

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas

Teresa del Socorro Pérez Rodríguez

COORDINADORES

EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA



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

EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Primera edición, 2023

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: 978-607-28-2742-4 (epub)
ISBN: 978-607-28-2735-6 (impreso)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del Socorro 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, Angélica Buendía Espinosa

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)
Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Tadeo Liceaga Carrasco (Presidente)
Eleazar Humberto Guerra de la Huerta / María Griselda Günther
Ana Lau Jaivén / Saydi Cecilia Núñez Cetina
Eduardo Tzili Apango / Héctor Manuel Villareal Beltrán

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

INDICE

PRÓLOGO

<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	11
Asilo y migración en la Unión Europea <i>Tomás Milton Muñoz Bravo</i>	13
Asociación estratégica <i>Gabriela Uberetagoiyena Pimentel</i>	32
Ciudadanía de la Unión <i>Andrea Mensa González</i>	47
Cohesión social <i>Roxana Torres Pérez</i>	62
Cooperaciones reforzadas <i>Teresa del Socorro Pérez Rodríguez Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	77
Defensa Colectiva <i>Alejandro Animas Vargas</i>	86
Déficit democrático en la Unión Europea <i>Calogero Pizzolo</i>	100
Derecho comunitario europeo <i>Carmelo Cattafi</i>	117

Derecho Constitucional Europeo	
<i>Francisco Balaguer Callejón</i>	134
Empleo en la Unión Europea	
<i>Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas</i>	149
Europa de distintas velocidades	
<i>Lidija Kos-Stanišić</i>	159
Europa digital	
<i>Karla Estephany Alvarado Romero</i>	169
Finlandización	
<i>María Cristina Rosas</i>	182
Independencia del Banco Central Europeo	
<i>Jordi Bacaria</i>	190
Integración económica	
<i>Ignacio Bartesaghi</i>	
<i>Natalia de María</i>	203
Intergubernamental	
<i>Roberto Peña Guerrero</i>	215
Interregionalismo	
<i>Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	235
Mecanismo Europeo de Estabilidad	
<i>María del Carmen Sandoval Velasco</i>	249
Política Agrícola Común	
<i>Lorena Ruano</i>	269
Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	278
Política Europea de Vecindad	
<i>Ana Luisa Trujillo Juárez</i>	293
Política Exterior Común (acción exterior de la Unión Europea)	
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	304
Políticas antiterroristas en la Unión Europea	
<i>Marta Ochman</i>	325

Políticas climáticas de la Unión Europea	
<i>Nikola M. Zivkovic</i>	
<i>Nikolas Kockelmann</i>	339
Populismo	
<i>Marta Ochman</i>	356
Reformas estructurales	
<i>Santiago Anima Puentes</i>	
<i>Vicente Guerrero Flores</i>	371
Schengen (acuerdo y convenio)	
<i>Hilda Gabriela Narváez Vargas.</i>	382
Seguridad colectiva	
<i>María Cristina Rosas</i>	391
Sistema económico de la Unión Europea	
<i>Lars Pernice</i>	411
Socios estratégicos	
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	426
Subsidiariedad	
<i>Daniel González Herrera</i>	449
Supranacionalismo	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	462
Terrorismo	
<i>Marta Ochman</i>	479
Unión Aduanera	
<i>Janette Mendoza Figueroa</i>	494

PRÓLOGO

El 9 DE mayo de 1950, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció una declaración en la que invitó a los Estados europeos a formar parte de una organización intergubernamental con un componente novedoso para la época, con la incorporación de instituciones supranacionales. El objetivo fue mantener una alianza que asegurara la paz y evitara la guerra que durante tanto habían padecido los europeos.

La creación de dicha organización internacional, con sus instituciones supranacionales y reconocida como el inicio de la integración europea, es muestra de la creatividad e innovación que ha caracterizado a los europeos en más de setenta años de desarrollo. Cabe mencionar que a lo largo de los años, y para dar respuesta a los diferentes retos y problemas que han enfrentado, fue necesario ampliar los objetivos iniciales para lograr una integración económica y política con características sociales particulares. Lograr los ambiciosos objetivos que se fueron planteando en el avance de la integración requirió establecer políticas y dinámicas que no existían en el ámbito internacional, o bien, implicó que a aquellas creadas por otros organismos internacionales se les hicieran modificaciones para dotarlas de los elementos y las características indispensables para responder a la demanda del proyecto europeo. Ello hizo necesario crear nuevos conceptos, así como la actualización de los términos ya acuñados para dotar de contenido a la integración europea; proceso que se caracteriza por tener dinámicas particulares y que, hasta el día de hoy, sigue siendo único en el mundo, a pesar de los distintos procesos iniciados en diversas regiones del mundo.

La presente publicación busca orientar al lector para que adquiera mayor comprensión de aquéllos términos y especificidades que la integración europea

ha generado. Algunos fueron creados en los inicios de la integración y otros son relativamente recientes, pero todos van mostrando las prioridades de la integración y su adaptación al contexto intracomunitario e internacional.

Esta obra incorpora conceptos que se utilizan en políticas económicas, sociales y de seguridad, o que son el sustento para la explicación de la integración europea. Para facilitar la consulta de dichos conceptos se han organizado en orden alfabético, sin realizar una distinción entre el impacto que cada uno tiene en las políticas comunitarias.

El espíritu de este trabajo es dar mayor visibilidad y comprensión a los cambios que ha generado la integración europea como aportación a las organizaciones internacionales y resaltar sus particularidades como organización política, así como facilitar el conocimiento del complejo proceso de integración, la toma de decisiones y sus dinámicas para comprender lo que es Unión Europea en la actualidad. Asimismo, aspiramos a que se constituya en un material de consulta para los interesados en profundizar su conocimiento y comprensión de dicha organización internacional.

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del Socorro Pérez Rodríguez*

ASILO Y MIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

*Tomás Milton Muñoz Bravo**

DEFINICIÓN

Asilo y migración: definiciones internacionales y la óptica de la UE

ANTES DE ANALIZAR lo que significa *asilo* y *migración* desde la perspectiva de la Unión Europea (UE), es preciso destacar que desde instrumentos de carácter universal y organizaciones internacionales gubernamentales se han generado conceptos específicos para describir estos procesos que forman parte de la movilidad humana en el mundo.

Desde 1951, gracias a la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se definió como *refugiado* a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ACNUR, 2021).

* Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales (CRI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM. Correo electrónico: tomasmilton@politicas.unam.mx

Para otorgar la figura de refugiado se toma en consideración que la persona sujeta a persecución carece de protección de su propio Estado, se encuentra fuera de las fronteras del Estado de origen y existen amenazas contra su vida e integridad física.

Es importante esta definición, ya que la UE, como se verá más adelante, adopta buena parte de estos elementos para referirse a individuos a los que se les otorga asilo. Este último concepto varía según la legislación de cada país y de cada organización regional como la Unión Africana o la Organización de Estados Americanos, por citar dos ejemplos, y en el caso de la UE posee elementos que lo equiparan al refugio.

El *asilo*, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, es la concesión que hace un Estado para proteger en su territorio a personas que huyen en sus países de origen y de residencia habitual de la persecución o de amenazas ante daños graves (ACNUR, 1951), y se divide entre *asilo territorial* y *diplomático*. El primero se otorga cuando las personas solicitantes se encuentran en la frontera del país de acogida; el segundo, cuando los representantes de las misiones diplomáticas (embajadas y consulados) deciden dar protección a extranjeros y a nacionales de los países en los que se encuentran asentadas las legaciones (OIM, 2019).

En la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1967, se especificó que los Estados firmantes se comprometerían a garantizar el artículo 14º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, en el que se estipuló que en caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, que la potestad no podría ser invocada por personas buscadas por delitos comunes o que hayan cometido delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad. Además, la Declaración de 1967 destaca en su artículo 3º que ningún solicitante de asilo debería de recibir la negativa de admisión en la frontera del país en el que busca protegerse y se subraya que una vez en el territorio en el que busca asilo, no debe de ser expulsado o devuelto a cualquier Estado en el que pueda ser objeto de persecución (ONU, 1967).

Es por lo anterior que en la práctica internacional no cualquier solicitante de asilo será reconocido como refugiado, pues depende de la normatividad y voluntad de cada Estado, pero cada refugiado en los países de acogida es inicialmente un solicitante de asilo (ACNUR, 2011).

Cuadro 1.1. Diferencias más notorias entre las figuras de refugiado y asilado

Figura jurídica	Características	Obligatoriedades de los Estados otorgantes
Refugiado	Persona o grupo de individuos a los que se les otorga protección debido a que son objeto de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir a los solicitantes y analizar solicitudes. • Garantizar seguridad y servicios públicos a refugiados en país de acogida • No devolver a los solicitantes o refugiados a sus países de origen si se mantienen amenazas. • Otorgar apoyo para repatriación a los refugiados si desean regresar a sus países de origen ante el término de las amenazas.
Asilado	Individuos que huyen en sus países de origen y de residencia habitual de la persecución o de amenazas ante daños graves, regularmente vinculados con actividades políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir a los solicitantes y analizar solicitudes. • Garantizar seguridad de asilados en territorio del país de acogida o en sus misiones diplomáticas en el extranjero. • No devolver a los solicitantes o asilados a sus países de origen ni mandarlos a terceros países en los que pueda peligrar su vida. • Otorgar apoyo para repatriación a los asilados, si cesan las amenazas.

Fuentes: Realización propia con base en ACNUR (1951, 2011 y 2021), y ONU (1967).

Como puede apreciarse en el cuadro 1.1, la principal diferencia entre refugiados y asilados es que la primera figura es más amplia en cuanto a las causalidades de protección, mientras que la segunda se centra sobre todo en la persecución política. Al respecto, el jurista mexicano Antonio Gómez-Robledo Verduzco puntualiza que la protección de asilo se da a una persona “objeto

de persecución por parte de las autoridades de un Estado” (Gómez-Robledo, 2012). Lo anterior ha llevado a que se considere el derecho de refugio como colectivo,¹ mientras que el de asilo sería más de carácter individual,² aunque en el caso de la UE se ha optado por emplear el término de asilo en sus políticas de protección a los solicitantes.

En cuanto a la migración internacional, se le define como el movimiento de personas que salen de sus lugares de residencia habitual y cruzan una frontera internacional para llegar a un país en el que no son nacionales, ya sea de forma temporal o permanente, de forma regular o indocumentada (OIM, 2019). Quedan fuera de la definición los desplazamientos de viajeros por negocios, turismo, peregrinaciones o estudios, ya que dichas personas tendrán estancias muy cortas en los Estados de destino que no cambiarán sus formas de vida.

Aunque existen diversas definiciones sobre la migración internacional, es importante señalar que éstas se pueden dividir en tres grandes tipologías: las espontáneas, las dirigidas y las forzadas (Blanco, 2000). En la primera, el migrante decide salir de su país de origen por voluntad propia, sin que medie algún tipo de presión gubernamental o coerción de otro tipo, y tomaría la decisión por conveniencia para mejorar su calidad de vida o de la familia, o para buscar nuevas oportunidades laborales o por aventura. En la segunda tipología, el migrante mantiene la voluntad de salir de su lugar de origen, pero es auxiliado por instituciones o agencias gubernamentales, como ocurre con los programas de trabajadores temporales. Por último, en la tercera, la movilidad humana es causada por catástrofes naturales y por elementos políticos y sociales, como intolerancia nacionalista, guerras y conflictos bélicos, violencia e inseguridad y persecuciones por motivaciones raciales, étnicas, ideológicas, religiosas o de preferencia sexual.

¹ De forma tradicional, la gran mayoría de los refugiados son reconocidos por ACNUR de forma colectiva y sólo algunos lo son de forma individual por el reconocimiento de *prima facie* (“en principio” o a “primera vista”), por medio del cual se aplica una determinación colectiva de la condición de refugiado ante la dificultad de analizar de forma individual solicitudes de personas que componen un grupo importante de perseguidos.

