia un ejercicio de reflexión a nivel ministerial intercumbres sobre el futuro de la relación birregional que consolide la asociación estratégica birregional. Se debe de continuar trabajando con la metodología propuesta a través del Plan de Acción, así como ampliar a nuevos retos vinculados con la Agenda 2030. Creación de la Fundación Eulac como organización internacional de carácter intergubernamental.
Segunda reunión de Ministros CELAC-UE, Bruselas, Bélgica, 2018.	Construyendo puentes y reforzando nuestra Asociación para afrontar los desafíos globales	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con la reforma del Sistema de Naciones Unidas. Promover la democracia mediante elecciones libres y limpias. • Apoyo para empoderar a las mujeres y niñas. Apoyo al pacto mundial sobre refugiados. Mejorar la movilidad entre ambas regiones. Apoyo al combate sobre cambio climático. Mejorar la cooperación internacional hacia y desde la ALC.

Etapa de incertidumbre

Reunión informal virtual, Berlín, diciembre de 2020.	La cooperación multilateral fortalecida y eficaz, no es una opción, es una necesidad, así como los retos multidimensionales planteados por la pandemia de Covid-19.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de 48 ministros de exteriores (de 60) de forma virtual. • Se plantea fortalecer el sistema sanitario mundial, las vacunas como un bien público global, la creación de un instituto trasnacional de enfermedades infecciosas. • Se refuerza la voluntad de intensificar el diálogo político de alto nivel y trabajar en pro de una nueva cumbre birregional.
--	---	---

Tratar de establecer un balance después de 20 años de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y ocho cumbres, puede resultar superficial y complejo y al mismo tiempo tiende a ser contradictorio. Existen avances puntuales en determinados temas (sobre todo en cuestiones de cooperación y un poco menos en temas comerciales), pero por otro lado, hay una paralización de resultados en lo que respecta a la AEB debido a la amplia agenda propuesta por ambas partes y, sobre todo, a los pocos resultados tangibles (una gran zona eurolatinoamericana de libre comercio, por ejemplo).¹⁰ La presencia cada vez más activa y recurrente por parte de organismos regionales internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Secretaría General Iberoamericana (Segib) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una prueba de la importancia del foro.

Acto seguido y casi a la par, hacen su aparición la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) que pretende convertirse en el interlocutor de toda la región y que no ha sido posible hasta este momento y de la Fundación Eulac cuyo objetivo es generar una instancia permanente que dé seguimiento a las propuestas más allá de las cumbres y, sobre todo, lograr la institucionalización de las relaciones eurolatinoamericanas. Tovar señala al respecto: “La Fundación Eulac se puede convertir en la estructura y el mecanismo para institucionalizar la participación de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe, así como para promover una agenda en donde participen varios actores de la sociedad civil”.¹¹

En diciembre de 2020, bajo la presidencia alemana de la Unión y con el apoyo del Alto Representante para Asuntos Exteriores de la Unión, se escribe el último capítulo de este entramado: la realización de una reunión informal de ministros de exteriores de la Unión Europea y América Latina y el Caribe.¹² El principal objetivo se enfoca a la cooperación multilateral

¹⁰ En cuanto a la vertiente positiva, se ha avanzado en acuerdos de asociación con varios países al inicio y algunas regiones al final, se han consolidado programas específicos (Euroclima, Eurosocial, EUALC Water) así como acercamiento con grupos de la sociedad civil y empresarial. Por otro lado, la vertiente negativa de la asociación estratégica su balance global es negativo, debido a que no se ha podido concretar la misma, aun y con las distintas negociaciones y programas generados.

¹¹ Carlos Tovar, “Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea ante un cambio de época y la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo que las oriente”, en *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Recursos naturales, sector privado e inversiones*, ALOB, México, 2013, pp. 10-43.

¹² Comisión Europea, “Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, Comunicado conjunto, Berlín, 14 de diciembre de 2020.

fortalecida y eficaz, la cual no es una opción, es una necesidad, así como los retos multidimensionales planteados por la pandemia de Covid-19. Algunos de los principales resultados de esta cumbre virtual “descafeinada” fueron: *a)* fortalecer la seguridad sanitaria global, Organización Mundial de la Salud (OMS) / Organización Panamericana de la Salud (OPS) a partir del enfoque “Una salud”, así como al acelerador del acceso a las herramientas contra Covid-19; *b)* las vacunas contra Covid-19 deben considerarse un bien público global, así como de acceso mundial equitativo; *c)* se propone la creación de un instituto transnacional de enfermedades infecciosas. En cuanto a cambio climático, se propone impulsar estrategias de resiliencia frente a los desastres del cambio climático y desastres naturales, entre los más importantes.

Sobre todo, se confirma la voluntad de intensificar el diálogo político de alto nivel y trabajar en pro de una nueva cumbre birregional que hasta el momento sigue en el aire. Dicha reunión se tendría que haber llevado a cabo en El Salvador en 2018, Bolivia en 2019, o México en 2020, los cuales han tenido la presidencia *pro tempore* de la Celac, pero han sido postergadas –y todo parece indicar que en 2021, cuando México funge nuevamente como presidente *pro tempore* de la Celac (fue reelecto) no se llevará a cabo.

Dicha indefinición plantea dudas sobre la continuidad del proceso y, sobre todo, del futuro de la AEB eurolatinoamericana, generando cuestionamientos sobre si habrá llegado a su conclusión o si se requiere de un nuevo diseño de la actual AEB para fortalecer el futuro de las relaciones. Aunado a estos cuestionamientos, se tienen que añadir las complicaciones del actual escenario internacional derivado de la crisis sanitaria de Covid-19, que ha originado una pandemia impactando la gobernanza mundial y generando crisis económica y social en el mundo. Por lo que la actual crisis puede servir de acicate o revulsivo para las relaciones eurolatinoamericanas, para la AEB así como para sus aportaciones a la gobernanza global que son muy importantes en estos momentos de colapso mundial.

LA CRISIS DE COVID-19 Y LA GOBERNANZA MUNDIAL

Para poder entender qué es el Covid-19, se tendría que partir por clarificar de forma sencilla los siguientes términos. Según la Organización Mundial de Salud (OMS), se tiene que identificar o diferenciar lo que es un coronavirus para poder entender qué es el Covid-19. Los coronavirus son una

extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En humanos se identifica que el coronavirus causa infecciones respiratorias que van desde un resfriado común hasta enfermedades más graves como el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS, por su nombre en inglés: *Middle East Respiratory Syndrome*) y el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS). Por lo tanto, el coronavirus descubierto recientemente es un virus nuevo a los ya existentes¹³ y es el causante de la enfermedad por Covid-19, la cual es altamente infecciosa y cuyos efectos son nuevos y distintos de persona en persona.¹⁴

Desde mediados de 2019, la comunidad científica sabía de la existencia de un nuevo virus que acechaba el mundo. El primer brote de Covid-19 se identifica en Wuhan, China, en diciembre de 2019, que no significa que haya sido el origen del mismo, aun y cuando todo parece indicarlo. Existen teorías del complot sobre el origen del virus, en donde tanto Estados Unidos como China se señalan mutuamente como el origen y los causantes del mismo, lo cierto es que no está aún clara esta situación hasta el momento. Tolosa al respecto señala: “Estudios científicos descartan que el nuevo coronavirus sea una arma biológica de diseño intencional”.¹⁵

Lo que sí es un hecho es su gradual esparcimiento en el mundo, pasando de Asia a Europa, luego a América del Norte y posteriormente al resto del mundo, hasta generar una pandemia. Ramonet señala sobre el impacto de Covid-19 en el sistema internacional que “en la escena geopolítica, la espectacular irrupción de un actor desconocido –el nuevo coronavirus– ha desbaratado por completo el tablero de ajedrez del sistema mundo. En todos los frentes de guerra –Libia, Siria, Yemen, Afganistán, Sahel, Gaza, etcétera–, los combates se han suspendido... La peste ha impuesto de facto, con más autoridad que el propio Consejo de Seguridad, una efectiva *Pax Coronavírica*”.¹⁶

¹³ En los humanos hay siete tipos de coronavirus conocidos que pueden infectarnos. Cuatro de ellos causan diversas variedades del resfriado común, y otros tres, *de aparición reciente*, producen trastornos mucho más letales como el Síndrome Respiratorio Agudo y Grave (SARS), emergido en 2002, el MERS, surgido en 2012 y, por último, esta nueva enfermedad, Covid-19, causada por el SARS-COV-2 (del inglés: *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*) con fecha de identificación 2019.

¹⁴ Para ampliar, véase la página de la OMS, [www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses] (Fecha de consulta: 25 octubre de 2020).

¹⁵ Amparo Tolosa, “Acotando el origen del coronavirus SARS-COV-2”, *Genética Médica News*, Valencia, 1 de abril de 2020.

¹⁶ Ignacio Ramonet, “La pandemia y el sistema-mundo”, *La Jornada*, 25 de abril de 2020, [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/25/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-7878.html>] (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).

Lo que Covid-19 sí trajo consigo, además de una crisis sanitaria mundial, con repercusiones de tipo económico y social, es una crisis en la gobernanza mundial. A partir de la desinformación sobre el tema producto de las *fake news*,¹⁷ que generó una parálisis del sistema mundial de salud fruto de la falta de coordinación mundial ante cómo actuar contra este nuevo y letal virus, aunado a la insuficiencia de personal médico (y sobre todo de protocolos de actuación ante el patógeno) y la escasez de los insumos sanitarios, pruebas rápidas de detección y sobre todo respiradores en muchos países, que ratificó dicha crisis dentro del sistema internacional y su gobernanza. Los gobiernos de los países tuvieron que echar mano de las fuerzas armadas y de voluntarios para hacer frente a la pandemia, que se empezó a configurar como una crisis sanitaria mundial que afecta o tienen implicaciones directas en la seguridad del Estado-nación.

En varios países surge el protagonismo relevante de varios jefes de Estado y de gobierno que deciden hacer frente a la pandemia a partir de reacionalizar las políticas de salud o hasta en muchos casos reindustrializar la producción de insumos médicos como una prioridad; pero por otro lado, también hay otros “líderes” que lo toman con gran escepticismo y hasta con cierto grado de irreverencia, los cuales siguen negando la letalidad del virus.¹⁸ En lo que sí han coincidido todos los jefes de Estado y de gobierno es en los drásticos efectos económicos que ha traído consigo la pandemia. Además del colapso del sistema mundial de salud, se tiene el temor de que se está en una crisis económica y financiera mundial (petróleo, turismo y manufacturas, entre otros) cuyos efectos serán devastadores para algunos países y el propio sistema internacional en los siguientes años.¹⁹ Todo lo anterior trae consigo que se esté ante un multilateralismo acosado o poco funcional, que no ha podido dar respuestas inmediatas a graves problemas del mundo, reivindicando el retorno a las políticas nacionales sobre los acuerdos globales.

¹⁷ Para ampliar sobre el tema véase “La covid-19 y sus bulos: 805 alertas falsas y desinformaciones sobre el coronavirus”, *Maldita.es*, [<https://maldita.es/malditobulo/2020/10/23/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/>] (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2020).

¹⁸ RTVE, “Trump se une a Johnson y Bolsonaro: los tres líderes más escépticos se han contagiado por Covid-19”, 2 de octubre de 2020, [<https://www.rtve.es/noticias/20201002/lideres-internacionales-contagiados-covid-19/2043595.shtml>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).

¹⁹ Banco Mundial, “La Covid-19 (coronavirus) hunde la economía mundial en la peor recesión desde la segunda guerra mundial”. Comunicado de prensa, 8 de junio de 2020, [<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>] (Fecha de consulta: 26 de octubre de 2020).

La pandemia toma fuera de lugar a todo el mundo, que tenía una falsa percepción de seguridad y cuya reacción es poco efectiva. Tal es el caso de los países europeos, en donde Covid-19 desbordó a la Unión Europea y sus instituciones dejando que los países actuaran de forma individual con poco éxito. Para la UE la crisis sanitaria representa el primer gran desafío desde fin de la Segunda Guerra Mundial. El impacto fue de forma gradual (Italia, España, Bélgica, Francia, Alemania) y se pensaba que se tenía capacidad de respuesta, y no fue así. Ante la ausencia de una política sanitaria común europea, las respuestas fueron distintas, por lo que surge la disyuntiva entre el estado de emergencia *vs.* la emergencia sanitaria, por ejemplo. Lo anterior dio pauta al protagonismo nuevamente del Estado-nación, poniendo en entredicho a la propia Unión Europea y la idea de soberanía compartida, que hace cuestionar el propio proceso de integración europeo hasta el momento.²⁰

El concepto de solidaridad como eje motor de la integración de la Unión Europea queda en duda. La tardía respuesta por parte de la Comisión Europea hacia Italia y España (primeros afectados europeos), asociada a las declaraciones de los líderes de Alemania y Holanda, sacan a relucir viejas heridas en el club europeo (Norte-Sur); en este mismo tenor, se plantea la suspensión del Espacio Schengen, que hace la reactivación de fronteras internas-externas de la Unión Europea así como los controles fronterizos con su grado de afectación del mercado interior. La crisis sanitaria global trajo respuestas locales y/o nacionales (declaradas como emergencias nacionales) tardías y en menor medida de la Unión Europea, acentuando los desajustes en la actuación europea.²¹ Ante la escasa respuesta europea, se hace presente el protagonismo externo hacia países europeos: China (en conjunto con otros actores privados –Alibaba–) envió miles de toneladas de material sanitario a Europa, que no estaba preparada para combatir una pandemia de este tipo, así como Rusia, que envió efectivos militares sanitarios.

Las medidas sanitarias en los países de la UE no se entienden de la misma forma o se aplican de distinta manera dependiendo del grado de afectación que tenga el país, como por ejemplo el “distanciamiento social”

²⁰ Juan Romero, “La Europa indolente. Una hipótesis sobre los efectos geopolíticos de la pandemia”, en *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y poder*, núm. 11, 2020, pp. 25-37.

²¹ *Euronews*. “Europa pide perdón a Italia por su respuesta tardía al coronavirus. Bruselas”, 16 de abril de 2020, [<https://es.euronews.com/2020/04/16/europa-pide-perdon-a-italia-por-su-respuesta-tardia-al-coronavirus> acceso 27 octubre 2020] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

que planteó un debate entre el confinamiento, la “inmunidad de rebaño” o las medidas mínimas. En el caso de los países de la UE, se vislumbra un impacto negativo en la economía europea (que estaba en proceso de salida de la anterior crisis financiera de 2008) y se pone en debate el proceso de integración a partir de la construcción efectiva de una política sanitaria de la UE que incluya temas de bioseguridad o seguridad bacteriológica para los países de la región.