² Un ejemplo paradigmático es el asilo que la embajada de Ecuador en Reino Unido otorgó a Julian Assange en 2012 ante la extradición solicitada por Estados Unidos por filtraciones que hizo a la prensa por medio de WikiLeaks. Aunque Ecuador dio el asilo por la posible violación a los derechos humanos, pues en Estados Unidos se aplica la pena de muerte, en la práctica se concedió por persecución política. En contraparte, están los campos de refugiados en Grecia y Colombia, en los que se ha brindado protección colectiva a personas provenientes de Siria o Venezuela, de forma respectiva.

En el caso de la UE, y como parte de su amplio proceso de integración iniciado desde la década de 1950, se han incorporado de manera paulatina los procesos de asilo y migración en sus políticas comunes por medio de directivas, reglamentos, decisiones y acuerdos normativos comunitarios, y en el constitutivo Tratado de Lisboa, vigente desde 2009, se conciben a los dos conceptos desde una perspectiva de seguridad y justicia y se diferencia de manera clara a la movilidad humana intracomunitaria de la extracomunitaria.

Aunque existen antecedentes, que se abordarán más adelante, en el Tratado de Lisboa se dedicó el Título IV, denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, para definir los lineamientos aplicables a las políticas comunes de asilo, inmigración y control de fronteras (*Diario Oficial de la UE*, 2007) con un marcado énfasis en la cooperación judicial y policial en el propósito de atender a los solicitantes de protección y la inmigración indocumentada proveniente de terceros países, aunque al mismo tiempo contempla la política común de visados y el llamado Espacio Schengen, que permite la supresión de visas y de controles fronterizos en la mayoría de los integrantes de la Unión Europea.

El asilo para la UE

Si bien es cierto que ni en los diferentes tratados constitutivos del bloque ni en la Carta de Derechos Humanos de la UE se definen de forma tácita los términos de asilo y de refugio, la manera en que se abordan estos conceptos se basa en la Convención de Ginebra de 1951 y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967; y en la normatividad de la Unión Europea se ha optado por utilizar el término de asilado para definir las políticas comunes de protección en la materia.

Al respecto, la Comisión Europea (que funge como poder ejecutivo en la UE) ofrece una definición sobre lo que el bloque entiende por asilo y solicitante de asilo. En cuanto al primer concepto, se entiende como una forma de protección dada por un Estado en su territorio, basada en el principio de no evolución y el derecho internacional de refugio, que se concede a una persona que es incapaz de obtener protección en su país de origen o residencia ante el “temor a ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un particular grupo social o por opiniones políticas” (Comisión Europea, 2018).

Sobre el solicitante de asilo, la institución comunitaria considera que es la persona en busca de protección ante la persecución o ante la amenaza de ser

objeto de graves daños en su país o en un tercero y espera una decisión sobre la aplicación del estatus de refugiado bajo la normativa internacional e instrumentos nacionales (Comisión Europea, 2018).

Lo anterior permite reiterar que la UE retoma la Convención sobre Refugiados y su protocolo para hacer referencia a los asilados, y en la práctica y en sus políticas usa esta figura en lugar de la de refugiado, incluso en el artículo 63 del Tratado de Lisboa se indica de forma clara que la UE desarrollará una “política de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución” (*Diario Oficial de la UE*, 2007), con base en la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967.

El concepto de migración para la UE

Como se destacó de forma previa, este bloque comunitario atiende la movilidad humana regular o indocumentada desde dos perspectivas, la intracomunitaria y la que proviene de terceros países, y en el actual Tratado de Lisboa se comenta en varios apartados. Ahora bien, en cuanto a los migrantes comunitarios se incluye en el documento la libre circularidad de trabajadores que forman parte de los países de la UE y la ausencia de controles de las personas cuando crucen las fronteras interiores de la organización regional, por medio del Espacio Schengen. En cuanto a los inmigrantes de terceros países, el instrumento manda a los firmantes a coordinarse para garantizar los controles de las personas que vienen de esos países, la vigilancia en el cruce de las fronteras exteriores, tener una política común de visados y permisos de residencia y pone énfasis en prevenir y combatir lo que se denomina en el documento constitutivo como inmigración “ilegal” y la trata de personas.

En este sentido, el Tratado de Lisboa enfatiza que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo tienen facultades para adoptar medidas sobre la inmigración y residencia “ilegales”,³ incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en “situación ilegal”; respecto a la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños, la “Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las

³ El término criminaliza a las personas que se encuentran sin documentos o en condición irregular en un país que no es el suyo. Ningún ser humano debería de ser considerado ilegal.

condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros” (*Diario Oficial de la UE*, 2007).

Sin embargo, y al igual que pasa con el asilo, el Tratado de Lisboa no define lo que se entiende por migración o migrante, pero de igual forma la Comisión Europea sí ofrece lo que se debe de concebir por estos dos términos. Sobre la *migración*, el órgano refiere que es: “El movimiento de una persona ya sea a través de una frontera internacional (migración internacional) o dentro de un Estado (migración interna), por más de un año, independientemente de las causas voluntarias o involuntarias, y de los medios regulares o irregulares usados para migrar” (Comisión Europea, 2018).

Es relevante que se mencione el periodo, ya que la UE también considera a un individuo como migrante cuando ha estado por más de 12 meses fuera del territorio del Estado del que es nacional o ciudadano y que ha residido por ese lapso en un país extranjero, sin importar que las causas del desplazamiento hayan sido voluntarias o involuntarias o por medios regulares o irregulares. Al igual que en otras definiciones, como la de la OIM, se presupone que cuando un ser humano pasa más de un año fuera de su país de origen debe de cambiar su forma de vida, sus relaciones y sus medios de subsistencia, a diferencia de los turistas, personas de negocios o incluso estudiantes que permanecen periodos cortos en otros países y sin intención de quedarse a residir.

Para que las palabras *asilo* y *migración* llegaran al léxico normativo del proceso de integración de la UE, se tuvo que pasar por diferentes estadios, procesos, negociaciones y hasta referencias en tratados constitutivos previos, situación que se abordará en el siguiente apartado.

La inclusión del asilo y de la migración en la operación de la UE

El continente europeo ha sido epicentro de migraciones masivas extracontinentales hacia América, Asia y África, producto de los procesos de colonización llevados a cabo a partir del siglo XVI, además ha sido lugar de origen para millones de personas que se aventuraron a probar suerte en territorios de ultramar independizados a lo largo de los siglos XIX y parte del XX. De la misma forma, miles de personas prefirieron dejar Europa ante los horrores de la primera y segunda guerras mundiales del siglo pasado y lograron protección en regiones como Norteamérica y Sudamérica.

De igual manera, y de forma más contemporánea, se vivieron grandes desplazamientos humanos dentro de Europa tras la caída del Muro de Berlín en 1989; la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS),

en 1991; el desmoronamiento de la antigua Yugoslavia durante la última década del siglo xx y la consolidación de la Unión Europea como bloque regional.

Otros patrones migratorios recientes que ha vivido el continente, y la UE de forma particular, son la inmigración tanto regular como indocumentada proveniente de países de otras regiones, en especial de África, pero también de Asia y en menor medida de América. Una parte considerable de estos migrantes tienen motivos económicos, pero también se aprecia la llegada de solicitantes de asilo que huyen de conflictos armados en sus países de origen, algunos de los cuales llevan décadas, como el de Afganistán (vigente desde 2001 y que se reactivó con el retorno de los talibanes al poder en 2021) y la guerra en Siria (desde 2011), a los que se suman decenas de conflictos en países sobre todo africanos, pero también asiáticos y de otras partes del mundo.

Los distintos patrones migratorios afrontados por la UE, las crisis políticas y humanitarias surgidas en diferentes momentos históricos, y las propias necesidades del bloque comunitario para lograr una mayor integración que incluya la libre movilidad de sus ciudadanos, han llevado a que de manera paulatina la organización internacional regional incluyera tanto al asilo como a la migración en instrumentos constitutivos, en políticas comunes, programas, directivas e instituciones *ex professo*.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La búsqueda de un sistema unificado de asilo en la UE

Antes de la conformación de lo que conocemos como UE, las dos conflagraciones mundiales acontecidas durante el siglo xx se convirtieron en el punto de partida para la atención de asilados en el continente y llevaron a Estados y organizaciones internacionales a trabajar para atender a millones de desplazados afectados por las guerras. En 1921, la extinta Sociedad de Naciones Unidas aprobó la creación de la figura del Alto Comisionado para atender a rusos, griegos, armenios y turcos que huían debido a diversos conflictos. De manera posterior, y debido a la Segunda Guerra Mundial –que dejó a más de 50 millones de personas desplazadas en el viejo continente–, se impulsó la creación de nuevas organizaciones, entre ellas la Administración de Socorro y Reconstrucción de las Naciones Unidas, vigente entre 1943 y 1947; la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), en operaciones hasta 1952, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), vigente desde 1950 (Machado, 2013: 68-95).

Todas estas instituciones se dedicaron a atender a los desplazados en Europa y el trabajo de ACNUR se amparaba en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en 1951 y en vigor a partir de 1954; sin embargo, los continuos conflictos en otras partes del mundo obligaron a los integrantes de la ONU a avalar el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados en 1967 para que la protección de los desplazados forzosos se extendiera a los demás continentes, así como el trabajo y la presencia de la nueva oficina especializada.

Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 son referencias para la actual Unión Europea, que de forma paulatina incorporó la cuestión del asilo en diversos tratados, así como el de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el vigente de Lisboa de 2009, en directivas, instrumentos varios y en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en 2000 para impulsar políticas en la materia y aún trabaja en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo.

El bloque sostiene que su objetivo es:

Establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967.

La UE incorporó el asilo en los tratados constitutivos de Maastricht (1993), de Ámsterdam (1999), y en el más reciente, el de Lisboa. De igual forma, se han establecido diferentes acciones, entre ellas, el Programa de Tampere, en 1999, para aplicar un sistema de asilo en dos fases. En la primera de ellas se crearon el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre 1999 y 2004, la base de datos dactiloscópicos de asilo europea (Eurodac) para la conservación y comparación de datos de impresiones dactilares, y se fijaron criterios y mecanismos para que los Estados revisaran las solicitudes de asilo. En la segunda fase, de 2004 a 2010, y a través del Programa de La Haya, se acordó aprobar en ese periodo instrumentos y medidas para poner en marcha un procedimiento único (Parlamento Europeo, 2021a).

En este último lapso de seis años se concretó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 2008, y un año después entró en vigor el Tratado de Lisboa, en el que se confirmó el objetivo de contar con un sistema uniforme de asilo, de protección subsidiaria, protección temporal, normativas de acogida y asociaciones, y cooperación con terceros países. Con el Tratado de Lisboa también se dispuso

que se modificara el TFUE para incluir los principios de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluida toda carga financiera, pero los objetivos no han podido alcanzarse de forma plena.

El Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Poder Judicial son algunas de las instancias que actualmente participan en el proyecto de conformación de política común de asilo y con el paso de los años se han sumado reglamentos, directivas e instituciones, como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), de 2010 o el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). De igual forma, sobresale la publicación del Nuevo Pacto Sobre Migración y Asilo de la UE, el 23 de septiembre de 2020, que incluye una reforma de la SECA para lograr la tan ansiada unificación de procesos, criterios y responsabilidades.

En el plano extrarregional destaca la participación de la UE en la negociación y firma del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, con el que reafirma su interés por velar los derechos de los refugiados y asilados, pero al mismo tiempo sobresale la firma de acuerdos con supuestos terceros países seguros para que reciban a solicitantes de asilo y migrantes irregulares que pretendían establecerse en la Unión Europea, el más importante de estos acuerdos se dio con Turquía en 2016.

Como puede apreciarse, el proceso para incorporar el asilo no ha sido sencillo, ni expedito, y en la actualidad persisten problemas entre los miembros de la UE para ponerse de acuerdo en cuanto a los asilados que deberían de recibir; incluso, hay países de recién ingreso como Bulgaria, Polonia y Hungría que se han negado en repetidas ocasiones a acatar acuerdos o disposiciones comunitarias para recibir cuotas de solicitantes de asilo provenientes de países en los que se practica el islam.⁴

Por su parte, otros seis países (Austria, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos, Grecia y Alemania), solicitaron a mediados de agosto de 2021 a la Comisión Europea que se mantenga el retorno a sus países de origen de solicitantes de asilo afganos rechazados por la UE. La solicitud se dio “ante el temor” de que se incremente el número de personas originarias de ese país asiático en Europa ante el avance del grupo Talibán, que tomó la capital de Afganistán el 14 de agosto del mismo año, lo que dejó en desamparo a miles de desplazados forzados. El Estado alemán, que ha sido mayor receptor en el bloque de asilados provenientes de Afganistán y de Siria, ha ofrecido ayuda para que los probables nuevos solicitantes de asilo se queden en países vecinos a Afganistán con el propósito de evitar que se repitan los flujos masivos que

⁴ Por ejemplo, en 2015 y 2016 se opusieron a recibir cuotas de refugiados sirios.

llegaron a la UE provocados por la guerra en Siria en 2015 y 2016 (De Miguel y Müller, 2021).

En contraparte, la UE se ha abierto para recibir a más de cinco millones de desplazados ucranianos, luego de la invasión rusa a Ucrania a finales de febrero de 2022. Incluso Bulgaria, Polonia y Hungría han aceptado a los ucranianos, quienes no son musulmanes y son en su mayoría blancos.

La migración como dualidad en la UE

Para la UE el tema de la migración representa una dualidad en muchos sentidos, ya que tiene estrategias y políticas diferenciadas y hasta opuestas en cuanto a la migración intracomunitaria y la inmigración proveniente de terceros. La primera la promueve, la segunda la limita, sobre todo la indocumentada, a la que aborda desde un enfoque policial y de contención. La migración de los comunitarios en el bloque es considerada motor de la integración, mientras que la llegada de migrantes irregulares es gestionada con guardias presentes en tierra y mar para realizar operativos de captura y repatriación, y con escasos esbozos de políticas de integración.

La actual política dual de migración de la UE se fundamenta en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el Tratado de Lisboa (Título IV, denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), y en una serie de directivas, estrategias, agendas, instituciones *ad hoc*, promovidas sobre todo en los últimos 20 años, y en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 2020.

Las competencias que destaca la UE que se deben seguir respecto a la política de inmigración son cuatro (Parlamento Europeo, 2021b):

- a) Inmigración legal: la Unión establece las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro, también en lo relativo a la reagrupación familiar. Los Estados miembros conservan el derecho de fijar volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.
- b) Integración: la Unión puede fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. No obstante, la legislación de la Unión no prevé la armonización de las leyes y reglamentaciones nacionales.

- c) Lucha contra la inmigración irregular: la Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos fundamentales.
- d) Acuerdos de readmisión: la Unión está facultada para celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

Y para cumplir con dichas competencias, la Unión pretende –como parte de sus objetivos, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas–, fomentar la cooperación con terceros países en todos los ámbitos, establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión y regir las políticas de inmigración por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluido el aspecto financiero.

En el papel, parecería una política migratoria dual responsable que tiene por objeto establecer “un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular” (Parlamento Europeo, 2021b) y que al mismo tiempo pretende estar acorde con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado en 2018 por la ONU, pero que en la práctica perfila a la migración de terceros países como una amenaza que debe de ser contenida, tanto por su volumen como por la influencia que podrían tener en los lugares de destino los inmigrantes que profesan religiones y costumbres diferentes a los valores cristianos y liberales incrustados en el ADN del bloque europeo (*Cfr.* Saiz, 2007 y Martínez, 2018).

Para los comunitarios se suprimen los controles fronterizos y las visas, gracias al Espacio Schengen⁵ (vigente desde 1995 y en el que participan 22 miembros de la UE y cuatro países que no forman parte del bloque);⁶ se garantiza la libre movilidad laboral y de residencia, se unifican criterios para garan-

⁵ En 1985 se firmó el Acuerdo Schengen, pero hasta 1995 empezó a operar el Espacio (*Cfr.* Consejo de la Unión Europea, 2018). Desde entonces los controles fronterizos se han retirado para facilitar la movilidad humana y sólo se han restablecido las revisiones de forma temporal en algunos países tras atentados registrados en capitales europeas, oleadas migratorias masivas irregulares o la pandemia de la Covid-19.

⁶ De los 26 Estados participantes en el Espacio Schengen, 22 son miembros de la UE y sólo se mantienen fuera de él por diversas razones: Bulgaria, Croacia, Chipre, Rumania e Irlanda. Por su parte, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, no están dentro de la UE, pero sí forman parte del Espacio Schengen.

tizar derechos laborales, acceso a universidades, a servicios de salud y a una integración plena si deciden cambiar de país de residencia dentro de la propia UE; mientras que para los extracomunitarios, en especial los indocumentados, hay operativos, directivas de retorno, acuerdos con supuestos terceros países seguros para que reciban migrantes y trámites que limitan su entrada al bloque, como la tarjeta azul, utilizada desde 2009 para que sólo personal altamente calificado pueda trabajar en los países de la Unión.

Algunos instrumentos y acciones más representativas de la UE para contener a la migración indocumentada son: la creación en 2004 de la Agencia Europea para la Gestión de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) para vigilar las fronteras, compartir información con los Estados del bloque, realizar operativos de detención por tierra, mar y aire, y apoyar en las deportaciones (UE 2020); la aprobación del Plan de Acción de la Unión Europea contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2015-2020); la entrada en vigor del Plan de Acción de la UE en materia de Retorno, de 2015, y que hace expedito el retorno a sus países de origen a los migrantes irregulares “sin derecho a residir en la UE” (Comisión Europea, 2015); así como promover manuales de retorno y directivas para sancionar a empleadores de migrantes irregulares.

En síntesis, se apoya la libre movilidad y residencia de los comunitarios porque forma parte del proceso de integración de la UE, y se abren las puertas para los más calificados provenientes de terceros países; mientras que la inmigración proveniente en su mayoría de África y de Asia es contenida, en especial si es irregular, pues se considera indeseada, sobre todo la que profesa la religión musulmana. A los inmigrantes provenientes de países musulmanes se les considera peligrosos para los valores y las costumbres de la Unión y se les vincula de manera generalizada con atentados realizados por grupos radicales islamistas, como el acontecido en el subterráneo de Madrid en 2004; el ocurrido en el sistema público de transporte de Londres⁷ en 2005; el realizado en un concierto en París en 2015, o con los ataques de “lobos solitarios”,⁸ que se han presentado en varias ciudades europeas.

⁷ En esta fecha, Reino Unido aún formaba parte de la UE, y aunque no era parte del Espacio Schengen, sí colaboraba con el bloque regional en materia de seguridad de las fronteras e intercambio de información. La salida de Reino Unido de la Unión Europea se oficializó el 31 de enero de 2020.

⁸ Personas radicalizadas, algunos hijos de inmigrantes que no se integraron a las sociedades de acogida, que han utilizado cuchillos o automotores para lastimar y asesinar a lugareños con el objetivo de sembrar terror, supuestamente en el nombre del islam, pero que no representan a las comunidades de inmigrantes musulmanas.

A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES: DEBATE CONTEMPORÁNEO, CRÍTICAS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En pleno uso de sus facultades como organización internacional regional y como parte de su proceso de integración, la UE ha creado de forma paulatina políticas comunes y sistemas e instituciones para atender el asilo y la inmigración. Estos conceptos han sido retomados de instrumentos y de organizaciones internacionales (Convención de Refugiados en 1951, y la OIM) y han sido adecuados para ser asumidos por el bloque regional en sus tratados constitutivos, directrices, planes, normativas y estrategias.

El asilo y la migración forman parte de los debates contemporáneos en el bloque porque son realidades latentes con efectos políticos, sociales, económicos y culturales. Además, se aprecian contrastes y contradicciones en las acciones que ha tomado la UE en las últimas dos décadas, puesto que por una parte ha facilitado la migración intracomunitaria, y por otra, se cierra cada vez más a la llegada de asilados o de migrantes irregulares.

Para una Unión forjada en los ideales del cristianismo, el humanismo y el liberalismo, y cuyos países integrantes afrontaron en diferentes momentos del siglo xx desplazamientos forzados que llevaron a una parte de sus ciudadanos a residir en territorios de ultramar para salvar sus vidas, el asilo y la migración son más que conceptos, son referencias históricas que buscan ser atendidas en el presente.

La UE ha tenido mucho éxito en cuanto al tratamiento de la migración intracomunitaria. El Espacio Schengen, la supresión de visados y de controles fronterizos al interior de la organización, la libre movilidad y de residencia de la que gozan sus ciudadanos, la unificación de criterios para facilitar el libre tránsito y las medidas tomadas para apoyar la integración de los migrantes comunitarios en otros países de la Unión, son medidas que han demostrado que es posible atender las migraciones de forma eficiente y que los países menos favorecidos no se vacían y los más desarrollados no son sobrepasados por olas migratorias interminables.

Sin embargo, y a pesar de los objetivos humanistas planteados en documentos, directrices, planes y programas para lograr políticas de asilo y migratorias comunes, la UE aún carece de sistemas eficientes que atiendan la inmigración indocumentada y las cada vez más crecientes solicitudes de asilo. En reiteradas ocasiones los nacionalismos, los temores, la xenofobia y la falta de voluntad han privado entre varios de los Estados integrantes del bloque al momento de cumplir con los compromisos acordados, por lo que se ha optado por tener políticas de contención para evitar el ingreso de inmigrantes irregulares y de solicitantes de asilo.

Como ejemplo del temor frente a la otredad y de acciones contrarias al humanismo o a lo acordado en el seno de la UE destaca la negativa en 2015 de Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, República Checa y Polonia de recibir refugiados sirios de acuerdo con un plan diseñado por la Unión e impulsado por la canciller alemana Ángela Merkel. Entre los argumentos esgrimidos estaban motivos de seguridad, diferencias religiosas y culturales y porque “habría estructuras terroristas de donde provenían los refugiados” (DW, 2016). También están los dirigentes políticos y los movimientos ultranacionalistas que en diversas ocasiones han hecho del combate a la inmigración su bandera electoral y han enfrentado las disposiciones de Bruselas, entre ellos, el exministro del Interior de Italia, Matteo Salvini (2018-2019), quien alentaba y aplaudía las agresiones contra inmigrantes africanos y se negaba a recibir asilados o a migrantes rescatados en el mar, aunque lo solicitara la Unión.

Por otra parte, los acuerdos con supuestos terceros países seguros son muestra de la ineficiencia del bloque y del temor en Bruselas para lidiar con nuevas oleadas de inmigrantes y de asilados. Sin duda, los países expulsores son los principales responsables de las condiciones o falta de ellas para que sus ciudadanos gocen de vidas dignas, pero cuando en Siria hubo bombas e intervención de países de la UE, entonces se debería de tener un compromiso moral y formal con los desplazados forzados de ese país asiático. Es por ello que el acuerdo que mantiene la Unión con Turquía, desde 2016, es contrario a los valores de la organización, pues el Estado turco no es un garante del respeto a los derechos humanos y el bloque comunitario desatiende obligaciones internacionales sobre refugio.

Es pertinente destacar que gracias a este Acuerdo UE-Turquía, las personas que llegan de forma irregular a las islas del Egeo (la mayoría se encuentra en territorio de Grecia), incluidas las solicitantes de asilo, son devueltas al país turco. Ankara, por su parte, también impide que su territorio sea trampolín de la migración irregular y a cambio habría recibido hasta 2020 unos seis mil millones de euros para atender los campos de refugiados.