En el caso de la región de América Latina y el Caribe, el impacto de Covid-19 ha sido distinto al del de los países asiáticos y europeos. La región ha sufrido las secuelas en tres frentes bien identificados: el sanitario, el económico y el social. En cuanto al tema sanitario, la región es una de las que cuenta con más casos confirmados de Covid-19 y por ende con una alta tasa de mortalidad en el mundo;²² pero las condiciones pre-existentes de estructura económica, vivienda y sanidad terminaron convirtiendo a la subregión en el lugar propicio para la propagación del virus.²³ Entre las principales causas en la región se identifican la alta informalidad laboral, el hacinamiento y la densidad poblacional, así como la baja infraestructura hospitalaria y sistemas sanitarios deficientes. Lo anterior aunado a un pobre (o nulo) esquema de integración latinoamericano que pudiera hacer frente de forma colectiva y coordinada al problema, generando que los países reaccionaran de forma individual pero con un número de contagios y de muertes alto.²⁴

El segundo efecto de Covid-19 en América Latina tiene que ver con la economía de la región, en donde se identifican tasas de decrecimiento de 6% en promedio para 2020.²⁵ Las previsiones no son positivas para los próximos años, y según la Comisión Económica para América Latina y el

²² ASCOA, “El coronavirus en América Latina”, Americas Society Council of the Americas, 21 de octubre de 2020.

²³ Marcela Ramos, “Coronavirus: ¿por qué América Latina es la región con más muertes en el mundo?”, *BBC Mundo*, 19 de octubre de 2020, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54597871>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).

²⁴ Entre las medidas de mitigación y contención se identifican: cierre de escuelas, cuarentenas, cierre de fronteras y aeropuertos y restricción de eventos masivos.

²⁵ Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2020 la economía mundial caerá -3.0%, con -6.1% en las economías avanzadas, -7.1% en la UE, -5.9% en Estados Unidos, -5.2% en América Latina, -1% en los países emergentes, y -1.6% en África. China registraría un crecimiento de 1.2%, que, aun siendo una cifra positiva, es un gran retroceso respecto del 6% del año anterior. Para América Latina, por ejemplo, esa cifra sería la más baja en un siglo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación”, *Informe Especial Covid-19*, núm. 2, abril de 2020.

Caribe (Cepal) la región estaría entrando en una nueva década perdida tras recibir el choque económico producto del desplome del turismo (mundial) de la región, el hundimiento del comercio mundial (sobre todo de materias primas) así como el desplome de intercambio de bienes interregionales.²⁶ Lo anterior generará un impacto en la situación social de la región al aumentar el desempleo en 44 millones de personas, así como la informalidad en 54% de la población económicamente activa (PEA). En consecuencia, se aumenta la tasa de pobreza en alrededor de 45 millones de personas más, profundizando la desigualdad en donde uno de los segmentos más afectados es el de las mujeres al realizar labores no remuneradas y hacer frente a la educación de los hijos en casa, aun sin acceso a internet.

En este sentido, el exsecretario General de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Gurría, señala sobre la situación de América Latina:

La región de América Latina y el Caribe está enfrentando una de las crisis más graves de su historia, una crisis que ha puesto de relieve la vulnerabilidad y los desafíos estructurales de la región. La única manera de salir de esta crisis y evitar que vuelva a suceder algo tan grave es con la fórmula de las tres “B” (*Building Back Better*), esto implica poner énfasis en el bienestar y en la cohesión social. Necesitamos un nuevo pacto social incluyente, sustentable, innovador y colaborativo, hoy más que nunca debemos de trabajar de la mano en la región.²⁷

DESAFÍOS, INSTRUMENTOS Y AGENDA PARA UN NUEVO MULTILATERALISMO POSCOVID-19

Antes de la llegada de la pandemia, si bien había desafíos globales como el cambio climático, el combate a la pobreza y la desigualdad, el comercio libre y justo, y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros, no eran lo que Sanahuja señala del Covid-19: una crisis global

²⁶ Yolanda Morales, “América Latina, rumbo a una década perdida: Cepal”, *El Economista*, 26 de octubre de 2020, [<https://www.economista.com.mx/economia/Pandemia-de-Covid-19-esta-llevando-a-America-Latina-a-una-nueva-decada-perdida-Cepal-20201026-0063.html>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).

²⁷ Silvia Rodríguez, “OCDE insta a América Latina y el Caribe a establecer pacto social, tras crisis del Covid-19”. *Milenio Diario*, Economía, 26 de octubre de 2020, [<https://www.milenio.com/negocios/ocde-insta-latam-establecer-pacto-social-covid-19>] (Fecha de consulta; 27 de octubre de 2020).

sistémica.²⁸ Asimismo, el autor hace mención de que la gobernanza mundial de salud depende de organismos internacionales voluntaristas cuyo margen de maniobra es muy limitado para proporcionar asistencia a los mismos Estados, debido a la renuencia para delegar autoridad y asignar un rol de mayor protagonismo mundial. Por lo que su papel dentro del sistema internacional queda muy limitado a cuestiones estadísticas, de consulta y regulación sanitaria en donde la aprobación y efectividad va a depender de los mismos Estados participantes.

A raíz de dicha pandemia, se deberá trabajar en una agenda común entre los países latinoamericanos y europeos, que pueda reforzar el multilateralismo desde la perspectiva de las relaciones eurolatinoamericanas para afrontar los “nuevos” problemas derivados de la crisis sanitaria de tipo económico y social. Para lograr a cabo lo anterior, se parte por esclarecer en primera instancia los principales desafíos y oportunidades, para posteriormente identificar los instrumentos con los que se cuenta para llevarlos a cabo y finalmente tratar de proponer o establecer una agenda de trabajo para los próximos años.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

A continuación, en el cuadro 2, se identifican los principales desafíos y oportunidades en cuanto a la transformación de los escenarios estratégicos globales, la agenda birregional y los instrumentos institucionales que pueden servir como punto de partida para tratar de llegar a soluciones concretas en la relación birregional eurolatinoamericana, sin dejar de lado que siguen existiendo retos específicos pendientes previos a la pandemia que requieren atención (algunos de ellos de forma inmediata).

Instrumentos

Para el desarrollo de las anteriores oportunidades se deben tomar en cuenta los instrumentos con los que se cuenta hasta el momento y algunas propuestas para pudieran servir en su consecución:

²⁸ José Antonio Sanahuja, “Covid-19, riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en *Anuario CEIPAZ*, 2019-2020, España, 2020.

1. Fundación Eulac. Se convierte en el principal garante del proceso para continuar en la construcción de las relaciones eurolatinoamericanas, dado su estatus de organización internacional en estos momentos. Desde la óptica de los países latinoamericanos y caribeños, se ve con buenos ojos tener una oficina de la Fundación Eulac en la región, una especie de contraparte regional (cuya sede puede ser definida a partir de que la Cepal se ubica en Sudamérica) que coadyuve a los trabajos desde una perspectiva regional y que pueda darse un cruce en cuanto a su dirección: un diplomático europeo en Latinoamérica y un diplomático latinoamericano en Europa.
2. Celac/Cepal. Se debe evaluar y esclarecer el papel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) como el organismo integrador de la región y contraparte de la UE para las negociaciones. Lo anterior debido a los escasos resultados del proceso de integración regional, así como el pobre desarrollo en los últimos años como aglutinador de los países del área (no se han celebrado las cumbres de la Celac de El Salvador 2018, Bolivia 2019 y México 2020, además del anuncio de salida de Brasil)²⁹ así como el escaso interés por institucionalizar el proceso a través de un secretariado permanente. Se plantea la propuesta de que la Comisión Económica para América Latina (Cepal), dado su bagaje e institucionalidad probada, pueda convertirse en esa contraparte que requiere América Latina.
3. Brasil/México. Ambos países tienen una asociación estratégica con la UE, además de ser las dos mayores economías de la región, las cuales deben apoyar a la UE en las gestiones hacia la zona; estos países se deben convertir en el motor de la integración latinoamericana y caribeña. Por lo que se espera que los socios estratégicos sean realmente estratégicos.
4. Nueva metodología de cumbres híbrida (virtual/real). Covid-19 a traído consigo el replanteamiento de la diplomacia de cumbres desarrollada hasta el momento. En este sentido, la enseñanza europea (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento) en cuanto a las reuniones, sobre todo de jefes de Estado y de gobierno, de forma virtual combinadas con reuniones presenciales trae consigo una nueva forma de trabajo a nivel multilateral (tomando en cuenta que no es lo mismo que las reuniones

²⁹ Deutsche Welle, “Brasil abandona la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)”, DW, 16 de enero de 2020, [<https://www.dw.com/es/brasil-abandona-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribe%C3%B1os-celac/a-52035439>] (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2020).

- cumbres) que apuesta por una forma novedosa y en tiempo real para la solución de problemas. Esto se refuerza con los trabajos de la 75 Asamblea General de las Naciones Unidas en donde todos los jefes de Estado y de gobierno del mundo enviaron su mensaje en forma virtual.
5. Cumbres paralelas. Se debe dar continuidad a los trabajos de las cumbres paralelas eurolatinoamericanas (académica, judicial, sociedad civil, etcétera) que sirven para fortalecer los distintos temas de la asociación estratégica. Se puede trabajar de abajo hacia arriba con el objetivo de generar mayor acercamiento de actores de ambas regiones.
 6. NAEB 2021-2040. Se requiere la reconstrucción de la relación estratégica y un nuevo clima de debate intrarregional para lo cual se debe hacer una revisión de los avances de la actual AEB (lo que puede seguir funcionando) y replantearse una Nueva Asociación Estratégica Birregional (NAEB) (nuevas propuestas) que tenga la capacidad de ser evolutiva y adaptarse a las circunstancias de ambas regiones y a los sucesos internacionales.

Cuadro 2. Desafíos y oportunidades

Desafíos	Oportunidades
Transformación de escenarios estratégicos globales	
Gobernanza mundial trastocada, ONU. Sistema de mundial de salud colapsado, OMS.	Reforma de la organización internacional de posguerra y su estructura: ONU, BM/, FMI, OMC.
Comercio mundial en proceso de parálisis, OMC.	Desarrollo de un multilateralismo eficaz en lo comercial y financiero.
Riesgos del sistema financiero, BM/FMI.	Mejorar la gobernanza sanitaria mundial.
Cohesión social/desigualdad mundial, ONU. Agencias, cooperación internacional.	
Agenda birregional	
Validez de la AEB eurolatinoamericana. Culminación/efectividad, Acuerdos de asociación-Libre comercio EU-ALC.	Necesidad de una nueva asociación birregional (NAEB) para el futuro. Conclusión de la renegociación de los acuerdos de libre comercio con México, Chile y revisar negociaciones del acuerdo de asociación con el Mercosur (o con Brasil).
Inversiones/agenda de negocios eurolatinoamericanas. Comercio y desarrollo de manufactura y materias primas.	Nueva programación de la cooperación de la UE hacia ALC 2021-2027, establecer nuevos programas cooperación.
Cooperación hacia ALC –PRMA–.	

Instrumentos institucionales

Cumbres UE-Celac, nuevo impulso al debate interregional.	Reactivar las cumbres UE-ALC.
Efectividad de la Fundación Eulac y la necesidad de una oficina en ALC.	Ahondar el papel de la fundación Eulac en la construcción birregional y establecer una contraparte u oficina en ALC.
Asociaciones estratégicas Brasil y México y su papel en la integración regional.	Impulsar el papel de las asociaciones estratégicas con Brasil y México.
Cumbres paralelas EUALC, aportación sociedad civil organizada –académica–.	Redefinir el proceso de integración latinoamericano –Celac o Cepal–.
Foros académicos eurolatinoamericanos.	Seguir con el desarrollo de cumbres paralelas.

Fuente: Elaboración propia.

Agenda

Una vez identificados los desafíos y las oportunidades así como los instrumentos con los que se cuenta, se formula la siguiente Agenda de Trabajo de corto (2025) y mediano (2030) plazos como propuesta de trabajo para la activación de la asociación birregional.

A corto plazo, 2025

- 1) Designar a la Fundación Eulac y el organismo que se decida por la parte latinoamericana (Celac/Cepal, etcétera) para convocar a un grupo de expertos lo más amplio posible de ambas regiones para trabajar en la redacción de una propuesta para una Nueva Asociación Estratégica Birregional (NAEB), 2021.
- 2) Lanzar una convocatoria para consulta amplia que conlleve a propuestas para el diseño de una Nueva Asociación Estratégica Birregional (NAEB), 2021/2022.
- 3) Convocar a una reunión de cumbre EU-LAC (presencial/virtual) para otoño de 2021 o primer semestre de 2022 donde se presente la Nueva Asociación Estratégica Birregional (NAEB) que sea evolutiva (adaptándose al escenario y hechos de su momento). Designar interlocutores reales y permanentes, así como un plan de trabajo para 2022-2024.
- 4) Frente común a desafíos mundiales. Generar propuestas concretas sobre la reformulación de la gobernanza global (abrir el debate sobre la refor-

ma de las instituciones internacionales actuales y su funcionamiento: ONU, BM, FMI, OMC), la reactivación económica mundial/birregional, la cooperación al desarrollo posCovid-19 que ayuden a paliar los problemas sociales derivados de la crisis mundial. Durante 2021.

- 5) Empezar las negociaciones con el grupo de países del Caribe en la formulación de los próximos acuerdos de asociación para 2023. Durante 2021-2022.
- 6) Convocar a las comunidades académicas y científicas para el desarrollo conjunto, investigación e innovación en temas sanitarios (Covid-19, influenza, dengue, gripe del Nilo, etcétera) que impacten a ambas regiones y al mundo. 2021-2022.
- 7) Reunión de evaluación y seguimiento intercumbre (Ministros de Relaciones Exteriores), virtual/presencial 2023.
- 8) Convocar a una nueva cumbre para 2024, evaluar logros y reconfigurar metas para 2026. Rediseño de la gobernanza global, la reactivación de la economía mundial, cobertura sanitaria mundial/birregional, etcétera, así como un plan de trabajo para 2024-2026.
- 9) Reunión de evaluación y seguimiento intercumbre (ministros de relaciones exteriores), virtual/presencial 2025.
- 10) Convocar a una nueva cumbre para 2026, evaluar logros y reconfigurar metas para 2025. Primer corte de la reactivación de la NAEB, logros alcanzados y objetivos pendientes, así como un plan de trabajo para 2026-2028. Generar una reflexión amplia y permanente de cara a 2030.