Como resultados de ese ignominioso acuerdo, y a cinco años de su firma, se observa que unas 15 000 personas, incluidos infantes, se encontraban a mediados de 2021 hacinados en campos de las islas griegas; que Turquía alberga a unos 3.5 millones de sirios sin mayores esperanzas de mejorar sus vidas, y que ciudadanos sirios han sido devueltos a su país de origen por parte de Ankara (Amnistía Internacional, 2021), con lo que se puso de nueva cuenta en peligro su existencia ante un régimen represor como el del presidente Bashar al-Ásad.

De igual manera, con el regreso del grupo Talibán al gobierno de Afganistán, la UE muestra otra vez deficiencias, pues algunos de sus miembros,

incluido el Estado alemán, desean impedir nuevas oleadas de refugiados afganos, no les importa salvar la mayor cantidad de vidas, de acuerdo con sus capacidades como potencia económica mundial o de sus compromisos con la defensa de los derechos humanos, a menos de que los flujos provengan de países que sienten más cercanos en cuanto a cultura, ideología, religión y hasta características físicas, como ha sido el caso de los ucranianos que han huido de su país para sobrevivir ante la invasión ordenada por el presidente ruso Vladimir Putin.

Sin duda la UE y sus integrantes están llenos de contrastes, basta recordar que en medio de la pandemia de covid-19, países como Italia y Portugal llevaron a cabo regularizaciones en 2020, en el caso del gobierno italiano de trabajadores agrícolas y domésticos, y en el de Portugal de todos los inmigrantes sin permiso de residencia, con lo que se reconoció la importancia de los migrantes para llevar alimentos a las mesas, cuidar niños y ancianos en momentos críticos y atender a los contagiados del SARS-CoV-2 y el funcionamiento de hospitales. En tanto, la UE continuó con políticas restrictivas para los indocumentados y de atracción para los más capacitados, a pesar de que buena parte de los Estados del bloque comunitario tienen poblaciones locales cada vez más envejecidas.

Un elemento más que está pendiente en la UE y entre sus integrantes es el fortalecimiento de políticas comunes para garantizar la integración de los asilados y de los inmigrantes en el objetivo de evitar la radicalización de algunos de ellos. Hasta el momento, se carece de evidencia para acusar a todos los extranjeros que profesan el islam de ser terroristas o de que están acabando con las costumbres y los valores cristianos y liberales de la organización europea, pero también sería irresponsable negar que la inmigración extracomunitaria representa retos sociales, económicos, políticos y culturales para los Estados receptores, mismos que deberían de ser atendidos por todos los actores estatales involucrados en los circuitos migratorios, incluidos los países expulsores y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

Debido a todo lo anterior, las líneas de investigación sobre asilo y migración en las universidades y centros de investigación en UE son amplias, y van desde políticas migratorias y de asilo; estudios de frontera; políticas de control migratorio; seguridad y fronteras; identidad y ciudadanía móviles; identidad y religión; procesos de integración y cohesión para migrantes y asilados, activismo político transnacional; cooperación y desarrollo; migración y género; intervenciones sociales en comunidades migrantes; gobernanza de la migración, migración forzada y acceso a la justicia; derecho internacional sobre migración

y asilo; estudios étnicos y antropológicos sobre migración; estudios interculturales, etcétera.⁹

Respecto a la oferta educativa de posgrado que se ofrece en países de la UE, vale la pena subrayar que abarca especializaciones, maestrías y doctorados,¹⁰ lo que refleja el interés y la necesidad de tener especialistas que aborden las aristas de estos dos procesos tan relevantes y controversiales en un bloque comunitario que en los siguientes lustros seguirá como gran centro de atracción para millones de personas en búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo o que anhelan salvar sus vidas y las de sus familiares.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (1951), *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra: ACNUR, [<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>] (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (2011), *Resettlement Handbook*, Ginebra: ACNUR.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) (2021), *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, Ginebra: ACNUR.
- Amnistía Internacional (2021), “UE: el aniversario del acuerdo con Turquía, un aviso frente a nuevos acuerdos de migración peligrosos”, [<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/ue-el-aniversario-del-acuerdo-con-turquia-un-aviso-frente-a-nuevos-acuerdos-de-migracion-peligrosos/>] (fecha de consulta: 19 de agosto de 2021).
- Blanco, Cristina (2000), *Las migraciones contemporáneas*, Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Europea (2015), *Plan de Acción de la UE en materia de retorno*, Bruselas: Comisión Europea.

⁹ Como muestra de las líneas de investigación se pueden consultar los programas de estudio de la neerlandesa Universidad de Utrecht, que ofrece una especialización sobre Migración, Relaciones Étnicas y Multiculturalismo, disponible en: <https://www.uu.nl/masters/en/migration-ethnic-relations-and>; o el programa de doctorado en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, de la española y jesuita Universidad Pontificia Comillas, disponible en: <https://www.comillas.edu/es/doctorado/programa-oficial-de-doctorado-en-migraciones-internacionales-y-cooperacion-al-desarrollo>.

¹⁰ Una lista de los másteres que ofrecen países de la UE y el Reino Unido se puede consultar en: <https://www.master-maestrias.com/Master-Posgrado/Estudios-de-la-migraci%C3%B3n/Europa/>; de igual forma existe una red de universidades que colabora para certificar el doctorado europeo en Migración, Diversidad e Identidades, se puede consultar el proyecto en: <https://www.efms.uni-bamberg.de/neteuphe.htm>.

- Comisión Europea (2018), *Asylum and Migration. Glossary 6.0. A tool for Better Comparability Produced by the European Migration Network*, Ginebra: Comisión Europea.
- Consejo de la Unión Europea (2018), *Schengen. La puerta de acceso a la libre circulación en Europa*, Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- De Miguel, Bernardo y Enrique Müller (2021), “La UE reforzará la ayuda a los países vecinos de Afganistán para intentar que el flujo de refugiados se quede en la zona”, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2021-08-16/la-ue-reforzara-la-ayuda-a-los-vecinos-de-afganistan-para-intentar-que-el-flujo-de-refugiados-se-queda-en-la-zona.html] (fecha de consulta: 16 de agosto de 2021).
- Deutsche Welle* (DW) (2016), “Europa del este no quiere refugiados”, [https://www.dw.com/es/europa-del-este-no-quiere-refugiados/a-19514868] (fecha de consulta: 18 de agosto de 2021).
- Diario Oficial de la UE* (2007), “Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, Bruselas: UE.
- Gómez-Robledo Verduzco, Antonio (2012), “El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional”, *Temas selectos de derecho internacional*, México: IJ-UNAM, pp. 615-628.
- Machado Cajide, Landy (2013), “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de refugiados”, *Anuario Digital CEMI*, vol. 1, núm. 1, enero-diciembre, pp. 85-105.
- Martínez Roda, Mikel (2018), “Europa antes de Europa. Ficciones y realidad de la comunidad supranacional europea. Siglos XVIII-XX”, *Letras Históricas*, núm. 19, otoño 2018-invierno 2019, pp. 127-156.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1967), *Declaración sobre el Asilo Territorial*, Nueva York: ONU.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019), *International Migration Law. Glossary on Migration*, Ginebra: OIM.
- Parlamento Europeo (2021a), “Fichas temáticas sobre la Unión Europea. La política de asilo”, Estrasburgo: Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo] (fecha de consulta: 16 de agosto de 2021).
- Parlamento Europeo (2021b), “Fichas temáticas sobre la Unión Europea. La política de inmigración”, Estrasburgo: Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion] (fecha de consulta: 17 de agosto de 2021).

Saiz Álvarez, José Manuel (2007), “La visión cristiana de los padres de Europa”, *UNISCI Discussion Papers*, Universidad Antonio de Nebrija, núm. 14, mayo-agosto, pp. 115-129.

Unión Europea (UE) (2020), *Breve introducción a Frontex*, Bruselas: UE.

ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

*Gabriela Uberetagoiena Pimentel**

DEFINICIÓN

EL TÉRMINO ASOCIACIÓN en el campo de las relaciones internacionales tiene su origen en el periodo de la Posguerra Fría, como resultado de los cambios geopolíticos y de la reorganización del sistema internacional; sin embargo, fue en los años noventa cuando su uso proliferó para nombrar las actividades de cooperación para el desarrollo entre actores internacionales. Hoy en día el concepto denota una forma de relación en muchos ámbitos, desde lo científico, industrial, empresarial, político, humanitario o diplomático, lo cual marca el compromiso de los asociados de una agenda a seguir, sin que necesariamente tenga detrás un acuerdo vinculante (Rocha, 2010).

Por su parte, el término estratégico tuvo tradicionalmente una connotación militar; sin embargo, durante el siglo xx se fue aplicando a una variedad de campos, en especial, en cuestiones políticas. Con el fin de la Guerra Fría, también se comenzó a utilizar en ámbitos administrativos, empresariales, de mercadotecnia, así como en gubernamentales.

Ambos conceptos, asociación y estratégico, en relaciones internacionales, se refieren a un pacto mutuo de participación para alcanzar objetivos concretos de forma flexible e informal, lo que lleva a la adopción de una agenda de entendimiento y cooperación en términos políticos. Asimismo, denota una forma de

* Profesora Titular C de tiempo completo en la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Correo electrónico: guberetagoiena@ipn.mx.

cooperación en la que se involucran los actores con el fin de obtener ganancias de forma recíproca al establecer o distribuir sus áreas de influencia (Rocha, 2010).

Otra definición general es la que la conceptualiza como una alianza entre dos o más Estados o regiones, con el objetivo de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes, transformando relaciones de dependencia o subordinación en asociados de más alto nivel (Quevedo, 2018).

En el léxico de la Unión Europea (UE), la combinación de los términos se refiere a un tipo concreto de relación política que establece un mecanismo diplomático para hacer converger agendas, con características que varían de un actor a otro y, por lo tanto, se ha convertido en una “noción multiforme que tiende a devenir en un principio de acción, un método estructurante de [sus] relaciones exteriores” (Rocha, 2010: 252).

Ningún documento de la UE define oficialmente el término asociación estratégica, por lo que sus bases, conceptos y taxonomía se han ido desarrollando a través del tiempo a partir de su descripción histórica. Lo que existe son elementos que aparecen en varios documentos oficiales, el primero de ellos, Estrategia Europea de Seguridad de 2003 que, aunque no define específicamente este concepto, señala que es un imperativo colaborar con agentes o regiones clave que compartan sus fines, valores y que estuvieran dispuestos a apoyarlos (Consejo Europeo, 2003).

Ante los huecos de información y formalización oficial del concepto por parte de la UE, autores como Thomas Renard (Quevedo, 2018), han clasificado las asociaciones estratégicas como no idénticas y no iguales. Las primeras se refieren a aquellas entabladas con los llamados poderes establecidos, como son: Canadá, Rusia, Estados Unidos y Japón. Las características con todos ellos, debido a la relación realmente estratégica que representan, es que no existe ningún documento que formalice la asociación y sólo se encuentran algunos informes y diálogos en algunos sectores.

El segundo tipo de asociaciones son las establecidas bajo documentos explícitamente titulados con ese nombre, tal sería el caso de Brasil, India, China, Corea del Sur, Sudáfrica y México, todos ellos países emergentes caracterizados por tener un ascenso rápido en el sistema global. Aquí el mecanismo cambia, pues surge a partir de una comunicación de la Comisión, interviene el Consejo y se aprueba en una cumbre bilateral.

Un acuerdo tal hace una especie de blindaje para la relación con base en un diálogo al más alto nivel, que refuerza la cooperación bilateral sobre temas de preocupación regional y global. Para la política exterior de la UE esa etiqueta de socio estratégico significa el otorgamiento de un lugar privilegiado

en la agenda comunitaria y es el *status* más elevado en las relaciones con terceros países. A diferencia de una relación tradicional, que se estructura principalmente bajo las temáticas económica, comercial y de cooperación técnica, las asociaciones estratégicas se basan en la convergencia de posiciones sobre las amenazas comunes a la seguridad a nivel global (Ferreira-Pereira y Smith, 2021).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Ante el vacío de definición oficial por parte de la UE, una descripción de la trayectoria histórica ilustra de mejor manera el concepto. Como se mencionó anteriormente, al término de la Guerra Fría y, como consecuencia de la transformación geopolítica en el mundo, surgió la necesidad de buscar mecanismos que reequilibraran el sistema internacional. Estados Unidos impulsó asociaciones estratégicas como el medio informal que permitiría el diálogo al más alto nivel en un contexto de cambio entre los actores internacionales más importantes, particularmente en el área político-militar en el marco de la OTAN. No obstante, ese mecanismo desencadenó que, posteriormente, actores como la UE, China o Rusia instrumentaran sus versiones de asociaciones estratégicas acorde a sus propios contextos y proyectos.

Según Rocha (2010), en un primer momento, dichas asociaciones se dieron entre la URSS y Estados Unidos, en el periodo entre 1989-1990. De esta manera, en las cumbres de la OTAN de 1990, en Londres, y 1991, en Roma, se formuló un nuevo concepto estratégico para la organización, basado en diálogos y cooperación, para lo cual se crearon el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NAAC, por sus siglas en inglés), las Asociaciones para la Paz y el proceso de ampliación. En una segunda etapa, estrechamente relacionada con la anterior, el concepto de asociación estratégica cobra sentido en el proceso de ampliación de la OTAN hacia Europa del Este, ya que aquellos países no involucrados en la incorporación a la organización de manera formal, serían invitados a cooperar mediante dichas asociaciones, llamadas para la paz, con el objetivo de formar una zona de influencia alrededor de los países excomunistas. La tercera etapa involucra directamente a la UE, al establecer un diálogo político a través del Acuerdo de Asociación y Cooperación en 1994 con Rusia, en vigor en 1997 y convertida en Estrategia Común en 1999.

Lo anterior es la reacción de la UE en el mismo terreno de seguridad que ofrece una alternativa a los países de Europa Central dándoles el estatus de asociados a aquellos que participaron previamente en el Foro de Consultas de

la Unión Europea Occidental (WEU) y que no eran candidatos a ser miembros de la OTAN en aquel momento. Por supuesto, esto fue temporal, en tanto se oficializó la Política Europea de Seguridad y Defensa en 1999.

Los años noventa fueron determinantes para la introducción del concepto de asociación estratégica en las relaciones de la UE con el exterior y la apertura de una nueva dimensión en sus relaciones políticas tanto a nivel bilateral como multilateral, lo que dio cuenta de la construcción de su identidad exterior y su papel en el impulso del interregionalismo, tal es el caso de los diálogos establecidos con la Unión Africana (2000), América Latina (1999) o los países del Mediterráneo (1995). Sin embargo, a nivel bilateral sería a partir de 2003 que se empezarían a definir algunas de ellas.

No cabe duda que el antecedente del concepto de asociación estratégica en la UE se encuentra en su mecanismo de diálogo político de los años noventa que, si bien no se equipara con hacer una alianza con un tercer país, sí iba más allá de una relación ocasional (Ferreira-Pereira y Smith, 2021), pues era formalizado, ya sea como uno de los ámbitos de un acuerdo de asociación económica o firmando un entendimiento común, intercambio de cartas, declaración conjunta, etcétera.

El mecanismo también tiene sus antecedentes, como lo es la Cooperación Política Europea (CPE), de 1973, cuyo objetivo era armonizar la política exterior de los países miembros de la entonces Comunidad Europea y sus posteriores ampliaciones; se hacía alusión al establecimiento de un diálogo constructivo con Estados Unidos y otros países industrializados. Otro documento importante para el establecimiento de diálogos políticos fue el Informe Londres de 1981, que establecía los procedimientos para entablar relaciones con terceros países, poniendo de manifiesto la importancia de expresarse con una única voz hacia el exterior. No obstante, fue hasta 1986, mediante el Acta Única que la existencia de los diálogos políticos fue reconocida de manera formal.

Después de la firma del Tratado de Maastricht de 1992, hubo un aumento en las relaciones exteriores de la UE y sus ámbitos se ampliaron más allá de lo económico, pasando a lo político y de seguridad. Asimismo, el número de actores internacionales también aumentó. A partir de este momento, los acuerdos de cooperación o asociación incluyeron cláusulas de diálogo político, que reforzaban la identidad comunitaria y su actuación como UE en la escena internacional.

Asimismo, en 1997, el Tratado de Ámsterdam incorporó las llamadas estrategias comunes como uno de los varios medios para alcanzar sus objetivos de política exterior y de seguridad común a través del Consejo Europeo (Comunidades Europeas, 1997). Un año más tarde, se introdujo el carácter de estratégico a la relación con Rusia en el contexto de la Posguerra Fría, durante

las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena, formalizándose la estrategia común en junio de 1999 por un periodo de cuatro años (CIDOB, 2002). Posteriormente, con Ucrania, modificada en 2003 y, con la Región Mediterránea, en 2000.

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y los retos de seguridad, la llevaron a adoptar una postura colectiva más agresiva, con miras a establecer nuevas asociaciones y consolidar la ya existentes; sin embargo, a pesar de la esperanzadora implementación de la estrategia común con Rusia, los resultados fueron escasos y, como consecuencia de ello, otras estrategias comunes, como la de los Balcanes, no se llevaron a cabo, además de que su aplicación mediante acciones comunes y posiciones comunes requería el voto por mayoría cualificada entre los miembros de la UE y eso complicó el mecanismo (Ferreira-Pereira y Smith, 2021).

Después de 2003, este instrumento desapareció, empezando a tomar su lugar las asociaciones estratégicas con países importantes en la escena internacional, al lado de otras iniciativas, como la Política Europea de Vecindad. A partir de ese momento, la UE lanzó una concepción más institucionalizada de las asociaciones estratégicas, con base en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), donde se reconocía la necesidad de perseguir los objetivos de la UE tanto a nivel multilateral, en organismos internacionales, como por asociaciones con actores clave.

El resultado fue la instrumentación de siete acuerdos bilaterales de asociación estratégica dirigidos exclusivamente a poderes emergentes con China, en 2003; India, en 2004; Canadá y Japón, en 2005; Brasil, en 2007; México y Sudáfrica, en 2008; además de la actualización del PCA con Rusia en 2005;¹ más adelante, en 2010 se formalizaría con Corea del Sur.

A la luz de la EES, la creación de las asociaciones estratégicas constituye un reconocimiento de que, para reafirmarse como actor global en un mundo multipolar, la UE debía fomentar una red dinámica en la que participaran tanto organizaciones como actores internacionales clave (Consejo Europeo, 2003: 13).

Es claro que la dimensión de la seguridad es la que da origen al instrumento ante un entorno internacional complejo e incierto. Representa, sin duda una novedad, toda vez que las relaciones bilaterales tradicionales con terceros países estaban basadas en aspectos comerciales y de cooperación; sin embargo, las asociaciones estratégicas se estructuran y refuerzan en torno a posturas para hacer frente a las cambiantes amenazas comunes.

¹ En la Estrategia Global de 2016, las relaciones con Rusia se describieron como un desafío estratégico clave y no como socio estratégico y en 2019, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría una resolución en la que se afirmaba que Rusia ya no podía considerarse un socio estratégico.

No obstante, el significado de esta transformación en la acción exterior de la UE y el surgimiento de las asociaciones estratégicas se relaciona con su necesidad de colocarse en el escenario internacional ante la fuerza económica demostrada por los países en desarrollo, la cual se estaba transformando en poder político real. De ahí, la consolidación de las diez asociaciones estratégicas mencionadas (Ferreira-Pereira y Smith, 2021).

Fue en 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que se introdujo un nuevo marco para su acción exterior, facultando al Consejo Europeo para determinar su interés estratégico en conjunto. En sus artículos 21 y 22, se establece que es el Consejo Europeo el que determinará intereses y objetivos estratégicos de la UE, por lo que reconoce el establecimiento de relaciones estratégicas desde un plano más jurídico (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007). Esta acción exterior de la UE se ve reforzada por la creación de la figura de un presidente del Consejo y un Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Europea.

La crisis económica que afectó a Europa y el mundo desde 2008 socavó la imagen exterior de la UE como comunidad de prosperidad y, por tanto, dejó ver la importancia de las asociaciones estratégicas como herramienta de política exterior a la altura de sus ambiciones globales (Ferreira-Pereira y Smith, 2021). Lo anterior se hizo evidente durante las conclusiones del Consejo en septiembre de 2010, en las que se les señaló como un instrumento útil para perseguir los objetivos e intereses europeos (Ferreira-Pereira y Guedes, 2016). Dos años más tarde, el Informe Final del Grupo sobre el Futuro de Europa destacó la necesidad de que la organización configurara las relaciones con los socios estratégicos de forma más eficaz y se atribuyó a la Alta Representante de la Política Exterior de la UE un papel de liderazgo en este sentido, con el apoyo de los Estados miembros. En 2015, también se destacó la relevancia de esta política de asociación para la operación de la UE en el mundo.

En 2016 se presentó la nueva estrategia global que sustituiría a la de 2003, titulada *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, en la que se plantea un marco más amplio de cooperación internacional y de acción exterior relacionados con los retos actuales a los que se enfrenta el mundo. Esta estrategia está basada en los principios de unidad, compromiso, responsabilidad y asociación. Respecto a este último valor, destaca en el documento la ampliación de la visión no sólo hacia los “socios principales, países afines y agrupaciones regionales”, sino también de una asociación “selectiva” con otros actores cuya cooperación sea necesaria para enfrentar retos comunes y la profundización de la asociación con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado como actores clave (European External Action Service, 2016).

Esta llamada Estrategia Global desarrolló la idea de la autonomía estratégica, definida como la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo ser capaz de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario (Consejo de la Unión Europea, 2016: 17), bajo un enfoque pragmático con cinco prioridades para la política exterior de la UE: seguridad; resiliencia de los Estados; desarrollo de capacidad para resolver conflictos; órdenes regionales de cooperación, y la gobernanza mundial para el siglo XXI. Para aplicar la nueva estrategia, se presentó el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa por parte de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el cual se enfatiza el reforzamiento de las asociaciones estratégicas con organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OTAN y la profundización de la cooperación entre la Unión Africana y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

En cuanto a los países con quienes se tiene implementada una asociación estratégica señala que se buscaría un enfoque más estratégico con los países socios que compartan los valores de la UE y estén dispuestos a contribuir a las misiones y operaciones de la política exterior europea. No hay ninguna mención en particular a alguno de los socios estratégicos actuales.

En años más recientes, una sucesión de crisis y acontecimientos internos, han retado a la UE, además de la difícil situación económica, el creciente populismo, el declive de la democracia en algunos Estados miembros, el proceso del Brexit, entre otros, han traído consigo la perspectiva de tensiones geopolíticas. En el exterior, también ha enfrentado retos sin precedentes, sobre todo relacionados por las denominadas potencias emergentes, que promueven puntos de vista controvertidos sobre la reforma de la gobernanza mundial y la gestión de la globalización. El deterioro general de la política internacional y de las relaciones transatlánticas como resultado de la política exterior de la administración Trump completa la complejidad de este panorama.

A partir del año 2020, el impacto de la pandemia por Covid-19 en las principales regiones del mundo sirvió para poner de manifiesto muchas de las tensiones y las fisuras antes señaladas, con fricciones entre las principales potencias y una intensa competencia por desarrollar medios para tratar la enfermedad, que son parte del contexto geopolítico global.

Una vez concluido el recorrido histórico del concepto que se desarrolla, es necesario pasar a la parte teórica. Sin duda alguna una perspectiva ecléctica entre enfoques clave de las relaciones internacionales permite una mayor comprensión, toda vez que las asociaciones estratégicas desafían los procesos de explicación, además de generar una amplia gama de temas relacionados.