A mediano plazo 2030

- 1) A partir del 2026, una vez reactivadas las reuniones en conjunto con la propuesta de la NAEB, revisar avances de las propuestas sobre la reformulación de la gobernanza global, la reactivación económica birregional, y las cuestiones sanitarias y sociales; se debe generar una calendarización de reuniones para los próximos años, las cuales se deben llevar a cabo de forma virtual, para no perder la continuidad de trabajos; en el proceso es importante el trabajo de la Fundación Eulac (y de su contraparte en América Latina) que es la garante del proceso y su seguimiento.
- 2) Reunión de evaluación y seguimiento intercumbre (Ministros de Relaciones Exteriores), virtual/presencial 2027.

- 3) Convocar a una nueva cumbre para 2028, evaluar logros y reconfigurar metas. Seguimiento a las NAEB, logros alcanzados y objetivos pendientes, así como plan de trabajo para 2028-2030.
- 4) Reunión de evaluación y seguimiento intercumbre (Ministros de Relaciones Exteriores), virtual/presencial 2029.
- 5) Convocar a una nueva cumbre para 2030, evaluar logros y reconfigurar metas. Seguimiento a las NAEB, estado de la cuestión de las relaciones UE-ALC, efectividad de la NAEB y reconfigurar objetivos y metas (de ser necesarios) de cara a los próximos 10 años de relaciones euro-latinoamericanas.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión, se puede señalar que la actual crisis de Covid-19 se puede convertir en el acicate o revulsivo para las relaciones eurolatinoamericanas, para la AEB, así como para sus aportaciones a la gobernanza global. La consolidación de un espacio eurolatinoamericano puede servir para enfrentar los retos que supone dicha crisis desde la perspectiva sanitaria, económica y social en el mundo. La alianza que Latinoamérica tiene con la Unión Europea es sumamente importante y se debe de acrecentar e institucionalizar.

La cuestión es cómo se podrá destrabar el escenario de integración latinoamericano sin que haya resultados colaterales en dicha solución, situación compleja. América Latina pasa por un momento de ausencia de solidaridad regional que lleva a que no haya planteamientos comunes y claros de la región ante un escenario de turbulencia. La polarización de opiniones de Brasil y México hace que la región se pueda quedar al margen de la política internacional.

El objetivo es lograr una América Latina y el Caribe fuerte, unida, integrada, la cual pueda hacer frente a sus relaciones con los distintos actores y regiones del mundo. La alianza que Latinoamérica tiene con la Unión Europea es sumamente importante y se debe mejorar. Ambas regiones tienen un pasado común, una misma visión del mundo y comparten los mismos valores, por lo que la consolidación de un espacio eurolatinoamericano puede servir de contrapeso a las actuales alianzas económicas y políticas del mundo.

La propuesta de forjar una NAEB parte de la idea de crear objetivos más ambiciosos en las relaciones eurolatinoamericanas y que se pueda dar una aportación a la estructura de la gobernanza global posCovid-19. La NAEB esboza la necesidad de una propuesta flexible y evolutiva para los próximos 10 años, 2020-2030. Para darle contenido a la NAEB, serán muy importantes las aportaciones que pueden ofrecer los distintos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales de ambas regiones.

La Fundación Eulac se convierte en la entidad garante del proceso de consolidación del espacio eurolatinoamericano y de la renovación para una NAEB para los próximos años. Por esto, se tiene que designar una oficina o contraparte de la Fundación Eulac en América Latina para no “centralizar” la toma de decisiones, así como los siguientes pasos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), estancada hasta el momento. Se debe trabajar para lograr una próxima cumbre eurolatinoamericana cuanto antes, en la espera de que en lugar de tener cumbres “informales”, se reactive la formalidad de las relaciones eurolatinoamericanas, lo que contrarreste el actual escenario de incertidumbre. Lo que la Unión Europea y América Latina y el Caribe pueden dar al mundo es muy importante y necesario ante el actual escenario que se vislumbra de posCovid-19.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Americas Society Council of the Americas (ASCOA), *El coronavirus en América Latina*, ASCOA, 2020.
- Banco Mundial, “La Covid-19 (coronavirus) hunde la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”. Comunicado de prensa, 8 de junio de 2020, [<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>] (Fecha de consulta: 26 de octubre de 2020).
- Bodemer, Klaus, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La I Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, en *Revista de Desarrollo y Cooperación*, 5/99, agosto de 1999, p. 11.
- Comisión Europea, “Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, Comunicado conjunto, Berlín, 14 de diciembre de 2020.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación. En *Informe Especial Covid-19*, núm. 2, abril de 2020.
- Comisión Europea, “Construyendo puentes y fortaleciendo nuestra asociación para enfrentar nuestros desafíos globales”, en *Declaración EU-CELAC*, 17 de junio de 2018, Bruselas.
- Del Arenal, Celestino, “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE”, en *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FIIAPP, Madrid, 2010, pp. 49-64.
- Deutsche Welle, “Brasil abandona la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)”, 16 de enero de 2020, [<https://www.dw.com/es/brasil-abandona-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribe%C3%B1os-celac/a-52035439>] (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2020).
- Euronews, “Europa pide perdón a Italia por su respuesta tardía al coronavirus”, Redacción, 16 de abril de 2020, [<https://es.euronews.com/2020/04/16/europa-pide-perdon-a-italia-por-su-respuesta-tardia-al-coronavirus>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).
- Grabendorff, Wolf, “América Latina y la Unión Europea: ¿una asociación estratégica?”, en G. Paz y R. Roett (eds.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, ISEN / Nuevohacer, Buenos Aires, 2003, pp. 187-203.
- Morales, Yolanda, “América Latina, rumbo a una década perdida: Cepal”. *El Economista*, 26 de octubre de 2020, [<https://www.economista.com.mx/economia/Pandemia-de-Covid-19-esta-llevando-a-America-Latina-a-una-nueva-decada-perdida-Cepal-20201026-0063.html>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).
- Quevedo, Jorge, “El espacio eurolatinoamericano 1992-2007: una estrategia efectiva de política exterior común hacia América Latina”, Oficina de Publicaciones UCM, Madrid, 2008.
- Quevedo, Jorge, “La acción exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe. Principales retos de la Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana”, en C. Martínez y J. Martínez (eds.), *Retos de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blach, Valencia, 2017, pp. 155-167.
- Ramonet, Ignacio, “La pandemia y el sistema-mundo”, en *La Jornada*, 25 de abril de 2020, [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/25/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mun>]

- do-7878.html#sdfootnote32sym] (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2020).
- Ramos, Marcela, “Coronavirus: ¿por qué América Latina es la región con más muertes en el mundo?”, en *BBC News*, Mundo, 19 de octubre de 2020, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54597871>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).
- Rodríguez, Silvia, “OCDE insta a América Latina y el Caribe a establecer pacto social, tras crisis del Covid-19”, en *Milenio Diario*, Economía, 26 de octubre de 2020, [<https://www.milenio.com/negocios/ocde-insta-la-tam-establecer-pacto-social-covid-19>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).
- Romero, Juan, “La Europa indolente. Una hipótesis sobre los efectos geopolíticos de la pandemia”, en *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre España y Poder*, núm. 11, 2020, pp. 25-37.
- RTVE, “Trump se une a Johnson y Bolsonaro: los tres líderes más escépticos se han contagiado por Covid-19”, en RTVE, 2 de octubre de 2020, [<https://www.rtve.es/noticias/20201002/lideres-internacionales-contagiados-covid-19/2043595.shtml>] (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2020).
- Rüland, Jürgen, “Inter-regionalism in International Relations”, University of Freiburg, 31 de enero-1 de febrero de 2002.
- Sanahuja, José Antonio, “Covid-19, riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, España, 2020.
- Tolosa, Amparo, “Acotando el origen del coronavirus SARS-COV-2”, en *Genética Médica News*, 1 de abril de 2020.
- Tovar, Carlos, “Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea ante un cambio de época y la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo que las oriente”, en ALOP, *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Recursos naturales, sector privado e inversiones*, ALOP, México, 2013, pp. 10-43.

10. POLONIA COMO NUEVO CENTRO DE PODER GEOPOLÍTICO EN EUROPA

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

INTRODUCCIÓN

LOS PUEBLOS ESLAVOS ocupan el territorio de Europa del Este desde hace 1500 años y la historia de Polonia como Estado abarca casi un milenio. El territorio ocupado por Polonia ha variado enormemente durante su historia. En el siglo XVI, durante la mancomunidad polaco-lituana, formaba el Estado más grande de Europa, antes de la expansión del imperio ruso. Posteriormente, no existió un Estado polaco independiente hasta después de la Primera Guerra Mundial.

Así, Polonia recuperó su independencia en 1918, después de más de un siglo de ser gobernada por sus Estados vecinos. Sin embargo, la geopolítica polaca como ciencia surgió muy temprano: a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Los postulados originales de los fundadores de esta rama de la ciencia en Polonia tenían ideas sobre la posición “intermedia” del país, su ubicación entre el Este y Occidente, entre Rusia y Alemania.¹

* Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Área de Política Internacional, УАМ-Хочимилко, [anateresaguierrezdelcid@gmail.com].

¹ Liudmila Likoshina, “Геополитические Приоритеты Польши” (“Prioridades geopolíticas de Polonia”), en *Восточная Европа в Современной Геополитике (Europa Oriental en la geopolítica contemporánea)*, Academia Rusa de Ciencias, Moscú, 2008, pp. 73-112.

Actualmente, Polonia ocupa un lugar muy importante en la geopolítica no sólo de Europa Central y Oriental, sino de Europa Occidental. Después de la caída del bloque soviético, el país mismo ha cambiado, el mundo ha cambiado. Los polacos ahora tienen otros vecinos, el país ya no está tan encerrado entre Alemania y Rusia como antes. Polonia es miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea (UE), y pretende el liderazgo de Europa Central y Oriental.

A muchos políticos polacos les gusta recordar las palabras de Joseph Pilsudsky, quien dijo que “no se puede cambiar la geografía, pero se puede cambiar la geopolítica”.² De hecho, Polonia, después de las reformas de finales de los ochenta y principios de los noventa, desarrolló en las nuevas condiciones políticas una estrategia geopolítica que lleva a cabo con bastante éxito.

El objetivo de este trabajo es analizar la trayectoria de la geopolítica polaca, la desaparición y el resurgimiento del Estado polaco en 1918 y su cruenta desintegración previamente a la Segunda Guerra Mundial, para resurgir en 1945 como un Estado-nación y a partir de la desintegración del bloque soviético, su conversión en un país que pretende el liderazgo en Europa, basándose en el apoyo estadounidense con la construcción de una central de gas licuado, que podría abastecer de gas a Europa, compitiendo con Rusia y como una plataforma militar de la OTAN dirigida a disuadir a Rusia e incluso a apoyar a Estados como Ucrania y Bielorrusia en el intento de una fracción de sus clases políticas de distanciarse de Rusia.

La pregunta de investigación que se pretende responder en este trabajo es si Polonia podría desplazar a Alemania como nuevo centro de poder geopolítico en Europa y si por medio del Triángulo de Lublin –creado el 28 de julio de 2020 por tres Estados: Polonia, Ucrania y Lituania– tendrá un mecanismo importante para fortalecer su posición en Europa Central y del Este y promover la integración europea y euroatlántica de Ucrania y de Bielorrusia.

El principal objetivo del Triángulo de Lublin, a juzgar por la entrevista del Ministro de Relaciones Exteriores polaco, Jacek Chapotovich, es coordinar conjuntamente el proceso de “revisión de las normas que rigen las relaciones con Rusia” y aumentar la eficiencia del trabajo conjunto de los tres

² Fesei, “El concepto de Intermarium en la geopolítica de Polonia”, 13 de septiembre de 2017, [<https://fesei.org/ad/el-concepto-de-intermarium-en-la-geopolitica-de-polonia/>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).

países en la Unión Europea (UE) y la OTAN. Aunque también se establecerán vínculos militares más estrechos.³

En Polonia hay un fuerte interés de recrear el denominado *Reich Pospolite* (antiguo Estado polaco vigente hasta el siglo XVI) con los Estados bálticos, Ucrania, Polonia y Bielorrusia: al parecer, la élite polaca tiene este objetivo. Si se creara una alianza germano-rusa, Polonia no podría llevar a cabo este objetivo, por lo que teme la posible creación de ésta, por razones históricas, por lo que Bielorrusia es una pieza clave para interponerse en esta posible alianza.⁴

SITUACIÓN ECONÓMICA DE POLONIA

Polonia actualmente es un país que se desarrolla favorablemente y figura entre los países más atractivos de Europa en términos de situación económica y de Inversión Extranjera Directa (IED). Según el informe sobre las inversiones en el mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su nombre en inglés: *United Nations Conference on Trade and Development*) 2019, los flujos de IED hacia Polonia se recuperaron considerablemente, llegando a 11.500 millones de USD en 2019, en comparación con 9.200 millones de USD en 2018.⁵

El país se convirtió así en el séptimo destino de IED en la UE, por sobre Suecia –sin embargo, los flujos permanecieron considerablemente por debajo del récord de 15.700 millones de USD en 2016.

El total de reservas de inversiones en el país se mantuvo en 231.800 millones de USD en 2018, equivalente a 39.6% del PIB de Polonia. La mayoría de las reservas están en Alemania, Estados Unidos, Francia y los Países Bajos, con inversiones dirigidas sobre todo a las manufacturas (31%), actividades financieras y de seguros (20.5%) y venta mayorista y minorista (13.9%).⁶

³ Ukrinform, “De la Unión de Lublin al Triángulo de Lublin”, en *Ukrinform*, 30 de julio de 2020, [<https://www.ukrinform.es/rubric-polytics/3073105-de-la-union-de-lublin-al-triangulo-de-lublin.html>].

⁴ Alexander Sotnikov, “Польша собирается сделать Беларусь своей провинцией” (“Polonia se prepara a convertir a Bielorrusia en su provincia”), en *Sbovodnaia Presa (Prensa Libre)*, 20 de agosto de 2020, [<https://news.rambler.ru/world/44697308-polsha-sobiraetsya-sdelat-belarus-svoey-provintsiey/>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).

⁵ Polonia: inversión extranjera, [<https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/polonia/inversionextranjera#:~:text=Polonia%20figura%20entre%20los%20pa%C3%ADses,debajo%20de%2013.900%20millones%20USD>] (Fecha de consulta: 15 de julio de 2020).

⁶ *Ibidem*.

LA CUESTIÓN POLACA

Es relevante, desde el punto de vista de encontrar una evaluación adecuada de los objetivos de política exterior y las ambiciones políticas de la actual élite gobernante polaca, tener en cuenta el papel y el lugar de Polonia en la Europa moderna, en particular, en la UE y como un jugador clave en el que la administración estadounidense tiene la intención de confiar en sus juegos de solitario antirrusos. Este artículo tiene también como objetivo rastrear la evolución de varias facetas de la cuestión polaca desde el pasado previsible hasta el presente, señalar sus peculiaridades en el periodo actual y, si es posible, esbozar la forma de influir en ésta para formar una percepción mutua adecuada de Rusia y Polonia.

Según la opinión de un destacado científico ruso, funcionario público y estadista de mediados de la segunda mitad del siglo XIX, Alexander Fedorovich Hilferding, los orígenes de la lucha entre Rusia y Polonia se pierden en la noche de los tiempos. “Tan pronto como estos pueblos entraron en el círculo de la actividad histórica, surgió ante ellos la pregunta: ¿serán orgánicamente, con toda su vida espiritual, social y política, parte del mundo romano-germánico más antiguo y educado, o se mantendrán sobre la base del desarrollo independiente?”⁷ Esta pregunta fue propuesta a la tribu eslava por la fuerza misma de la historia, no podía ser de otra manera:

porque, por un lado, la tribu eslava era tan joven, tan indistinta en comparación con el mundo fuertemente organizado del románico y el occidente alemán, que este mundo podría parecer a los eslavos el ideal más elevado de la sociedad humana y este mismo modelo tuvo que esforzarse por capturar los organismos débiles de los pueblos eslavos en su círculo. Pero, por otro lado, la tribu eslava era tan grande, tan fresca, que naturalmente debería haber existido la necesidad no sólo de una identidad externa, sino también interna, el instinto de una vocación histórica independiente en él.⁸

Esta observación es extremadamente importante y servirá como una especie de base para el desarrollo posterior de la investigación.

En el curso de una difícil lucha con el imperio alemán, las tribus eslavas occidentales, incluidas las que posteriormente formaron el pueblo polaco,

⁷ Alexander F. Hilferding, *Россия и славянство (Rusia y los eslavos)*, en O. A. Platonov (coord.), *Rusia y los eslavos*, Instituto de la Civilización Rusa, Moscú, 2009, p. 566.

⁸ *Ibid.*, p. 172.

perdieron una parte significativa de sus tierras: el Báltico Pomorie, el lado oriental del río Oder, Silesia, fueron eliminados y germanizados paso a paso. Mientras que las tierras occidentales de las tribus polacas fueron presa del ataque alemán, se formó un Estado independiente en las tierras orientales que, tratando de preservar en cierta medida a su pueblo eslavo, al mismo tiempo fue penetrado por la totalidad de los principios de la vida occidental.⁹

Parte de las tribus eslavas occidentales se formaron gradualmente en el pueblo polaco en el proceso de ingresar en el mundo de Europa occidental. Los cimientos morales de Polonia se formaron bajo la influencia de los principios religiosos del catolicismo y los ideales sociales de la nobleza; la vida de la ciudad se transfirió completamente desde Alemania, y las tradiciones del clasicismo romano se colocaron en la base de la Ilustración; en una palabra, todo fue aceptado y asimilado orgánicamente por Polonia desde Occidente:

Polonia, permaneciendo eslava, se convirtió en un miembro pleno de la familia de pueblos latino-alemanes, el único país eslavo que entró en esta familia de forma completa y libre, no en virtud de la conquista material, sino adoptando voluntariamente elementos de Europa occidental como base de su propia vida eslava. Este proceso orgánico de asimilación interna de Polonia con el mundo latino-germánico o europeo occidental es la esencia de la primera era de la historia polaca; en el siglo XIV, Polonia ya pertenecía, por todos sus elementos, a la familia de los pueblos de Europa occidental.¹⁰

ANÁLISIS DE LA GEOPOLÍTICA DE POLONIA

Eugeniusz Romer es llamado el “padre de la geopolítica polaca” (1871-1954), cuyas opiniones se presentan en su obra *Tierra y Estado de Polonia* (1901). Romer consideró a Polonia como una plataforma situada entre los mares Báltico y Negro, que es lo que determina, según el científico, las particularidades geopolíticas del país, diseñado para jugar un juego geopolítico independiente. Romer está totalmente en desacuerdo con el concepto de otro especialista geopolítico polaco, V. Nalkowski, quien consideraba a Polonia como una “puerta de entrada del Este al Oeste”, como una especie de país de tránsito.

⁹ K. Szajnocha, *Ядвига и Ягелло. 1374-1413. Исторический рассказ Кароля Шайночи (Iadviga y Iaguelo, 1374-1413. Cuento histórico del rey Szajnocha*, 2ª edición, Lvov, Polonia, 1861, p. 488.

¹⁰ Hilferding, *op. cit.*, 2009, p. 173.

E. Romer fue el primero en Polonia en prestar atención a la geoestrategia, el papel de los ríos, al que atribuyó un factor determinante en la dirección y escala de la expansión del Estado. Consideraba muy necesario el regreso del territorio de Gdansk a Polonia y la salida al Báltico, donde desemboca el río Vístula y consideraba el río Oder como una frontera en el norte. De acuerdo con su concepto, Romer con completa satisfacción aprobó el establecimiento de las fronteras de Polonia después de la Segunda Guerra Mundial, considerando la expansión de Polonia en el Oeste como una dirección bastante natural. El científico consideraba a Rusia como un país que no pertenecía al círculo de la civilización europea, sino perteneciente a los Estados asiáticos.¹¹

El comienzo del siglo xx en la geopolítica polaca se asocia principalmente con la formación de los conceptos geopolíticos de Román Dmowsky y Joseph Pilsudisky.

El jefe de los demócratas nacionales polacos, Dmowsky (1864-1939), uno de los teóricos políticos polacos más importantes, creía que el país debería renacer dentro de la ex Rzeczpospolita como un solo Estado. El enemigo principal de Polonia para Dmowsky era Alemania.

En 1908, el libro de Dmowsky, *Los alemanes, Rusia y la cuestión polaca*,¹² una de sus obras más famosas, parte del postulado de que el Estado polaco es impensable sin las tierras polacas originarias. Pero estas tierras estaban entonces bajo el dominio de Alemania y sin vencer el poderío alemán, era imposible recuperarlas. Para esto era necesario luchar, apoyándose en Rusia. Pero para la afirmación de la posición de Rusia en Europa, el Reino de Polonia era necesario. Por lo que Dmowsky criticó la posición de Rusia sobre la cuestión polaca, considerando que era inconsistente y anacrónica (y lo era en gran parte, como Dmowsky creía, debido a la influencia alemana sobre el gobierno zarista). Rusia no tenía una política clara en relación con el Reino de Polonia: no podía hacerlo ruso y no quería que fuera polaco.

Debido a su debilidad, Rusia no podía volver a la política de rusificación y Alemania estaba tramando planes expansionistas y buscaba privar a Polonia de todas las oportunidades para la existencia como Estado. Alemania era el principal enemigo de Polonia. De ahí la conclusión de Dmowsky: en el próximo conflicto militar, Polonia debería estar del lado de Rusia.

¹¹ Royal Geographical Society, *Eugeniusz Romer, 1830-1930*, Lvov, Polonia, 1931.

¹² Maksim Vujaltin, “Восточные границы Польши в концепции Романа Дмовского”, en *Вестник При-камского социального института (Revista del Instituto Social Prikamsky)*, núm. 1, (82), Rusia, 2019, pp. 154-166.

Así, las posiciones del pueblo polaco, leales a Rusia en el estallido de la Primera Guerra Mundial, fueron en gran parte influencia en la sociedad polaca de Dmowsky y su ideología. Por supuesto, las circunstancias objetivas también actuaron, en particular la dura política de germanización seguida en relación con los polacos, desde la época de Bismarck, pero la influencia de Dmowsky no se puede negar. En ese momento, Dmowsky se adhiere a una muy moderada línea política, sin insistir en no sólo la independencia, sino también en la autonomía de Polonia. Él creía que lo principal era derrotar a Alemania, y luego todo lo demás.

El concepto político de Dmowsky es un fenómeno extremadamente raro para el pensamiento político polaco y la psicología social, donde la moderación política y la contención no se tienen en alta estima, porque la política y el pensamiento público están imbuidos de maximalismo y romanticismo.¹³

A principios de 1916, el concepto político de Dmowsky fue cambiando cíclicamente. Preparó un memorando en el que esbozó la idea de un Estado polaco independiente. De hecho, este memorando fue el primer documento de los políticos polacos que colaboraron en los acuerdos con la *Entente*, que contenía el postulado de la independencia de Polonia. Fue Dmowsky quien representó a Polonia en la Conferencia de Paz de París que puso fin a la Primera Guerra Mundial y que reconoció a Polonia como un Estado independiente.

Al definir las fronteras de Polonia, triunfó el principio de Dmowsky, consistente en la incorporación de territorios, no en una federación, que era el planteamiento de Pilsudsky y sus asociados. Polonia recibió los territorios denominados: la Gran Polonia, Pomerania Oriental, Alta Silesia. En Mazuras tuvo que celebrar un plebiscito, y Gdansk recibió el estatus de ciudad libre. El gobierno alemán, utilizando el apoyo de Lloyd George, logró el plebiscito en Silesia.

Por lo tanto, no todo por lo que Dmowsky estuvo luchando tuvo éxito: el estatus de Gdansk no aseguraba el acceso de Polonia al mar, sólo la construcción de Gdynia mejoró algo la situación. El plebiscito de Silesia causó muchos problemas, dejando a Prusia oriental como parte de Alemania, lo que amenazaba la seguridad de Polonia. Pero no era realista cuestionar los éxitos de Dmowsky, ya que, en las condiciones existentes entonces, hizo todo lo posible.

¹³ Liudmila Likoshina, “Геополитические Приоритеты Польши” (“Prioridades geopolíticas de Polonia”), en *op. cit.*, p. 75.

Por su parte, Joseph Pilsudsky (1867-1935), quien, después de ganar Polonia la independencia, llegó al poder del país, tenía una visión de crear un Estado federalista. La Polonia revivida debería haberlo hecho, según Pilsudsky, para convertirse en una federación de los pueblos de la ex Rzecz Pospolita.¹⁴ A Ucrania le asignaba el papel de principal garante de la independencia de Polonia, Rusia fue vista como el principal enemigo. El concepto federalista de Pilsudsky no se implementó en la práctica, pero sus ideas sobre la necesidad de aceptar el principio del papel de los pueblos de los “Crees orientales” (pueblos de la taiga y la tundra europea) hasta el día de hoy, se ve reflejado en la estrategia geopolítica de Polonia.

El papel de Pilsudsky en la historia y la política polaca es especialmente valorado por muchos políticos polacos modernos, en particular por A. Kwasniewsky, D. Tusk y L. Kaczynsky.

Las ideas de Pilsudsky encajan en el marco del llamado *Jagelonismo*, concepto de Lonskoy, compartido y desarrollado por E. Gedroits y Joseph Shevsky,¹⁵ editores y autores de la revista *Cultura*. La esencia de su concepto está en el reconocimiento del valor en la geopolítica polaca del diálogo con Ucrania, Bielorrusia y Lituania. Las ideas de Gedroits y Meroshevsky son populares en Polonia y son compartidas por muchos de los principales políticos actuales del país.

Al abordar el problema de la geopolítica polaca, no se puede dejar de recordar una serie de nombres de otros clásicos de esta vertiente de la ciencia social. Estos sin duda incluyen a Tsat Matskevich (1896-1966), cuyos puntos de vista proceden principalmente de los principios del realismo. La política exterior de Polonia, según sus concepciones, estaba determinada por las realidades geopolíticas: la vecindad con Alemania y Rusia. Consideraba la política de Polonia, en relación con otros países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, como una consecuencia de la actitud hacia Rusia y Alemania. El científico creía que la política exterior de Polonia debería basarse en el deseo de evitar una alianza entre Rusia y Alemania.

¹⁴ M. Masternak-Kubiak *et al.*, “Lo general y lo peculiar en la Rzeczpospolita polaca”, en *Foro Jurídico*, núm. 08, 2008, pp. 130-141, [<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18502>] (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).

¹⁵ Vadim Bolovuev, E., “Гедройц и Ю. Мерошевский О формировании восточного направления внешней политики современной Польши” (“Sobre la formación del vector oriental de la actual política exterior de Polonia”), en *Польша в Советском блоке: от «оттепели» к краху режима (Polonia en el bloque soviético: del deshielo al colapso del régimen)*, San Petersburgo, Moscú, 2018, pp. 250-270.

En los años treinta, Tsat Mackiewicz abogó por una alianza entre Polonia y Alemania, criticando activamente la política de Beck (el entonces ministro polaco de Relaciones Exteriores) por su orientación hacia una alianza con Francia e Inglaterra.

Otro especialista, A. Bojensky (1909-1944), presto se sumó a las críticas al concepto de R. Dmowsky, interpretando a Alemania como un eterno enemigo de Polonia.¹⁶ Bojensky creía que el fundamento de la geopolítica polaca debería ser el principio del relativismo, y las preferencias políticas de tal o cual Estado no deberían considerarse como algo inalterado. Creía que, en interés de Polonia, se debería seguir una política que ayudara a mantener el antagonismo germano-ruso. Polonia, según Bojensky, debería esforzarse por debilitar a uno de sus oponentes políticos. Lo más ventajoso para Polonia, consideraba, era una alianza militar con Alemania dirigida contra Rusia, cuyo propósito sería fragmentar a Rusia en varios Estados nacionales. Bojensky consideró también muy probable una alianza germano-ucraniana dirigida contra Polonia. Pero al mismo tiempo, creía que el debilitamiento o la liquidación de Ucrania no correspondía a los intereses nacionales de Polonia, ya que este país era el garante del conflicto germano-ruso. Como consecuencia de la política polaca hacia Alemania y Rusia, Bojensky consideraba la relación entre Polonia y Francia, como ya se anotó. Una Rusia debilitada podía no ser el mejor aliado de Francia contra Alemania, y luego ésta recurriría a una alianza con Polonia.

LAS PRIORIDADES GEOPOLÍTICAS ACTUALES DE POLONIA

Después del colapso del campo socialista a principios de la década de 1990, los objetivos geopolíticos de Polonia gradualmente comenzaron a ganar fuerza, lo que estaba relacionado, entre otras cosas, con el deseo de las élites políticas polacas de desempeñar un papel más significativo y encontrar su lugar en el nuevo mundo, entonces todavía unipolar. Por ejemplo, Polonia se convirtió en uno de los miembros del llamado Grupo de Visegrad, creado el 15 de febrero de 1991, que además actualmente incluye a Hungría, República Checa y Eslovaquia. Polonia se unió a la OTAN en 1999 y a la UE en 2004.

¹⁶ B. Shliajta, “Польская консервативная мысль в новое и новейшее время” (“El pensamiento conservador polaco en la época moderna y contemporánea”), en *Государственная Политика и Политические Институты: История и Современность*, Яусо, Moscú, 2013, pp. 19-25.