A continuación, se hacen breves referencias con tres diferentes enfoques, con lo que se pretende generar una reflexión propia al lector.

- 1) Desde un punto de vista realista, cada una de las relaciones establecidas con los socios estratégicos es una asociación entre un actor no estatal (la UE) y un actor estatal. Una pregunta clave, según Ferreira-Pereira y Smith (2021) sería: ¿cómo afecta esto a las relaciones de poder inherentes a la asociación y de qué manera la propia asociación refleja o replantea las relaciones de poder en la escena mundial en general?

Como se señaló anteriormente, el resurgimiento de la “política del poder” en la escena mundial durante las dos últimas décadas ha aumentado la capacidad de la UE para ejercer el poder en sus principales relaciones internacionales. Al mismo tiempo, al desarrollarse fuera de los acuerdos de cooperación interregional, las asociaciones estratégicas tienden a estar más en consonancia con las sensibilidades y los enfoques realistas, pues podrían ser utilizadas como un instrumento de poder sobre un tercer país o grupo de países. De ser así, la naturaleza de la asociación pasaría de estratégica a defensiva u ofensiva (Rocha, 2015).

- 2) Las teorías institucionalistas tienen también una fuerte relación con las formas en que las asociaciones estratégicas tuvieron su origen y se fueron consolidando y dotado de estructuras más o menos amplias. La pregunta aquí sería: ¿reflejan procesos de elección racional y maximización de la utilidad, de aprendizaje y adaptación social, o de evolución histórica a través de fases de institucionalización que se acumulan para proporcionar una estructura más o menos sólida? (Ferreira-Pereira y Smith, 2021).

Sin duda alguna, bajo una perspectiva institucionalista, la respuesta sería afirmativa apoyados en el recorrido histórico hecho anteriormente, en el que se demuestra haber pasado de un mecanismo de diálogos políticos a estrategias comunes, de ahí a asociaciones estratégicas, si bien no definidas oficialmente en el Tratado de Lisboa, ni en ningún otro documento, sí llevados a la práctica y formalizados mediante acuerdos con los países seleccionados.

Desde un punto de vista crítico, se consideraría muy débil su institucionalización, pero valdrá la pena reflexionarlo en líneas de investigación más detalladas al respecto.

- 3) No menos importante es generar el análisis desde un enfoque constructivista. El contexto histórico en que se ubica el desarrollo de las asociaciones estratégicas está caracterizado por cambios profundos y estructurales en el sistema internacional que se tenían que entender y enfrentar con nuevos mecanismos e instrumentos. De ahí la creación de nuevas alianzas

por parte de Estados Unidos, en un primer momento y posteriormente la UE, desde su propia perspectiva.

Desde esta lente, se está ante un cambio cognitivo de las condiciones anteriores a la construcción de nuevos contextos en el sistema internacional. Por su parte, Estados Unidos busca construir nuevas alianzas flexibles en un entorno de incertidumbre sin un enemigo concreto con quien luchar; la OTAN, ante un proceso de ampliación con el reto de generar nuevas reglas; la UE, en la búsqueda de posicionarse en noveles escenarios, y actores como China o Rusia, adecuando también su comportamiento internacional.

No obstante, el fenómeno de la construcción progresiva del futuro...

no sigue una trayectoria única, sino que procede de una mutación continua de las formas y la creación de especies divergentes, bajo la influencia combinada de las circunstancias internas y las presiones externas [para cada uno de los actores. Las asociaciones estratégicas impulsadas por la Unión Europea se entienden como un] instrumento para fortalecer a las relaciones bilaterales con terceros países, lo que implica el reconocimiento de la revitalización del Estado nacional y la necesidad de su intervención en la generación de nuevos mecanismos de cooperación [...] Las relaciones estratégicas reflejan un sistema internacional en transición, donde las normas son cuestionadas y el balance de poder está cambiando, pero los retos son considerablemente comunes [...] (Rocha, 2010: 269).

Por su naturaleza y funcionamiento, hay abundantes críticas al mecanismo. Algunas de las más importantes provienen de algunos autores como Jean Raux, Philippe Moreau Defarges, Iréne Bellier, Giovanni Grevi, entre otros (Quevedo, 2018; Rocha, 2010, Ferreira-Pereira y Guedes, 2016 y Ferreira-Pereira y Smith, 2021), se pueden agrupar en tres tópicos principales:

- 1) Por lo que respecta al objetivo y alcance de las asociaciones estratégicas, la paradoja que surge es si uno de los propósitos de la política exterior de la UE ha sido tradicionalmente contribuir a consolidar el multilateralismo. Estas asociaciones ¿llevan más bien a un “bilateralismo selectivo”? (Quevedo, 2018: 69).

En cuanto al alcance, mucho se ha tratado de identificar características comunes en el rumbo de las diez asociaciones vigentes; sin embargo, a la conclusión que se llega es de que el alcance depende de cada relación, algunas de ellas son tradicionales y geopolíticamente naturales, pero otras

son más simbólicas que reales, como la euro-africana y la latinoamericana, incluso. Tampoco hay una lista oficial de socios estratégicos, incluso al mencionarse en discursos oficiales de funcionarios comunitarios los nombres y número varían, lo cual indica que al parecer “no hay un razonamiento claro detrás de la elección y clasificación de socios estratégicos por parte de la Unión Europea” (Quevedo, 2018: 76).

Una de las críticas más grandes que hayan recibido estos mecanismos viene del interior de la propia UE, a través de declaraciones del expresidente del Consejo, Herman Van Rompuy, quien señaló que cumbre tras cumbre las asociaciones estratégicas demostraban ser “cajas vacías” sin significado particular, lo que ponía sobre la mesa que no existía una estrategia para los socios estratégicos. De ahí la frase: *We have strategic partners, now we need a strategy* (EU External Relations, 2010).

- 2) La ausencia de definición oficial por parte de la UE es uno de los puntos más criticados. Su definición sólo es aproximada y, por lo tanto, cada actor que suscribe el mecanismo puede formular una interpretación distinta del compromiso adquirido, conforme a sus propios criterios, sus objetivos de desarrollo y sus planes de inserción internacional.

Empero, persistieron las críticas generales sobre la naturaleza y el uso poco definidos del término, así como las dudas generalizadas sobre la percepción que los socios estratégicos tienen de la UE como un auténtico socio estratégico.

Dados los pocos resultados tangibles, las asociaciones estratégicas podrían ser simples relaciones bilaterales, extrapoladas o confundidas como estrategias de inserción internacional a largo plazo.

De igual forma, relacionado con la ausencia de una definición institucional, tampoco es clara la competencia de las instituciones comunitarias al respecto, creando, en ocasiones, tensión entre la Comisión Europea, encargada de la agenda de las asociaciones, el Consejo Europeo, como órgano de control y el Parlamento Europeo, en su labor de vigilancia y transparencia.

- 3) Ligado al punto anterior, la debilidad explicada les da a las asociaciones estratégicas una base jurídicamente vaga, sustentada únicamente en declaraciones de buena voluntad, con el fin primordial de instrumentar su propia agenda, lo que las hace ver aparente y paradójicamente consolidadas. En el fondo, esos diálogos de alto nivel sin fundamento jurídico sólido han sido considerados como una “banalización de la política, la cual se concibe como un espacio de juego que será frecuentado por los actores” (Rocha, 2010: 254).

Por ello, el término se convierte en un recurso del lenguaje diplomático, muy habitual de mandatarios, pero no traduce con exactitud su relevancia política de la relación construida o que se intenta construir, funcionando exclusivamente como una etiqueta (Rocha, 2015).

Lo anterior se vuelve una especie de instrumento de *ley blanda* (Rocha, 2010: 264), que genera un bajo compromiso, especialmente con aquellos actores geopolíticamente estratégicos y un impacto limitado en cuanto a su cumplimiento, que dependerá de la voluntad de los asociados. Por consiguiente, son acuerdos con un alto grado de imprecisión, lo que lleva a escasos resultados tangibles. Por ejemplo, la estrategia común sobre Rusia no consiguió que la UE ejerciera ninguna influencia sobre Chechenia y, como consecuencia, otras estrategias comunes, como la que se había previsto con los Balcanes, ya no se llevaron a cabo.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

A partir de la implementación de las asociaciones estratégicas por parte de la UE, se han abierto interesantes y novedosos campos de estudio muy especializados. Algunos de ellos son: operación de élites administrativas; burocracia profesionalizada, particularmente vistas desde las facultades de la Comisión Europea, convirtiéndose en acciones políticas paralelas a los Estados nacionales; entre otros, además de muchos estudios en el área política con cada uno de los socios estratégicos.

Gran cantidad de autores han elaborado todo un abordaje conceptual y de clasificaciones propias, a partir de un proceso histórico, como Grevi, Grevi y Khandekar, Renard y Sautenet. Otros autores han evaluado el impacto de las asociaciones en la cooperación bilateral de la Organización de las Naciones Unidas, como es el caso de Renard y Hooimaaijers. Algunos más se han enfocado en analizar el liderazgo de la UE a nivel mundial a través de éstas, como Husar y Maihold o Grevi y Vasconcelos (Ferreira-Pereira y Guedes, 2016).

Sin embargo, lo más interesante es el debate contemporáneo abierto entre posturas contrarias que ve desde diferentes ópticas cada una de las problemáticas que su creación ha implicado. En primer lugar, la ausencia de una definición institucional por parte de la UE. La postura proeuropea encuentra respuesta en que no es necesaria como tal la definición, pues está implícita en el desarrollo de la misma, mediante los documentos oficiales que a lo largo del tiempo las diferentes instituciones han publicado, creando una especie de *ley*

blanda, que se convierte en ordenamientos flexibles y eficientes, generadores de soluciones prácticas, que responden a un momento histórico específico en el que legalizar es imposible (Rocha, 2010).

Por tanto, la postura consiste en argumentar que el concepto es inherente al contexto histórico y tienen una connotación a largo plazo. Lo importante no es el concepto en sí, sino lo que la adopción de mecanismos como estos implica en la transformación del sistema institucional de la UE y para el sistema internacional en su conjunto, paralelos al sistema legal-institucional tradicional. Si bien no hay una arquitectura ni definición institucional para las asociaciones estratégicas, al haber el compromiso del diálogo político de la UE con sus socios estratégicos, su tendencia ha ido hacia la institucionalización, aun con las variaciones de socio en socio y ha generado importantes compromisos de cooperación.

A su vez, la creación de las asociaciones estratégicas ha mitigado la preocupación tanto de la UE como de sus socios por el cambiante equilibrio de poder en un orden mundial en transformación, aumentando la previsibilidad y la estabilidad de sus relaciones con terceros Estados, lo que mejora el entorno político y de seguridad y, como se señalaba más arriba, del entorno internacional.

Por otro lado, la contraparte en este debate señala que el hecho de que algunos países hayan sido reconocidos como socios estratégicos no implica ninguna garantía de que este estatus privilegiado vaya a perdurar en el futuro y genere resultados reales. Ejemplos de ello son los casos de Ucrania y Rusia. En 1999, se inició formalmente una asociación estratégica entre la UE y Ucrania; no obstante, en los años siguientes, el reconocimiento de la condición del país como socio estratégico dejó de manifestarse de forma consistente. Hasta la fecha Ucrania nunca ha entrado en la lista de socios estratégicos (Ferreira-Pereira y Smith, 2021). Por parte de Rusia, también la UE abandonó la etiqueta de socio estratégico después de que ésta se anexionara Crimea en 2014; y en la Estrategia Global de 2016, las relaciones con Rusia se describieron como un desafío estratégico clave (European External Action Service, 2016: 33). Más recientemente, el 12 de marzo de 2019, el Parlamento Europeo aprobó por mayoría una resolución en la que se afirmaba “que en las circunstancias actuales Rusia no puede tratarse, ni considerarse, como un socio estratégico” (Parlamento Europeo, 2019: 7).