Por lo que Polonia vive nuevas realidades: se presta considerable atención al desarrollo de las fuerzas armadas terrestres y aéreas polacas. Se planeó gastar en el programa de su modernización hasta 2022 una cantidad récord para los países de Europa Central y Oriental: alrededor de 45 000 millones de dólares.¹⁷ Se adoptó una nueva doctrina político-militar del país: “*Polish Fangs*”,¹⁸ en cuyo marco se decidió reorientar los gastos del apoyo de operaciones militares internacionales; por ejemplo, en Afganistán, al desarrollo de la movilidad y la potencia de fuego de las fuerzas armadas, se dio prioridad a las fuerzas terrestres y al desarrollo de las fuerzas nacionales de sistemas de defensa aérea.

Al mismo tiempo, Polonia es uno de los países clave de Europa del Este para el despliegue de componentes del sistema de defensa antimisiles de la OTAN. Washington aceptó desplegar misiles interceptores SM-3 Block IIA en la base de la Fuerza Aérea Polaca en Redzikowo para 2018. Según algunos expertos, las fuerzas armadas polacas no están dispuestas a seguir la tendencia europea común de reducir el número de tropas y armas pesadas. Por el contrario, Polonia está aumentando el poder de sus fuerzas armadas, y los expertos polacos dicen casi abiertamente que el principal enemigo de Polonia es Rusia.¹⁹

Después de 1989, todos los gobiernos polacos, independientemente de su orientación política, se adhirieron al vector europeo de política exterior, buscando la integración del país en Europa. Quizá una de las etapas menos exitosas en el desarrollo de la política exterior puede considerarse el periodo en el que estuvieron en el poder los hermanos Kaczynski, quienes terminaron al frente del país después de las elecciones de 2005, cuando Lev Kaczynski asumió la presidencia y su hermano Jaroslav, el puesto de Primer Ministro.

La política exterior del gabinete de J. Kaczynski tuvo serias críticas tanto de oponentes políticos como de la opinión pública. Kaczynski fue acusado de ausencia de pensamiento estratégico y de la incapacidad de representar adecuadamente los intereses de Polonia en la UE para mejorar las

¹⁷ “The us government gave Poland a missile frigate”, 25 de septiembre de 2002, [<http://ship-building.ru/rus/news/foreign/2002/09/25/ship/>] (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020).

¹⁸ Samsonov A., “Pol’skij scenarij rossijskogo blickriga. Doktrina «Pol’skie klyki»” (“Polish script Russian blitzkrieg. Doctrine «Polish fangs»”), 19 de diciembre de 2013, [<https://topwar.ru/37509-polskiy-scenarij-rossijskogo-blickriga-doktrina-polskie-klyki.html>] (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020).

¹⁹ *Ibidem*.

relaciones con Alemania y, por otra parte, con Rusia, por una dependencia excesiva hacia Estados Unidos.

Aunque, en general, se aprobó el vector europeo del desarrollo de Polonia y fue aceptado por la sociedad, y la adhesión a la UE fue durante muchos años un objetivo estratégico de los sucesivos gobiernos polacos, resultó que este camino es bastante difícil. Polonia se mostró muy pronto como actor político, pretendiendo un papel independiente y el no querer asumir la posición de un “hermano pequeño” sumiso y agradecido por todo a la UE.²⁰

Un problema muy grave relacionado con la posición especial de Polonia surgió poco después de la adhesión del país a la UE y estuvo relacionado con el proyecto de Constitución de la UE. “Niza o Muerte”: lema de una dura declaración que podrían suscribir muchos políticos polacos en el otoño de 2003. Aunque, a primera vista, para este tipo de intransigencia no había ocasión, después de todo, se trataba de un asunto puramente pacífico: sobre el proyecto de Constitución de la UE.²¹

Se suponía que la Constitución se aprobaría en diciembre de 2003, cuando Silvio Berlusconi insistió especialmente, esforzándose por asegurar que este importante acontecimiento se produjera exactamente en el momento en que Italia presidía la UE. Como es sabido, esto no sucedió, los plazos para la aprobación de la Constitución se pospusieron, pero la discusión del proyecto sí puso de relieve muchos problemas complejos de la UE: mostró lo difícil que es construir una casa europea común en el contexto de un grave desajuste de intereses de sus habitantes actuales y futuros. Muchos países, tanto de los miembros de la UE como de los que se preparaban para convertirse en tales en 2004, hicieron una serie de propuestas sobre el proyecto y expresaron su desacuerdo con algunas de sus disposiciones, pero la intensidad de las pasiones no fue tan fuerte en ninguna parte como en Polonia.

El tratado, adoptado en Niza en el año 2000, fue de hecho muy beneficioso para Polonia: basta decir que después de unirse a la UE, el país habría tenido casi el mismo número de votos en la votación que Alemania (Polonia 27, Alemania 29). Por supuesto, el tratado impresionó a muchos políticos

²⁰ Boris Sokolov, “Сикорский: открытый ум Польши” (“Sikorsky: una inteligencia abierta de Polonia”), [<https://zen.yandex.ru/media/russian7/radoslav-sikorskii-kak-ministr-inostrannyh-del-polshi-voeval-protiv-sovetskih-soldat-v-afganistane-5de412b3c7e50c0ee58e4a5b>] (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020).

²¹ Liudmila Likoshina, “Геополитические Приоритеты Польши” (“Prioridades geopolíticas de Polonia”), en *op. cit.*, p. 80.

del país, que incluso empezaron a hablar de algunas ambiciones “soberanas” de Polonia en Europa.

Según el nuevo borrador, el principio de cálculo de votos dependía directamente de la población del país y, en consecuencia, Polonia quedaba atrás dos veces que Alemania.

El proyecto preveía además, limitar el número de comisarios de pleno derecho a quince, de modo que los comisarios del resto de los nuevos países de la UE no tuvieran derecho a voto. El mandato del Jefe del Consejo también cambió en comparación con Niza: este mandato se aumentó. Lo anterior, así como una serie de otras disposiciones del borrador, cualquiera que sea su evaluación, cambiaron significativamente la proporción de influencia de los Estados miembros grandes y pequeños de la UE, a favor de los primeros.

Dejando de lado un claro rechazo al principio de igualitarismo, la creciente influencia de los Estados fundadores de la UE no despertó mucho entusiasmo entre los representantes de la clase política polaca. Las pocas voces a favor de la necesidad de reconocer la inevitabilidad del proceso en curso, una evaluación sobria de las posibilidades reales y el potencial de Polonia, la búsqueda de un compromiso y los intentos de “recuperarse” en otro campo, en principio, se ahogaron en el coro de partidarios del lema: “Niza o Muerte”.

Por su parte, Donald Tusk apoyaba la línea de defensa de los intereses de Polonia en la UE. “Polonia”, decía el Primer Ministro, “no ha sido y ciertamente no será una Cenicienta en la UE. Será la actriz principal en el escenario europeo y, en consecuencia, en el mundo. Una unión fuerte es una unión integrada que se asienta sobre bases sólidas, y estos son valores comunes.”²² Por tanto, es necesario garantizar que los valores compartidos por los polacos sean aceptados en la UE.

En este contexto, Tusk concede especial importancia al Tratado de Lisboa (2007). De hecho, este tratado reemplaza en cierta medida a la Constitución de la UE, que nunca fue adoptada, en gran parte debido a la posición de Polonia, que exigía la introducción de un fragmento sobre los fundamentos cristianos de la UE en el preámbulo de la Constitución. En junio de 2008, el Tratado de Lisboa había sido ratificado por unos veinte Estados

²² “Exposición del Primer Ministro Donald Tusk”, Transcripción, 18 de noviembre de 2011, [<https://translate.google.com/translate?hl=es-419&sl=pl&u=https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html&prev=search&pto=auel>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

miembros de la UE, pero en Irlanda, donde se celebró un referéndum sobre la adopción del tratado, este último fue rechazado. Ciertamente, persistió la esperanza de que después de algún tiempo el tratado fuera aprobado por los irlandeses en un referéndum repetido.

LA PRIORIDAD INDUDABLE DE LA ACTUAL GEOPOLÍTICA POLACA: LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos es considerado como garante de la seguridad polaca. Los polacos han sido durante muchos años la sociedad con una actitud más positiva hacia los Estados Unidos en la UE.

En enero de 2018, el Ministerio de Defensa polaco preparó un documento llamado *Propuesta para una presencia estadounidense permanente en Polonia*. Durante el periodo del Ministro de Defensa Nacional, Antoni Machelewicz, se intentó que Estados Unidos aceptara el despliegue permanente de una brigada blindada estadounidense en Polonia a cambio de la creación, a expensas de Polonia, de una infraestructura completa para el despliegue de este complejo, por valor de 1 500 millones a 2 000 millones de dólares.²³ Según este documento, la presencia de las fuerzas estadounidenses fortalecerá la seguridad en la región del llamado “corredor” de Suwalki, es decir, en una sección de la frontera polaco-lituana con una longitud de aproximadamente cien kilómetros (la sección linda con Bielorrusia en el sur y con el enclave de Kaliningrad de Rusia en el norte). Y aunque la respuesta de Washington fue una negativa, el entonces Jefe del Departamento de Defensa polaco, Mariusz Blaszczak, dijo que quería ver una base militar estadounidense permanente en su país. Destacó que “Polonia está haciendo todo lo que depende de ella para esto, ya que este tema es muy importante para su seguridad nacional”.²⁴

Actualmente, la frialdad de Washington respecto de Varsovia posiblemente esté relacionada con las enmiendas polacas a la Ley sobre el Instituto de la Memoria Nacional, según las cuales, se introdujo una prohibición de

²³ “Минобороны Польши предлагало США \$2 млрд за размещение танковой бригады” (“El Ministerio de Defensa de Polonia propuso 2 mil millones de dólares para el despliegue de una brigada”), 28 de mayo de 2018, [<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5241159>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).

²⁴ “Польша продаст душу за военную базу США?” (“¿Polonia venderá su alma por una base militar de Estados Unidos?”), 13 de junio de 2018, [<https://www.pravda.ru/news/world/13-06-2018/1386269-usa-0/>] (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).

acusar a los polacos de crímenes nazis en su territorio durante los años de guerra. En cualquier caso, durante su visita a la Asamblea de la ONU, “el presidente polaco Anjay Duda se convirtió en víctima de la humillación diplomática, no solo de Trump, sino también de altos funcionarios de Washington que se negaron a reunirse con él”.²⁵

El presidente de los Estados Unidos firmó también la Ley 447 en mayo de 2018 sobre la devolución de bienes perdidos a las víctimas del Holocausto, según la cual, las autoridades estadounidenses se comprometen a brindarles toda la asistencia posible en este asunto. El Secretario de Estado de los Estados Unidos recibió instrucciones de informar al Congreso en 18 meses sobre la presencia de dicha propiedad en 46 países, incluida Polonia. La firma de esta ley por Trump se superpuso a las acusaciones en curso de Israel contra Polonia, con respecto de los intentos de ocultar la verdad sobre la complicidad polaca en el exterminio de judíos. Se señala que, en muchos casos, la razón por la que los polacos entregaron judíos a los nazis fue el deseo de tomar posesión de sus bienes inmuebles. Los activistas israelíes afirman que dos de cada tres judíos polacos asesinados fueron asesinados por los propios polacos o con su ayuda.

Debe tenerse en cuenta también que antes de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad judía más grande vivía en Polonia, y la parte de la propiedad judía en el país siempre ha sido extensa. Según Stanislav Mikhalkevich, líder del Partido Unión de la Política Real, “los polacos deben pagar ahora a los judíos \$ 300 mil millones”.²⁶

Recientemente, sin embargo, los sentimientos proestadounidenses se han enfriado un poco. El número de encuestados con una actitud positiva hacia Estados Unidos disminuyó de 62% en 2005 a 38% en 2006, y el número de actitud negativa aumentó de 15% a 24%. Aunque los polacos son menos críticos con Estados Unidos que los europeos occidentales, su desaprobación se debe a la actitud de Estados Unidos hacia los prisioneros de Guantánamo (61%), la forma en que se libró la guerra en Irak (52%) y las acciones de Estados Unidos hacia Hezbollah (40%).²⁷

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ “Американцы заставят поляков вернуть имущество жертв холокоста” (“Los estadounidenses obligarán a los polacos a devolver las propiedades de las víctimas del Holocausto”), 11 de mayo de 2018, [<https://www.fondsk.ru/news/2018/05/11/amerikancy-zastavjat-poljakov-vernut-imuschestvo-zhertv-holokosta-46116.html>] (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020).

²⁷ Liudmila Likoshina, “Геополитические Приоритеты Польши” (“Prioridades geopolíticas de Polonia”), en *op. cit.*, p. 85.

Según Zenba (profesor de la Universidad de Varsovia), las relaciones entre Polonia y Estados Unidos no responden plenamente a los intereses polacos. Además, antes de que el gobierno de Donald Tusk llegara al poder, Polonia estaba en la posición de un satélite, en lugar de un socio igualitario de los Estados Unidos. Se produjo una especie de “auto-satelitalización” de Polonia, como lo demuestra la presencia de tropas polacas en Irak y Afganistán y el deterioro de las relaciones con la UE. Mientras que Estados Unidos sigue una política global, Polonia es “apenas visible” a esta escala. Las relaciones entre los dos países son claramente asimétricas.

El debilitamiento de la posición de Polonia en la UE, la debilita también como socio de Estados Unidos. Polonia es un aliado leal y “barato” de Estados Unidos: no impone ninguna condición: en 1991, la inteligencia polaca proporcionó a Estados Unidos depósitos subterráneos de armas en Bagdad, sin exigir nada por ello; en 2003 Polonia, siguiendo a Estados Unidos, envió sus tropas a Irak, sin estipular condiciones. La élite política polaca “no sabe tocar armoniosamente en una orquesta, como la OTAN y la UE”. La élite se caracteriza por la idea de Polonia como un Estado significativo, una superpotencia; pero no es así: “Estamos liderando un juego más allá de nuestras capacidades”.²⁸

Hay que tener en cuenta que, en 2008, la orientación proestadounidense de la política exterior polaca se suavizó un poco. Esto se manifestó, en particular, en el endurecimiento de la posición en relación con el problema del despliegue de instalaciones antimisiles en el territorio de Polonia (programa de defensa antimisiles). En una de las conferencias de prensa, Sikorsky dijo (tras una reunión con el Subsecretario de Estado de Estados Unidos, D. Freese), que era posible la situación de no llegar a un acuerdo con Estados Unidos. Mientras que, en 2007, Kaczynski dejó claro durante su visita a Estados Unidos que el tema de la defensa antimisiles ya estaba prácticamente resuelto a favor de Estados Unidos.

Pero después de las elecciones parlamentarias anticipadas y de que la Plataforma Cívica llegó al poder, la situación dejó de ser tan inequívoca y los requisitos de la parte polaca aumentaron: estamos hablando del deseo de Polonia de recibir sistemas de defensa aérea “Patriota” de los estadounidenses, que son necesarios para protegerse contra una posible amenaza rusa y el objetivo es el despliegue de una base de defensa antimisiles en territorio polaco.

²⁸ *Ibidem*.

Los polacos exigen la modernización de su ejército a expensas de Estados Unidos, que puede costar 20 000 millones de dólares, porque el gobierno actual no está de acuerdo con un arrendamiento gratuito de tierras para defensa antimisiles.

EL INTENTO DE LIDERAZGO DE POLONIA EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

A nivel regional, hay una lucha por el liderazgo, que, sin embargo, también encaja en el contexto global extendido. En este sentido, son indicativas las relaciones que se desarrollan entre Polonia, que quiere ocupar el lugar del líder regional de Europa Central y Oriental, y Estados Unidos, que en la era del presidente Donald Trump, con diversos grados de éxito, buscó una configuración óptima del orden mundial para este país.

Como es sabido, tras la adhesión de Polonia a la UE, estaban los partidos de las fuerzas de derecha (2005-2007) y los liberales de centro-derecha (2007-2015, y desde este año otra vez las fuerzas de derecha).²⁹ Estratégicamente, ambos partidos siguieron un rumbo encaminado a convertir a Polonia en uno de los líderes regionales, aunque diferían en cuestiones tácticas. La “Plataforma Cívica” liberal así como los partidos de las fuerzas de izquierda (que han perdido popularidad), se centraron en la identidad europea de Polonia, en la necesidad de profundizar la integración, en formar asociaciones con países clave de la UE: Francia y Alemania (de ahí la gran atención al formato “Triángulo de Weimar”). Por el contrario, el partido conservador Ley y Justicia insistió en la prioridad de los intereses nacionales y en la formación de una asociación en el marco del Grupo Visegrad. En otras palabras, en 2005-2015 los partidos polacos dominantes han propuesto asegurar el liderazgo regional de Polonia a través de relaciones con otros actores regionales importantes o mediante la creación de un “grupo de apoyo” en Europa Central y Oriental.

²⁹ Serguei Morozov, “Польский вопрос – вчера, сегодня... завтра?” (“A polish question, yesterday, today... tomorrow?”), en *Научные Ведомости Серия: История Политология (Serie Hojas Científicas: Historia y Politología)*, vol. 46, núm. 3, Universidad Nacional de Investigación de Belgorod, Rusia, 2019.

El Grupo Visegrad

Tradicionalmente, una de las prioridades de la política exterior polaca es la cooperación regional, en particular en el marco del Grupo Visegrad, que se formó en 1991 e incluía a Hungría, Polonia y Checoslovaquia. Después del colapso de esta última, el tres de Visegrado se convirtió en un cuatro. El propósito de esta unión era crear condiciones favorables para que los países participantes ingresaran en las estructuras paneuropeas. Este objetivo se ha logrado, pero eso no significa la terminación de la cooperación.

Aunque el iniciador de la creación del Grupo Visegrad fue Vaclav Havel, la parte checa, representada por su primer ministro V. Klaus, expresó grandes dudas sobre la conveniencia de la unión. Durante el mandato de Klaus en la República Checa y de Meciar en Eslovaquia, el Grupo Visegrad existía más bien sobre el papel. Sin embargo, con el tiempo, la posición de los políticos cambió y la idea de un acercamiento regional ya no parecía tan poco prometedora.

Polonia fue considerada como líder del Grupo Visegrad. “La República Checa, seguida de Eslovaquia y Hungría”, escribe Araloff, “a pesar de la proximidad histórica, cultural y económica con Austria y Eslovenia, eligió la alianza con Polonia, un estado geográfica y demográficamente poderoso en la región, como la característica dominante de su política exterior y lo más importante, capaz de hablar en igualdad de condiciones con las capitales de los países europeos desarrollados”.³⁰

Al comienzo del proceso de Visegrado, el papel de Polonia, sin embargo, no fue reconocido por todos y ésta no fue percibida por los socios potenciales como un Estado de Europa Central. En estricto sentido geográfico, Polonia no lo es: la parte norte de su territorio pertenece a la región del Báltico, y las tierras orientales que limitan con Ucrania y Bielorrusia pertenecen a Europa del Este. Además, en las estructuras europeas, la OTAN y la UE, durante mucho tiempo prevaleció la opinión de Zwigniew Brzezinsky según la cual, Polonia no puede ser un actor geoestratégico independiente y su oportunidad es la integración en Europa.

En 1989 el famoso poeta polaco y crítico literario Geremek refutó la opinión de Brzezinsky y después escribió en 1999:

³⁰ Serguei Араловф, “Вышеградская группа”. Альянс против России и Германии. (“Grupo de Visegrad. Alianza contra Rusia y Alemania”), [<http://www.axiglobe-ru.com/article>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

Polonia no es un país grande, pero tampoco tan pequeño. Como miembro de dos grandes estructuras, la europea y la euroatlántica, Polonia puede desempeñar el papel de un país responsable de la región de Europa Central [...] Polonia es un modelo para la región hoy más que nunca; es un ejemplo de una transformación exitosa que resultó en el abandono de las relaciones políticas basadas en la dependencia de la Unión Soviética y la entrada en un mundo en el que la libertad significa la oportunidad de lograr el éxito económico y nacional.³¹

A su vez, Donald Tusk era partidario de la idea de una “asociación oriental”, destinada a profundizar la cooperación entre la UE y sus vecinos orientales, con la excepción de Rusia y Bielorrusia. Varsovia tiene la intención de ayudar a Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán y Armenia. Esta idea de los polacos es apoyada por países occidentales como Suecia, Gran Bretaña, Dinamarca y Alemania.

De esta manera, el Grupo Visegrad representa una organización que pretende dar más fuerza a los países que la integran.

Características clave de la Iniciativa Tres Mares

El regreso al poder del Partido Ley y Justicia en 2015, trajo consigo una cierta revisión de las ambiciones regionales de Polonia y continuó el énfasis en los intereses nacionales y la necesidad de frenar la integración europea. En 2014, Jaroslav Kaczynski, que sigue siendo la “eminencia gris” de la política polaca, lo expresó sin rodeos: “Es necesario hacer todo lo posible para que Polonia se convierta en lo que Turquía es ahora, que se dice que es un Estado serio”.³²

En el pensamiento de política exterior durante los años de la oposición, surgieron muchas ideas nuevas en los gobernantes. Primero, hubo una desviación gradual de las ideas de Gedroits y Mieroszewski: la derecha polaca comenzó gradualmente a dividir, al menos parcialmente, Europa del Este propiamente dicha y el espacio postsoviético (Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, Transcaucasia), que en Polonia se reflexiona a menudo en la lógica de

³¹ *Ibidem*.

³² I. Loshkarev, “Изменение политики США в Центральной и Восточной Европе” (“Cambio de la política de Estados Unidos en Europa Central y Oriental”), en *Центральная и Восточная Европа*, núm. 1, Moscú, 8 de enero de 2019, p. 171.

Joseph Pilsudsky. Esto se debió en parte al deseo de oponer su posición al concepto de “Nueva Europa del Este”, que fue desarrollado por los liberales polacos cercanos a la “Plataforma Cívica”.³³

En segundo lugar, el Partido Ley y Justicia modernizó sus fundamentos ideológicos de proyectos de consolidación regional. Tradicionalmente, tales proyectos se justificaban por conceptos geopolíticos populares en los países poscomunistas, como la presencia de una amenaza invariable de Rusia y/o ciertos desafíos que se asocian a la línea política de los organismos supranacionales de la UE.

Una nueva generación en el liderazgo de Ley y Justicia (LJ), principalmente el asesor presidencial en política exterior en problemas teóricos, K. Shchersky, llegó a la conclusión de que los proyectos políticos deberían, al menos, encajar formalmente en el contexto general de la integración europea y darles una forma predominantemente económica.

Éstas son las razones de la aparición de la Iniciativa de los Tres Mares (ABC, como acrónimo de los nombres de los mares Adriático, Báltico y Negro). Recordemos que esta iniciativa se lanzó en la Cumbre de Líderes de doce Estados en Dubrovnik el 26 de agosto de 2016. Las partes acordaron cooperar en el campo de la infraestructura, el transporte, así como para crear condiciones más favorables para hacer negocios con el fin de fortalecer la integración europea. El mismo nombre de la iniciativa habla de un rechazo de los conceptos polacos anteriores de estructurar Europa del Este. El mencionado Shchersky, en una entrevista con los periodistas del diario *Niezależna Gazeta Polska* señaló: “Para la cooperación de la que estamos hablando hoy, utilizamos deliberadamente el concepto de ‘Tres Mares’ para no incluir esta cooperación desde el principio en el contexto histórico y geopolítico del concepto de *Intermarium* de Pilsudsky”.³⁴

Puede afirmarse, sin embargo, que es una interpretación similar de la iniciativa *Intermarium*. El hecho de que la economía no debe considerarse aisladamente de las cuestiones de seguridad fue recordado, por ejemplo, por el Ministro de Relaciones Exteriores de Polonia, V. Waszczykowski, en su discurso ante el Sejm (Parlamento) en 2017. Señaló que la Iniciativa Tres

³³ Zdzisław Najder, *Doctrina ULB – el concepto de Giedroyc y Mieroszewski en el siglo XXI*, Fundación im. Kazimierz Pułaski, Varsovia, mayo de 2010, pp. 4-5.

³⁴ La Iniciativa Three Seas surgió directamente de las necesidades de la región. Proyecto geopolítico tema del Congreso 590, 16 de noviembre de 2017, [<https://niezalezna.pl/208856-inicjatywa-trojmorza-wyrosla-wprost-z-potrzeb-regionu-geopolityczny-projekt-tematem-kongresu-590>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).

Mares permitiría a Varsovia sentirse “cómoda en materia de seguridad”.³⁵ Es por eso que la Iniciativa Tres Mares suele estar vinculada al formato de consultas regionales sobre cuestiones de seguridad, puesto en marcha en 2015, por el llamado Grupo Nueve de Bucarest.

Las iniciativas también se deben al hecho de que la asociación de comercio exterior e inversión de sus participantes aún está poco desarrollada. Por ejemplo, en la exportación e importación de Polonia desde los países de los Tres Mares, sólo los socios de los Cuatro de Visegrad, República Checa, Hungría, Eslovaquia (2-5%) ocupan un lugar destacado. La participación de Croacia, Eslovenia, Bulgaria, Estonia y Letonia en la exportación e importación de Polonia no supera 1%. Los países de Europa Occidental siguen siendo la fuente de inversión en Polonia, mientras que la inversión polaca consiste en ir a los países vecinos de la UE y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), lo que indica la falta de una cooperación seria en materia de inversión con la mayoría de los países de los Tres Mares.³⁶

Cabe señalar que, en opinión de la élite polaca, varias versiones de las ideas de *Intermarium* tienen un papel significativo, lo que implica la necesidad de organizar el espacio entre Alemania y Rusia para contener políticamente a estos Estados, lo que requiere dos condiciones obvias: primero, el liderazgo de Polonia, y segundo, la cobertura geográfica más amplia posible de su influencia.

Las ideas de *Intermarium* están provocadas por temores de un fortalecimiento excesivo del dúo de Francia y Alemania dentro de la UE: en Polonia se considera que, dado que este dúo se centra en problemas globales, por ejemplo, conflictos en Oriente Medio, estabilización en Irak y Kosovo, los problemas que preocupan a Polonia y a sus vecinos no están bien representados en la agenda de la UE. En estas convicciones se basa la oposición entre la vieja UE y sus nuevos miembros.

A pesar de que la Iniciativa Tres Mares como proyecto para el liderazgo regional polaco “blando” se ha convertido en un elemento importante de la política exterior de Varsovia, hay varios problemas en el camino de su avance. En primer lugar, esta iniciativa debe encajar de alguna manera en el contexto europeo y euroatlántico, lo que no es fácil de hacer debi-

³⁵ I. Loshkarev, “Изменение политики США в Центральной и Восточной Европе” (“Cambio de la política de Estados Unidos en Europa Central y Oriental”), *op. cit.*, p. 172.

³⁶ A. Gabarta, “Особенности внешнеэкономической и инвестиционной политики Польши” (“Especificidades de la política de comercio exterior y de inversiones de Polonia”, en *Современная Европа (Europa actual)*, Academia de Ciencias Rusa, Moscú, 2016, núm. 6 (72), pp. 97-106.

do a las importantes diferencias políticas de los países participantes. Por ejemplo, los países de los Tres Mares no tienen un punto de vista común sobre Rusia y sus supuestas y explícitas acciones en Ucrania: Eslovaquia y Hungría adoptan una posición moderadamente diferente, mientras que Polonia y los países bálticos condenan agresivamente. En segundo lugar, la presencia de desacuerdos entre los participantes del proyecto, de hecho, generalmente cuestiona la cooperación futura en este formato, lo que se manifestó más claramente durante el debate sobre las perspectivas de transformar los Tres Mares de un foro a una organización completa: la iniciativa polaca de crear una secretaría permanente de la nueva asociación no encontró apoyo.

Finalmente, en tercer lugar, los proyectos de infraestructura previstos por la iniciativa, necesitan financiación y su fuente más probable son los Fondos Estructurales europeos. Sin embargo, en el quinto plan financiero de la Unión Europea (2014-2020) no se incluyeron fondos para tales proyectos, lo que significa que sólo se pueden gastar a través de los presupuestos anuales de la UE, que requerirán la aprobación de los contribuyentes al presupuesto europeo, principalmente de Alemania. Así, surge una situación paradójica: la iniciativa se posiciona como un mecanismo para fortalecer la soberanía de Polonia y cambiar el equilibrio de poder en Europa, pero la implementación de actividades específicas en el marco de esta iniciativa depende de actores externos, incluidos aquellos que le son hostiles.

La búsqueda de un actor externo que aceptara positivamente las ambiciones polacas en Europa central y oriental y otorgara recursos suficientes para apoyar la infraestructura de los proyectos de los “Tres Mares”, conduce inevitablemente a la idea de participación en este proyecto de Estados Unidos. Para los políticos polacos, recibir ayuda financiera e inversiones estadounidenses parece ser un paso importante por las siguientes razones: primero, a mediano plazo, especialmente después de la salida del Reino Unido de la UE, el significado de Varsovia como aliado leal de Estados Unidos aumentará. En segundo lugar, la Iniciativa Tres Mares incluye proyectos asociados al fortalecimiento de la seguridad energética de la región, ya que Polonia y Croacia planean conectar un oleoducto en la terminal de GNL en Swinoujscie en la costa del Mar Báltico y la terminal de GNL en la isla croata de Kirk, para garantizar así el suministro de gas a Europa Central y Oriental de fuentes potenciales: Estados Unidos y los países de la Península Arábiga. El tema de la seguridad energética en Europa ha preocupado tradicional-

mente a los gobiernos estadounidenses, que no quieren que Moscú use sus ventajas asociadas con el suministro de gas de Rusia a Europa.