Igualmente, respecto a China, en 2019 se hizo una revisión de sus relaciones, en las que se le sigue reconociendo como socio estratégico, “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” (Comisión Europea, 2019: 1).

Estos tres ejemplos demuestran reafirman el argumento en contra de que el establecimiento de las asociaciones estratégicas requiere de mayor definición institucional para lograr resultados más tangibles y relaciones más duraderas.

Otra rama del mismo debate oscila entre las ventajas y desventajas que pueden tener las asociaciones estratégicas en cuanto a ley blanda. Algunas de las ventajas que se pueden rescatar en la argumentación en favor es que abren la posibilidad de tratar asuntos políticos delicados de una manera paulatina hasta alcanzar acuerdos que terminarán formalizándose; asimismo, es una oportunidad para poner a prueba acuerdos antes de su legalización dura, lo que ofrece también una alternativa para tratar con la incertidumbre en un contexto de multipolarización del orden mundial; es decir, la aparición de diversos centros de poder con los que de pronto puede ser difícil negociar en lo bilateral y multilateral y, por lo tanto, es importante el impulso de diálogos políticos que permitan “amarrar” esos actores. De esta manera, garantizan la capacidad de actuación de la UE en el sistema internacional (Rocha, 2010).

Por su parte, las desventajas apuntan a la poca seriedad con que se puede tomar un acuerdo, su poca precisión y limitación. Por lo tanto, se vuelve una relación simbólica y ambigua en la que es difícil identificar los verdaderos compromisos entre los comunicados, declaraciones o resoluciones. Algunas relaciones se quedan en ese nivel y es imposible escalar esos diálogos a un esquema legal. Por la misma razón, pueden presentar fuertes divergencias entre las concepciones que cada asociado ha construido sobre ellas, así como de sus objetivos (Rocha, 2010: 258).

Una vez revisados los temas más importantes que giran en torno a las asociaciones estratégicas, especialmente las implementadas por la UE, se puede concluir que, a pesar de las diversas posturas aquí descritas, éstas han permitido dinamizar las relaciones y suscribir compromisos que eventualmente pueden integrar acuerdos más duros con algunos de los socios estratégicos. Finalmente, son parte de un marco estratégico mayor que responde a los intereses de los Estados y reflejan el proceso de cambio histórico del sistema internacional en su conjunto y la evolución de la diplomacia de la UE en los últimos quince años y más.

BIBLIOGRAFÍA

- Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) (2002), “Diez años de relaciones de la Federación Rusa con la Unión Europea”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, núm. 59, pp. 191-205, [<http://www.jstor.org/stable/40586185>].
- Comisión Europea (2019), *Comunicación conjunta al parlamento europeo, el consejo europeo y el consejo. UE-China-Una perspectiva estratégica*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf].
- Comunidades Europeas (1997), *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*, [<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>].
- Consejo de la Unión Europea (2016), *Implementation Plan on Security and Defence*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency, [<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>].
- Consejo Europeo (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor*, [<http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Articulo%20Javier%20Solana.pdf>].
- Diario Oficial de la Unión Europea* (2007), Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) [<https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>].
- European External Action Service (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf].
- Ferreira-Pereira, Laura C. y Alena Guedes Vieira (2016), “Introduction: The European Union’s Strategic Partnerships: Conceptual Approaches, Debates and Experiences”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, núm. 1, pp. 3-17.
- Ferreira-Pereira, Laura C. y Michael Smith (2021), “Introducing the European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World”, en Laura C. Ferreira-Pereira y Michael Smith (eds.), *The European Union’s Strategic Partnerships. The European Union in International Affairs*, Palgrave Macmillan, Cham, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66061-1_1].
- Parlamento Europeo (2019), *Informe sobre la situación de las relaciones políticas entre la Unión Europea y Rusia (2018/2158[INI])*, Comisión de

Asuntos Exteriores, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0073_ES].

Quevedo Flores, Jorge (2018), “La asociación estratégica como nuevo elemento de la acción exterior de la Unión Europea”, en *CONfines*, año 14, núm. 27, agosto-diciembre, pp. 68-92.

Rocha Pino, Manuel de Jesús (2015), *Las asociaciones estratégicas en el sistema internacional de Posguerra Fría. El caso de la asociación estratégica China-Unión Europea*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

Rocha Pino, Manuel de Jesús (2010), “El concepto de asociación estratégica en la relación Unión Europea-República Popular China. Un caso de ley blanda en el derecho comunitario”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIII, núm 127, enero-abril, pp. 229-270.

UE External Relations (2010), “We have strategic partners, now we need a strategy”, video de Herman Van Rompuy, 14 de septiembre, [<https://www.youtube.com/watch?v=VVpGI4eDAD0>].

CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

*Andrea Mensa González**

DEFINICIÓN

ANTES DE INICIAR este breve comentario revisaremos qué se entiende por “ciudadanía de la Unión”. Debemos recordar que el término *ciudadanía* proviene de la palabra latina *civitas* que, a su vez, procede el vocablo español *ciudad*. En consecuencia, el concepto de *ciudadanía de la unión* implica el reconocimiento de la condición de ciudadano o ciudadana que forma parte de una sociedad organizada.

Como antecedente histórico podemos citar a Aristóteles, quien habló de la ciudadanía en su obra *La Política* entendiéndola por ella un “estatus” otorgado con exclusividad a los hombres adultos y libres, se dejaba afuera a los extranjeros, a los bárbaros, helenos, mujeres, esclavos y pobres, los cuales no eran considerados ciudadanos. En la antigua Roma, *ciudadano* era el padre de familia, adulto libre, claro está, con autoridad sobre su grupo.

Ahora bien, en el siglo XVI, Bodin pone énfasis en el vínculo que une al ciudadano con el soberano, a partir del cual éste se ve sujeto a las mismas leyes y costumbres, con independencia de las de religión, lengua o raza. Con Locke y Rousseau la idea de ciudadanía se amplía ya que se reconoce al ciudadano una

* Profesora de Derecho de la Integración y Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Centro de Excelencia Jean Monnet Integración Regional y Derechos Humanos de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Coordinadora Académica del curso de posgrado: “Sistemas de Protección de Derechos Humanos”, Università degli Studi di Perugia, Italia.

igualdad jurídica por ser miembro del Estado y por ende titular del poder soberano.

Por último, en esta brevísima reseña histórica no podemos dejar de mencionar a Thomas Marshall con su idea de conectar indisolublemente la ciudadanía con la posesión de derechos. Marshall concibe la ciudadanía moderna como un estatus social que atribuye derechos y deberes, por tanto, garantiza la igualdad de todos los miembros de la sociedad a la que pertenecen con un creciente cúmulo de derechos y obligaciones como votar, pagar impuestos, entre otros; todos vinculados a su “ser ciudadano”. Marshall propone la idea de una “ciudadanía social” como una ampliación del concepto de “ciudadanía individual” propuesta por el liberalismo tradicional.

La significancia jurídica del término está relacionada al otorgamiento de derechos políticos, sin ellos la persona no puede participar en los asuntos del Estado y es allí donde se hace visible el nexo, la pertenencia de la persona a una comunidad determinada; su reconocimiento por parte de ella transforma a la persona en ciudadano, el cual tiene derechos y deberes por y para con la sociedad en la que se desarrolla.

Así, ser ciudadano equivalía en el modelo de Estado liberal a ser nacional de un país, por ello la mayoría de los países que conforman la Unión Europea (UE) subordinan la ciudadanía a la nacionalidad como requisito indispensable. Ahora bien, en un mundo complejo donde los Estados se conforman reconociendo fenómenos insoslayables como la multiculturalidad y multinacionalidad, la identificación del carácter de ciudadano con el ser nacional de ese país se presenta como insuficiente para entender la nueva realidad.

La ciudadanía, como el resto de los conceptos jurídico-socio-políticos son parte de un devenir permanente de construcción y cambio. En el mundo actual, caracterizado por la interrelación de los Estados, la globalización, la visión de ciudadanía debe adaptarse, se reconfigura, aparece la idea de ciudadanía global, que da un paso más; ciudadano no sólo es la persona con derecho a votar en las elecciones, sino es quien participa de manera activa en las cuestiones de su comunidad, generando debates, buscando ampliar derechos y producir las transformaciones necesarias para lograr garantizar la dignidad de las personas.

Asimismo, se ha generado una crisis de la idea de ciudadanía social, en opinión de Luigi Ferrajoli, se ha confundido y mezclado el reconocimiento derivado de ésta para el otorgamiento de derechos políticos, con la titularidad de todos los derechos de la personalidad. Dice el autor italiano:

desde la Declaración de derechos de 1789 de la Revolución francesa, se produce una disociación entre el hombre y el ciudadano. A partir de ese texto existirán dos tipos de derechos fundamentales los derechos de la personalidad, que corresponden a todos los seres humanos en cuanto individuos o personas, y los derechos de ciudadanía, que corresponden en exclusiva a los ciudadanos (Ferrajoli, 1999).

Se plantea aquí el primer debate actual en el tema que nos convoca, vivimos momentos donde los Estados deben dar una respuesta rápida y eficiente a los crecientes flujos migratorios que se presentan, y el tema de la ciudadanía es el argumento más utilizado para negar derechos y libertades a los inmigrantes y asilados dejándolos sin protección alguna y vulnerando los principios básicos de respeto a la dignidad de la persona.

Al analizar el concepto de ciudadanía de la UE, debemos partir de la idea que vamos a describir la relación existente entre un individuo de un Estado miembro y la actual UE, lo que nos sumergirá necesariamente en su doble dimensión jurídico-política.

Es decir, debemos analizar no solamente la relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales y la ciudadanía de las personas, sino las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado.

La importancia del tema de la ciudadanía en general y de la ciudadanía de la Unión, desde el punto de vista teórico, obedece a que se ha convertido en la piedra angular a la hora de discutir diferentes problemáticas actuales como: el funcionamiento de los sistemas democráticos, el régimen de partidos políticos, la gobernabilidad, las políticas sociales, el multiculturalismo, las crisis migratorias, el resurgimiento del nacionalismo y el racismo en Europa, todas tocadas de una manera u otra por el concepto de ciudadanía.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El concepto tradicional de ciudadanía surge en la *polis griega* y se desarrolla en la *civitas romana*, indica la condición de quienes forman parte de un sistema político en la medida en que contribuyen a la formación de la voluntad de este sistema; es decir, el ejercicio del derecho y deber de participación política.

Ahora bien, cuando hablamos de ciudadanía de la Unión es evidente que es necesario analizarla como algo dinámico que no puede limitarse a una simple suma de derechos y deberes, debemos centrarnos en los aspectos sustanciales

y no solo simbólicos que ésta implica a la evolución y la consolidación del proceso de integración europeo.

Dicho esto, partimos de redefinir la importancia del vínculo entre ciudadano y nacional de un Estado para explicar el nacimiento de la idea de “ciudadanía multilateral” con la aparición de la supranacionalidad. Concretamente, en la UE podemos reconocer diversas ciudadanías en sus Estados miembros con estructura federal o autonómica: ciudadanía europea, estatal, federal o autonómica y municipal, todas ellas en titularidad de la misma persona.

El concepto de *ciudadanía de la Unión* es el resultado de un proceso evolutivo que reconoce en sus inicios un componente muy fuerte vinculado a la nacionalidad y el respeto a la identidad. Podemos reconocer como hitos trascendentales que afectaron la relación entre ciudadanía e identidad nacional, por un lado, la reunificación alemana y la liberación de los estados de Europa oriental de la tutela soviética; por otro, la formación de la UE al constituir un nuevo espacio de relacionamiento entre los Estados nacionales y sus ciudadanos, y por último los movimientos migratorios.

Los flujos migratorios son una realidad a la cual se debe atender; asimismo, nos obligan a redefinir términos como ciudadanía, nacionalidad y, en consecuencia, lo que veníamos entendiendo como ciudadanía europea en términos jurídicos. Estos fenómenos nos llevan a separar la ciudadanía de la nacionalidad y a repensar los derechos de las personas ligados a su nacionalidad para incluir a otras personas que no cumplen con los requisitos tradicionales como son el *ius soli* o el *ius sanguinis*.