Finalmente, en tercer lugar, Polonia espera poder impulsar a Washington a tomar las decisiones necesarias a través de los estadounidenses de ascendencia polaca. La diáspora polaca en los Estados Unidos cuenta con unos 10 millones de personas, que viven principalmente en los estados del *Rust Belt* (Pensilvania, Ohio, Michigan, Illinois), es decir, en aquellas áreas que se han convertido en un campo de lucha decisiva entre demócratas y republicanos.³⁷

Bajo la administración republicana tradicional, estas consideraciones, junto con un llamamiento a la implacable amenaza rusa, serían más que suficientes para que Estados Unidos apoyara financiera y políticamente la Iniciativa Tres Mares. Pero no es fácil predecir la respuesta de Washington en este momento, con el cambio de administración en Estados Unidos, con el demócrata Joe Biden, triunfador en las elecciones de 2020.

La doctrina Trump y los posibles destinos del proyecto Tres Mares

La doctrina Trump consistió en una serie de ideas sobre el mundo y el papel de Estados Unidos en él. Las posiciones de este presidente de Estados Unidos sobre los principales temas de política exterior eran bastante flexibles y estaban sujetas a transformaciones significativas. Una de las más frecuentes frases del presidente: “Veamos qué pasa” (veremos qué sucede), indicaba que Trump prefería la planificación táctica y la improvisación (encontrar soluciones rápidas a los problemas a medida que surgen).

No obstante, podemos intentar identificar varios principios a los que el entonces presidente de los Estados Unidos estaba tratando de atenerse. El ex presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, N. Gingrich, uno de sus asociados cercanos y asesor informal del presidente, señaló que Donald Trump se caracterizaba por: el rechazo a la corrección política; rechazo de la ideología liberal progresista; el deseo de encontrar algo nuevo, soluciones externas (no convencionales); y el patriotismo americano.³⁸

³⁷ I. Loshkarev, “Ресурсы влияния польской диаспоры в США на американскую внешнюю политику” (“Recursos de influencia de la diáspora polaca en Estados Unidos sobre la política exterior”), en *Москú Вестник мгимо* (*Revista mgimo*), núm. 3, (54), 2017, pp. 238-248.

³⁸ N. Gingrich, *Understanding Trump*, Hachette Book Group, Nueva York, 2017, p. 368.

Estos principios podrían reformularse de la siguiente manera:

- “Nacionalismo económico”: énfasis en las relaciones comerciales y cambios en los superávits comerciales desfavorables a Estados Unidos.
- El deseo de reducir el papel de la burocracia de la política exterior y la comunidad de expertos en el proceso de toma de decisiones.
- El deseo de oponerse al curso político que seguían los demócratas: la política anterior de Obama y la posición actual de los demócratas en temas específicos.

Como señaló el analista estadounidense W. R. Aguamiel, tales principios significan que Donald Trump veía a los Estados Unidos como un Estado-nación, que principalmente persigue sus intereses económicos y está mucho menos preocupado por la difusión de sus valores. En este caso, “no estamos hablando de renunciar al liderazgo global, sino del deseo de hacer que este liderazgo sea menos costoso”³⁹

Por lo que, sin el apoyo explícito de Estados Unidos, la iniciativa polaca corre el riesgo de seguir siendo uno de los muchos formatos de consultas regionales. Al mismo tiempo, la propia aparición de esta iniciativa atestigua una cierta estructuración del espacio político de Europa Central y Oriental, la emergencia de un núcleo condicional (Grupo de Visegrado) y periferia (que incluye, en particular, al resto de los participantes en el mencionado Grupo Nueve de Bucarest).

De varios escenarios posibles, la política de la administración Trump en relación con el logro de las ambiciones regionales de Polonia y el Proyecto Tres Mares, se mantuvo benévolamente neutral, con expresiones ocasionales de apoyo como en su escala en Varsovia, rumbo a la reunión del G-20 en Hamburgo, donde apoyó la iniciativa. Sin embargo, es difícil que la administración Biden, dada la actual situación económica de Estados Unidos, apoye, desde el punto de vista económico, la implementación de ambiciosos proyectos de infraestructura (por ejemplo, la construcción del gasoducto Croacia-Polonia). Sin embargo, esto no significa que la Iniciativa Tres Mares no tenga perspectivas.

En primer lugar, la diplomacia polaca en Europa Central y Oriental tiene un papel importante, contribuye a una clara articulación de los intereses de los países centroeuropeos y ofrece estrategias de acción colectiva que otor-

³⁹ *Ibidem.*

gan a los países pequeños de la región cierta libertad de maniobra. Por tanto, su interés en las iniciativas es poco probable que desaparezca, especialmente dado el fortalecimiento de la posición de Alemania dentro de la UE.

Así, aunque la Iniciativa Tres Mares todavía se ubica en la periferia de la agenda de política exterior estadounidense, a mediano y largo plazos esto bien puede cambiar, ya sea por la influencia de factores de la política interna en los Estados Unidos, o debido a su propia dinámica regional en Europa Central y Oriental.

EL TRIÁNGULO DE LUBLIN

Mientras tanto, Polonia sigue articulando asociaciones estratégicas, como en la reunión de Lublin, el 28 de julio de 2020, durante la cual los ministros de Relaciones Exteriores de tres Estados, Polonia, Ucrania y Lituania, anunciaron la creación del Triángulo de Lublin. En esta ciudad se encuentra la sede de la brigada militar conjunta de los tres países. Aunque parece que realmente se trata más de una alianza geopolítica e ideológica que de una alianza militar. Y el lugar de la firma no fue elegido por casualidad: el 1º de julio de 1569 se concluyó la Unión de Lublin entre el Reino de Polonia y el Gran Ducado de Lituania, dando como resultado el *Rzeczpospolita* –es un nombre tradicional para Polonia y el Estado polaco, usado en este nombre oficial (en polaco, *Rzeczpospolita Polska*). Éste se deriva de las palabras polacas *rzecz* (cosa) y *pospolita* (pública), literalmente “cosa pública”, y éste es un calco de la frase *res publica*, que proviene del latín), ubicado en los territorios de la Lituania moderna, Polonia, Bielorrusia y Ucrania.

Por lo que, en la ciudad de Lublin, un hito para los polacos, donde se fundó la Asociación Polaco-Lituana hace casi 500 años, se lanzó un nuevo proyecto de integración para los países de Europa del Este. En esta ciudad, el martes 28 de julio de 2020, los Ministros de Relaciones Exteriores de tres Estados, Polonia, Ucrania y Lituania, anunciaron la creación del Triángulo de Lublin.⁴⁰

El nuevo formato trilateral se basa en las tradiciones y los lazos históricos de los tres países que se remontan a siglos. “Es un mecanismo importante para fortalecer Europa Central y promover la integración europea

⁴⁰ Aleksei Graziev, “Польская геометрия: в Люблине возрождается Речь Посполитая” (“La geometría polaca: en Lublin renace el *Reich Pospolite*”), en *Gazeta.ru*, 29 de julio de 2020, [https://www.gazeta.ru/politics/2020/07/29_a_13169611.shtml] (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020).

y euroatlántica de Ucrania”, dijo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ucrania en un comunicado.⁴¹

Al presentar la nueva unión, los ministros de los tres Estados hablaron abiertamente sobre su orientación antirrusa. Los participantes de la reunión dijeron en un comunicado que un área separada de actividad será “contrarrestar la desinformación rusa”, así como “proteger el derecho internacional en el contexto de la actual agresión rusa contra Ucrania”.⁴²

La oposición a la construcción del gasoducto ruso “Nord Stream 2” tendrá un papel importante en el trabajo de la asociación. Como señalan los ministros de Relaciones Exteriores de Ucrania y Polonia, Dmytro Kuleba y Jacek Chapotovich, los miembros del Triángulo de Lublin ven el proyecto como una “amenaza para la seguridad energética de toda Europa”, por lo que harán todo lo posible “para evitar su implementación”.⁴³

Con base en las declaraciones de los ministros de Relaciones Exteriores de los tres Estados, se puede decir con seguridad que la idea de crear un amortiguador en las fronteras occidentales de Rusia finalmente se ha formalizado.

En el Triángulo de Lublin también es fácil ver el legado del principal concepto geopolítico polaco de *Intermarium*: la federación liderada por Varsovia, que debía incluir a Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países bálticos, idea que retomó el líder polaco Pilsudsky en el periodo de entre-guerras mundiales en Europa, como se ha venido anotando.⁴⁴

Al crear esta alianza, Polonia reafirma el reclamo del liderazgo regional en Europa del Este, Ucrania espera que le ayude a la integración euroatlántica en la UE y la OTAN, y Lituania quiere cosechar beneficios adicionales de unas relaciones más o menos buenas con Polonia y Ucrania. Sin embargo, los expertos rusos creen que esta unión no tiene perspectivas especiales: no hay una agenda seria, no se espera la creación de un presupuesto común o de instituciones comunes.⁴⁵

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Ukrinform, “De la Unión de Lublin al Triángulo de Lublin”, en *Ukrinform*, 30 de julio de 2020, [<https://www.ukrinform.es/rubric-polytics/3073105-de-la-union-de-lublin-al-triangulo-de-lublin.html>].

⁴³ Anrew Korybko, “El Triángulo de Lublin en Polonia creará muchos problemas en las relaciones entre Rusia y Bielorrusia”, en *Geopolitika.ru*, 3 de agosto de 2020, [<https://www.geopolitika.ru/es/article/el-triangulo-de-lublin-en-polonia-creara-muchos-problemas-en-las-relaciones-entre-rusia-y>].

⁴⁴ J. Rothschild, “The Military Background of Pilsudski’s Coup D’Etat”, *Slavic Review*, 1962, pp. 241-260.

⁴⁵ Andrew Korybko, “El Triángulo de Lublin en Polonia creará muchos problemas en las relaciones entre Rusia y Bielorrusia”, en *Geopolitika.ru*, 3 de agosto de 2020, [<https://www.geopolitika.ru/es/article/el-triangulo-de-lublin-en-polonia-creara-muchos-problemas-en-las-relaciones-entre-rusia-y>].

Alemania, en el contexto del deterioro de sus relaciones con Estados Unidos, percibe positivamente que sea Polonia la que represente a Estados Unidos en Europa. Además, varios analistas escriben abiertamente que la creación del Triángulo de Lublin es una de las medidas que está tomando Polonia para el inevitable enfrentamiento futuro con Alemania. Sin embargo, no se debe esperar una reacción abierta y aguda.

La brigada lituano-polaca-ucraniana (LITPOLUKRBRIG) de unos 4 500 efectivos (3 500 de Polonia, 560 de Ucrania y 350 de Lituania) se estableció el 19 de septiembre de 2014. Su sede comenzó a trabajar en Lublin el 25 de enero de 2016. El 24 de enero de 2017, la brigada alcanzó la plena preparación para el combate.⁴⁶

Desde diciembre de 2018, la brigada lleva el nombre del General Hetman Konstantin Ostrozhsy, quien derrotó a las tropas rusas en la batalla de Orsha en 1514. La brigada tiene subdivisiones que en tiempos normales están bajo subordinación nacional y están ubicadas en puntos de despliegue permanente en sus países. Oficialmente, la brigada está diseñada para participar en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y humanitarias.

Ucrania de vez en cuando sugiere usarla para una “operación de mantenimiento de la paz” en la región rebelde del Donbass, pero tanto Varsovia como Vilnius no acceden a esta petición.⁴⁷

Por lo general, se responde a las llamadas de la parte ucraniana que es prematuro. Entonces, seguramente la brigada no participará en las hostilidades en el Donbass. Pero para esto, Ucrania necesita derrotar a la República Popular de Donetsk y a la República Popular de Lugansk y hasta ahora no lo ha logrado. Por el contrario, la parte ucraniana sufrió una derrota militar.⁴⁸

El 1º de agosto de 2020, el ministro de Relaciones Exteriores de Ucrania, Dmitry Kuleba, sugirió en una conversación telefónica al ministro de Re-

⁴⁶ J. P. Jofre, “Ucrania, Polonia y Lituania, unidas para condenar la agresividad de Rusia”, en *ABC Internacional*, 29 de julio de 2020, [https://www.abc.es/internacional/abci-ucrania-polonia-y-lituania-unidas-para-condenar-agresividad-rusia-202007290210_noticia.html?ref=https:%2F] (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020).

⁴⁷ Aleksei Graziev, “Польская геометрия: в Люблине возрождается Речь Посполитая” (“La geometría polaca: en Lublin renace el *Reich Pospolite*”), *op. cit.*

⁴⁸ Krishtal, M. “Беларусь нужна Польше для отрыва от России и неизбежного в будущем клинча с Германией” (“Polonia necesita a Belarús para separarla de Rusia y para un inevitable enfrentamiento con Alemania”), 9 de agosto de 2020, [<https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obschestvo/20200809-belarus-nuzhna-polshe-dlya-otryva-ot-rossii-i-neizbezhnogo-v-budushchem-klincha-s-germaniy/>].

laciones Exteriores de Bielorrusia, Vladimir Makei, que fuera a Kiev y participara en la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países en el marco del Triángulo de Lublin como invitado de honor. Según el politólogo bielorruso Aleksey Dzermant, Bielorrusia en el concepto del Triángulo de Lublin se percibe como un “eslabón perdido” en la formación del llamado arco Báltico-Mar Negro. Y los países del “triángulo” están interesados en poner a Bielorrusia a su lado y apartarla de Rusia.⁴⁹

Según Dzermant, Bielorrusia será atraída hacia el “triángulo” con interesantes propuestas económicas, pero en realidad, de todos los países, sólo Polonia podría ofrecer algo, como el único actor fuerte en esta alianza.

Después de las recientes elecciones en Bielorrusia en agosto de 2020, el consejo formado por la oposición, que contaba con 35 personas (lo que excluye incluso la posibilidad teórica de tomar decisiones operativas), incluía figuras culturales de fama nacional, como la ganadora del Premio Nobel de Literatura Svetlana Aleksievich, así como Pavel Latushko, ex director del Teatro Académico Nacional, activistas de derechos humanos, activistas sociales y representantes de la sede electoral de Svetlana Tikhanovskaya.

Todas estas personas (con raras excepciones) no tienen experiencia de actividad política real, pero al mismo tiempo están acostumbradas a que se escuchen sus opiniones y se consideren sus puntos de vista. Por lo tanto, sin ayuda externa, el consejo de coordinación no podrá formar una posición pactada sin escándalos y escisiones.

Los resultados de la cumbre extraordinaria de la UE sobre Bielorrusia permiten esperar que las autoridades bielorrusas decidan que las negociaciones prolongadas con la oposición son mejores que la escalada del conflicto interno y la confrontación abierta con la Unión Europea.

Al mismo tiempo, Alexander Lukashenko, con toda probabilidad, entiende que de esta manera sólo puede posponer su propia renuncia, y cuanto más se prolonguen las negociaciones, menos posibilidades tendrá de retener el poder, una vez finalizadas.

Por lo tanto, no se puede descartar que el presidente bielorruso recurra nuevamente a las tácticas de represión violenta de las protestas, esperando que Rusia, contrariamente a sus propios intereses estratégicos, tenga que acudir en ayuda de su principal aliado.

En este caso, es inevitable una nueva oleada de tensión en las relaciones entre Alemania y Rusia, que tendrá el efecto más desfavorable sobre la si-

⁴⁹ Aleksei Graziev, “Польская геометрия: в Люблине возрождается Речь Посполитая” *op. cit.*

tuación en Donbass y, posiblemente, incluso creará una amenaza de reanudación de las hostilidades. Pero como resultado, las posiciones de política exterior de Polonia se fortalecerán notablemente, independientemente de quién se convierta en el nuevo presidente de Estados Unidos.

Por lo tanto, Varsovia, que busca celebrar una cumbre extraordinaria de la UE, bien podría apostar por el hecho de que la condena oficial de las acciones del liderazgo bielorruso por parte de los países europeos podría crear condiciones previas tanto para un acuerdo a largo plazo como para una aguda agravación del conflicto interno bielorruso. En principio, Varsovia está satisfecha con ambos.⁵⁰

CONCLUSIÓN

A pesar del buen desempeño económico de Polonia, Alemania supera en gran medida su capacidad económica y tecnológica, por lo que es difícil que la desplace en influencia en la UE, a pesar del apoyo militar y en materia energética de Estados Unidos. Finalmente, el gas ruso sigue siendo más barato y es el energético elegido por Alemania mediante el proyecto Nord Stream 1 y 2.

Pero lo que sí es muy factible es que se convierta en el principal enclave geopolítico de Estados Unidos en Europa, debido a las bases militares estadounidenses que alberga y al número y capacidad de las armas que tiene. Además, Estados Unidos está interesado en tener un aliado en las fronteras de Rusia para contrarrestar la posición de ésta en Europa.

Al respecto, Sviatoslav Kniazev, de la Fundación de la Cultura Estratégica de Rusia, argumenta: “Washington intentando crear una zona de amortiguamiento continúa entre Rusia y la Unión Europea, está construyendo el amortiguador para que el papel principal en el triángulo de Lublin pertenezca a Polonia, mientras que Ucrania y Lituania siguen siendo sus zonas de influencia. Hasta ahora, solo Bielorrusia no ha sido cooptada en el puente Báltico-mar Negro”.⁵¹

⁵⁰ D. Galkin, “Польша начинает и выигрывает?” (“Polonia comienza y gana?”, en *Rambler.news*, 21 de agosto de 2020, [<https://news.rambler.ru/politics/44706022-polsha-nachinaet-i-vyigryvaet/>].

⁵¹ Sviatoslav Kniazev, “Антирусский треугольник в стиле польско-американской геополитики” (“Triángulo antirruso al estilo de la geopolítica polaco-estadounidense”), Fondo de Cultura Estratégica, 2 de agosto de 2020, [<https://www.fondsk.ru/news/2020/08/02/antirusskij-treugolnik-v-stile-polsko-amerikanskoj-geopolitiki-51534.html>] (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Американцы заставят поляков вернуть имущество жертв холокоста” (“Los estadounidenses obligarán a los polacos a devolver las propiedades de las víctimas del Holocausto”), 11 de mayo de 2018, [<https://www.fondsk.ru/news/2018/05/11/amerikancy-zastavjat-poljakov-vernut-imuschestvo-zhertv-holokosta-46116.html>] (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020).
- Араллофф, Serguei, “Вышеградская группа. Альянс против России и Германии” (“Grupo de Visegrad. Alianza contra Rusia y Alemania”), [<http://www.axiglobe-ru.com/article>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).
- Bolovuev, Vadim, “Е. Гедройц и Ю. Мерошевский О формировании восточного направления внешней политики современной Польши” (“Sobre la formación del vector oriental de la actual política exterior de Polonia”), en *Польша в Советском блоке: от «оттепели» к краху режима (Polonia en el bloque soviético: del deshielo al colapso del régimen)*, San Petersburgo, Moscú, 2018, pp. 250-270.
- Bujaltin, Maksim, “Восточные границы Польши в концепции Романа Дмовского”, en *Вестник При-камского социального института. (Revista del Instituto Social Prikamsky)*, núm. 1, (82), Rusia, 2019 pp. 154-166.
- “Exposición del primer Ministro Donald Tusk”, Transcripción, 18 de noviembre de 2011, [<https://translate.google.com/translate?hl=es-419&sl=pl&u=https://www.premier.gov.pl/realizacja-planow/expose-premiera-donald-tuska-stenogram.html&prev=search&pto=aue>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).
- Fundación de Estudios Estratégicos de Internacionales (Fesei), *El concepto de Intermarium en la geopolítica de Polonia*, 13 de septiembre de 2017, [<https://fesei.org/ad/el-concepto-de-intermarium-en-la-geopolitica-de-polonia/>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).
- Gabarta, A., “Особенности внешнеторговой и инвестиционной политики Польши” (“Especificidades de la política de comercio exterior y de inversiones de Polonia”), en *Современная Европа (Europa Actual)*, núm. 6, (72), 2016, Moscú, Academia de Ciencias Rusa, pp. 97-106.
- Galkin, D., “Польша начинает и выигрывает?” (“Polonia comienza y gana?”), en *Rambler.news*, 21 de agosto de 2020, [<https://news.rambler.ru/politics/44706022-polsha-nachinaet-i-vyigrivaet/>].

- Gingrich N., *Understanding Trump*, Hachette Book Group, Nueva York, Nashville, TN, 2017.
- Graziev, Aleksei, “Польская геометрия: в Люблине возрождается Речь Посполитая” (“La geometría polaca: en Lublin renace el *Reich Pospolite*”), en *Gazeta.ru*, 29 de julio de 2020, [https://www.gazeta.ru/politics/2020/07/29_a_13169611.shtml] (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Hilferding, Alexander F., *Россия и славянство (Rusia y los eslavos)*, en O. A. Platonov (coord.), Instituto de la Civilización Rusa, Moscú, 2009, p. 566.
- Jofre, J. P., “Ucrania, Polonia y Lituania, unidas para condenar la agresividad de Rusia”, en *ABC Internacional*, 29 de julio de 2020, [https://www.abc.es/internacional/abci-ucrania-polonia-y-lituania-unidas-para-condenar-agresividad-rusia-202007290210_noticia.html?ref=https:%2F] (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020).
- Kniazev, Sviatoslav, “Антирусский треугольник в стиле польско-американской геополитики” (“Triángulo antirruso al estilo de la geopolítica polaco-estadounidense”), Fondo de Cultura Estratégica, 2 de agosto de 2020, [<https://www.fondsk.ru/news/2020/08/02/antiruskij-treugolnik-v-stile-polsko-amerikanskoj-geopolitiki-51534.html>] (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020).
- Korybko, Andrew, “El Triángulo de Lublin en Polonia creará muchos problemas en las relaciones entre Rusia y Bielorrusia”, en *Geopolitika.ru*, 3 de agosto de 2020, [<https://www.geopolitika.ru/es/article/el-triangulo-de-lublin-en-polonia-creara-muchos-problemas-en-las-relaciones-entre-rusia-y/>].
- Krishtal, M., “Беларусь нужна Польше для отрыва от России и неизбежного в будущем клинча с Германией” (“Polonia necesita a Belarús para separarla de Rusia y para un inevitable enfrentamiento con Alemania”), 9 de septiembre de 2020, [<https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/20200809-belarus-nuzhna-polshe-dlya-otryva-ot-rossii-i-neizbezhnogo-v-budushchem-klincha-s-germaniey/>].
- “La Iniciativa Three Seas surgió directamente de las necesidades de la región. Proyecto geopolítico tema del Congreso 590, 16/11/2017, Polonia”, [<https://niezalezna.pl/208856-inicjatywa-trojmorza-wyrosla-wprost-z-potrzeb-regionu-geopolityczny-projekt-tematem-kongresu-590>] (Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2020).
- Likoshina, Liudmila, “Геополитические Приоритеты Польши” (“Prioridades geopolíticas de Polonia”), *Восточная Европа в Совре-*

- менной Геополитике (Europa Oriental en la geopolítica contemporánea)*, Academia Rusa de Ciencias, Moscú, 2008, pp. 73-112.
- Loshkarev, I., “Изменение политики США в Центральной и Восточной Европе” (“Cambio de la política de Estados Unidos en Europa Central y Oriental”), en *Центральная и Восточная Европа*, núm. 1, 8 de enero de 2019, p. 171.
- Loshkarev, I., “Ресурсы влияния польской диаспоры в США на американскую внешнюю политику” (“Recursos de influencia de la diáspora polaca en Estados Unidos sobre la política exterior”), en *Вестник мгимо (Revista mgimo)*, núm. 3, (54), 2017, pp. 238-248.
- Masternak-Kubiak, M. *et al.*, “Lo general y lo peculiar en la Rzeczpospolita polaca”, en *Foro Jurídico*, núm. 8, 2008, pp. 130-141, [<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18502>] (Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2020).
- Morozov, Serguei, “Польский вопрос – вчера, сегодня... завтра?” (“A Polish question, yesterday, today... tomorrow?”), en *Научные Ведомости Серия: История Политология (Serie Hojas Científicas: Historia y Política)*, vol. 46, núm. 3, Universidad Nacional de Investigación de Belgorod, Rusia, 2019.
- “Минобороны Польши предлагало США \$2 млрд за размещение танковой бригады” (“El Ministerio de Defensa de Polonia propuso 2 mil millones de dólares para el despliegue de una brigada”), 28 de mayo de 2018, [<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5241159>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).
- Najder, Zdzis-aw, *Doctrina ulb – el concepto de Giedroyc y Mieroszewski en el siglo XXI*, Fundación im. Kazimierz Puaski, Varsovia, mayo de 2010, pp. 4-5.
- Polonia: Inversión extranjera, [<https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/polonia/inversionextranjera#:~:text=Polonia%20figura%20entre%20los%20pa%C3%ADses,debajo%20de%2013.900%20millones%20USD>] (Fecha de consulta: 15 de julio de 2020).
- Польша продаст душу за военную базу США? (¿Polonia venderá su alma por una base militar de Estados Unidos?)*, 13 de junio de 2018, [<https://www.pravda.ru/news/world/13-06-2018/1386269-usa-0/>] (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020).
- Rothschild, J., “The Military Background of Pilsudski’s Coup D’Etat”, en *Slavic Review*, pp. 241-260, 1962.

- Royal Geographical Society, *Eugeniusz Romer, 1830-1930*, Polonia, Lvov, 1931.
- Samsonov A. “Pol’skij scenarij rossijskogo blickriga. Doktrina «Pol’skie klyki»” (“Polish script Russian blitzkrieg. Doctrine «Polish fangs»”), 19 de diciembre de 2013, [<https://topwar.ru/37509-polskiy-scenariy-rossijskogo-blickriga-doktrina-polskie-klyki.html>] (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020).
- Shliajta, V. “Польская консервативная мысль в новое и новейшее время” (“El pensamiento conservador polaco en la época moderna y contemporánea”), en *Государственная Политика и Политические Институты: История и Современность*, Yauso, Moscú, 2013, pp. 19-25.
- Sokolov, Boris, “Сикорский: открытый ум Польши” (“Sikorsky: una inteligencia abierta de Polonia”), [<https://zen.yandex.ru/media/russian7/radoslav-sikorskii-kak-ministr-inostrannyh-del-polshi-voeval-protiv-sovetskih-soldat-v-afganistane-5de412b3c7e50c0ee58e4a5b>] (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020).
- Sotnikov, Alexander, “Польша собирается сделать Беларусь своей провинцией” (“Polonia se prepara a convertir a Bielorrusia en su provincia”), en *Sbovodnaia Presa (Prensa Libre)*, 20 de septiembre de 2020, [<https://news.rambler.ru/world/44697308-polsha-sobiraetsya-sdelat-belarus-svoey-provintsiey/>] (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020).
- Szajnocha, K., *Ядвига и Ягелло, 1374-1413. Исторический рассказ Кароля Шайночи (Iadviga y Iaguelo, 1374-1413. Cuento histórico del rey Szajnocha)*, Segunda edición, Lvov, 1861, p. 488.
- “The us government gave Poland a missile frigate”. 25 de septiembre de 2002, [<http://shipbuilding.ru/rus/news/foreign/2002/09/25/ship/>] (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020).
- Ukrinform, “De la Unión de Lublin al Triángulo de Lublin”, en *Ukrinform*, 30 de julio de 2020, [<https://www.ukrinform.es/rubric-polytics/3073105-de-la-union-de-lublin-al-triangulo-de-lublin.html>].

La crisis en Europa: retos y oportunidades, se terminó de imprimir en marzo de 2022, 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



El siglo XXI ha presentado retos continuos para Europa, en general, y para la Unión Europea, en particular. Entre éstos se pueden mencionar la crisis financiera de 2008, la crisis del euro, el *Brexit*, la crisis migratoria, además del fortalecimiento de partidos y movimientos nacionalistas; todo esto enmarcado en un contexto externo en el que los tradicionales aliados de occidente se distanciaron durante la presidencia de Donald Trump. Aunado a lo anterior, la pandemia de Covid-19 trajo consigo un alto a las actividades económicas en el mundo. La Unión Europea, con una nueva administración, ha tratado de enfrentarla; sin embargo, los problemas anteriores dejaron a una Europa dividida.

En la presente obra se analizan los efectos que la pandemia ha tenido sobre las políticas europeas y en los diversos sectores de su sociedad, así como en la relación de la Unión Europea con el exterior. Se aprecia, además, la complejidad de la situación que enfrentan los Estados miembros de la Unión Europea, en tanto que el cúmulo de problemáticas no resueltas se acrecentaron con la pandemia.

Las preguntas que plantea una Europa en crisis, dividida, y ante una situación de pandemia, son muchas, desde si se mantendrá la integración, si existirá un proceso de desmembramiento hasta si podrá seguir siendo una potencia normativa con sus socios externos. Los autores abordan estos temas desde una perspectiva crítica, considerando los riesgos que representa para la permanencia de la Unión Europea y su posición en el mundo.