Por otro lado, la idea de ciudadanía europea o ciudadanía de la Unión puede ser una posible alternativa de resolución al conflicto planteado por determinadas minorías étnicas que se encuentran presentes en distintos países de la UE, por ejemplo, catalanes y vascos que no se sienten españoles o valones que no se sienten belgas, entre otros.

Ahora bien, hablar de la ciudadanía de la Unión nos presenta el desafío de afrontar que esta nueva ciudadanía se construirá sobre la base del reconocimiento y respeto del multiculturalismo, lo cual implica entender, por ejemplo, que en términos religiosos pasa a ser un actor decisivo el Islam como en lo referente a valores y principios no presentes en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, y la plena vigencia de principios de tolerancia y respecto a las etnias, a las múltiples lealtades y a las diferentes culturas presentes en los Estados que hoy conforman la Unión Europea.

La idea de la ciudadanía de la UE estuvo presente desde sus orígenes, basta repasar el Preámbulo del Tratado de Roma que establece como misión de la entonces Comunidad el “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha en-

tre los pueblos europeos”, además de las declaraciones de los padres fundadores de la Unión como Jean Monnet cuando decía que el fin no era agrupar Estados sino unir hombres. Un antecedente más que válido de la actual ciudadanía aparece con la Propuesta oficial de España: Hacia una Ciudadanía Europea,¹ presentada en 1990, y resguardada en el acervo comunitario.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tuvo un papel clave a la hora de definir y reforzar los derechos y los deberes tratados por los ciudadanos de la UE, incluso antes de que se estableciera la ciudadanía europea. Desde la famosa sentencia Van Gend & Loos de 1963, se reconoció que los ciudadanos de los Estados miembros están sujetos a la legislación de la entonces Comunidad Económica Europea. En este caso, el Tribunal Europeo utilizó la doctrina del efecto directo, según la cual determinada normativa emanada de la UE otorga a las personas derechos que los tribunales nacionales deben salvaguardar y aplicar de forma inmediata, sin necesidad de transposición.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso “Micheletti”, de julio de 1992, estableció la competencia de los Estados Partes para decidir quiénes son sus nacionales. Posteriormente, los Estados firmantes del Tratado de Maastricht, en el mismo año, acordaron “crear una ciudadanía común” a todas las personas nacionales de sus países y así lo dispusieron en el Artículo 8 del mencionado instrumento. Allí encontramos la primera referencia a este concepto trascendental en la conformación de un espacio integrado, con una fuerte impronta de convertirse en un emblema de la Unión Europea.

En el caso en cuestión se trataba de saber si un doble nacional, ítalo-argentino, es decir con una nacionalidad no comunitaria, se podía beneficiar de las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento en España (Cantabria). Allí se resolvió que no se pueden imponer nuevas condiciones para considerar nacional de un Estado miembro como ciudadano de la UE, siempre y cuando haya obtenido su nacionalidad siguiendo las normas vigentes en su Estado de referencia. Concretamente, en el caso de Micheletti, España no podía denegarle el beneficio de la libertad de establecimiento por considerar que su nacionalidad italiana carecía de “efectividad”, noción que el Abogado General Tesauro calificó de “anclada en un periodo *romántico* de la vida de las relaciones internacionales”.

El caso judicial más importante relativo a la ciudadanía de la Unión es el que se pronunció en 2001 en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se trata del asunto Rudy Gzelczyk, el cual había solicitado una pensión mínima

¹ Publicada en *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, vol. 18, pp. 333-338.

de manutención. Su solicitud fue rechazada por el único motivo de que el demandante no era ciudadano belga. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró que debía recibir el cheque como ciudadano de la Unión basado en que “la ciudadanía de la Unión está destinada a ser la condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros, para permitir que quienes se encuentran en la misma situación gocen del mismo tratamiento legal independientemente de su nacionalidad”.

Con ello, el Tribunal ha elevado la ciudadanía europea al rango de estatus jurídico de los europeos, lo mismo que ocurre con la nacionalidad de los nacionales de los Estados miembros. En ese sentido, la “ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional, sin sustituirla” (Artículo 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)).

A partir de ese momento todo ciudadano o ciudadana de un país de la UE es a la vez y de forma automática “ciudadano o ciudadana de la UE”; es decir, a su ciudadanía individual se le suma una segunda por pertenecer a un Estado miembro de la UE, ciudadanía multilateral.

Esta situación es de vital importancia para la vida de la UE y de sus ciudadanos, ya que ello permite que las personas reconocidas como “ciudadanos europeos” sean titulares de derechos y obligaciones que van más allá de los dispuestos en la normativa nacional; esto es, se les adicionan derechos y responsabilidades.

Aparece en un documento anexo al Tratado de Maastricht, la “Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro”, la cual manifiesta que:

cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán declarar, a efectos informativos, quiénes deben considerarse sus nacionales a efectos comunitarios mediante una declaración presentada a la Presidencia, la cual podrá modificarse en caso necesario.

El salto de calidad es evidente, lo que indica la perspectiva del establecimiento de una verdadera “segunda ciudadanía”. La nacionalidad clásica, la que liga a la persona con un Estado se basa en que la identidad común coincidía con la homogeneidad de la cultura, idioma, raza, tradiciones históricas. La supranacionalidad hace cambiar esa idea, la nueva ciudadanía no sólo no se basa en esa homogeneidad sino que hace de la diversidad su más grande riqueza. Aparece la Carta de Niza y aporta la idea del universalismo basado en el

respeto de los derechos y las libertades fundamentales con el que se expande la idea de ciudadanía y la proyecta a la noción de ciudadanía de la unión.

En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se le confirió a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el mismo efecto jurídico vinculante que los tratados y la convirtió en vinculante para las instituciones.

Con el Tratado de Lisboa, la figura de la ciudadanía europea adquiere mayor protagonismo; en el Preámbulo, se afirma que los Estados miembros están “decididos a establecer una ciudadanía común para los ciudadanos de sus países” y “decididos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en el que las decisiones se acercan lo más posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”. El Artículo 3 afirma que “La Unión ofrece a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”. Pero también conviene destacar el valor de la dignidad humana que, tomada del Artículo 1 de la Carta e inmediatamente consagrado en Lisboa, se transforma en un auténtico paradigma interpretativo y, por tanto, en una ampliación de la figura del ciudadano europeo.

Hoy está en vigencia el llamado Tratado de Lisboa que en su Segunda Parte establece derechos de los ciudadanos europeos a “la no discriminación y ciudadanía de la unión” (artículos 18 a 25 TFUE) difundiendo y consolidando el concepto y su aplicación, y otorgándole la importancia que se merece. Concretamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Artículo 20, (antiguo Artículo 17 TCE) y en la Carta de los Derechos Fundamentales, Capítulo V, llamado Ciudadanía (Artículo 30 al 46, inclusive) se crea y se da cuerpo a lo que se conoce con el nombre de ciudadanía de la Unión.

El Artículo 20 del TFUE dice: 1) Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. 2) Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho a:

- a) circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las

- autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, y
- d) formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.

Al respecto, debemos decir que esta disposición implica la subordinación de la cualidad de ciudadano de la Unión a la de nacional de un Estado miembro, con la especial particularidad de que la determinación de a quién se considera nacional de cada Estado miembro es competencia exclusiva del propio Estado, como ya hemos visto.

El modelo propuesto de ciudadanía multilateral significa la posibilidad de ser titular al mismo tiempo de más de una ciudadanía, como ocurre en la UE y tener la posibilidad de ejercerlas con mayor o menor intensidad según los sentimientos de cada ciudadano hacia cada una de estas comunidades políticas.

Esto implica que el ciudadano de la unión, nacional comunitario, no es tenido en consideración como un extranjero con privilegios en el territorio de otro Estado de la UE, sino que es un ciudadano con los mismos derechos y las obligaciones que un nacional de ese Estado, están en igualdad. Esto se deriva en que la noción política de la ciudadanía de la UE genera el vínculo existente entre la persona nacional de un estado miembro de la UE y ésta, y el aspecto político le otorga a este ciudadano de la Unión un estatus que lo hace titular de derechos, deberes y garantías que contempla la normativa de la UE para sus ciudadanos.

La construcción de la UE y de la conformación de una ciudadanía de la Unión se da inmerso en un contexto signado por el respeto a la multiculturalidad, lo cual, a decir de gran parte de la doctrina, pone en cuestionamiento la vinculación necesaria entre Estado, Nación y Ciudadanía ya que en la UE se presentarían múltiples nacionalidades, múltiples Estados y una única ciudadanía, todo ello impregnado por el proceso de transnacionalidad. Esta ciudadanía traspasa los límites del Estado Nación integrando todos los componentes de este nuevo espacio jurídico.

En este contexto, la UE debe mantenerse como un espacio vertebrado sobre un conjunto de valores, principios e ideas compartidas y un proyecto integrador de convivencia común, basado en el respeto a la diversidad y la dignidad de la persona, así logrará debilitar los nacionalismos y la fragmentación.

Es precisamente allí que la ciudadanía de la Unión significa “la suma desde lo común, de identidades preexistentes [...]; supone la existencia en los ciudadanos nacionales de los Estados miembros de un doble vínculo político que expresa una doble pertenencia, lealtad y responsabilidad y, por ello, una doble identidad: la identidad comunitario-europea y la identidad nacional” (Parejo, 1993). Con la consagración de la ciudadanía de la unión se busca reforzar la protección de los derechos y las libertades de los nacionales de los Estados miembros de la UE. La utilización del término *ciudadanía* en definitiva implica una clara intención política de igualdad entre individuos que se encuentran en un mismo espacio jurídico, esto es la UE en donde libre circulación de personas, bienes capitales y servicios constituyen el motor de la misma.

La ciudadanía de la Unión tiene un fuerte componente emocional, se trata de sentido de pertenencia a una comunidad determinada que comparte la adhesión a un proyecto común el cual está basado en superar las diferencias del pasado en pos de la construcción de un espacio común de paz regido por el respeto de los derechos humanos, hablamos de compartir un patrimonio común sin fronteras y que vaya más allá de la nacionalidad individual.

Ahora bien, al examinar los registros históricos, vemos que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) desde el inicio de su actividad cumplió un papel fundamental no sólo del derecho comunitario –hoy derecho de la Unión–, sino también en la construcción de la ciudadanía de la Unión. En este sentido, debemos decir que el ciudadano de un Estado de la UE, antes de ser ciudadano de la Unión, ha sido concebido como un sujeto necesario e imprescindible para la realización del sueño de un mercado común, único reglado por un espacio de libre circulación, libertad y justicia.

Siguiendo esa premisa, los jueces comunitarios comenzaron a hablar y aplicar la ciudadanía de la Unión, supranacional multilateral para “otorgar” toda una serie de derechos y libertades que ya formaban parte de muchos textos constitucionales, pero no de todos los Estados miembros. Echando mano del consagrado principio de no discriminación por razón de nacionalidad, el TJUE encontró la forma para garantizar un conjunto de derechos derivados de las libertades fundamentales (libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios) consagradas en los Tratados constitutivos de la UE. El TJUE empieza a dotar de contenidos, a darle volumen a esta nueva idea necesaria para la realización de la conformación de un gran espacio de integración.

La libertad de circulación antes mencionada, que permite a cualquier ciudadano de la UE vivir, trabajar o estudiar en cualquier Estado miembro, es un bien muy valorado por los ciudadanos europeos. En una encuesta del Eurobarómetro, 84% pensaban que la libre circulación de ciudadanos de la UE

dentro de la UE aporta beneficios generales a la economía de su país. Se estima que alrededor de 13.3 millones de ciudadanos de la UE han ejercido su derecho y se han trasladado a otro Estado miembro.

El abogado general, en el asunto C-135/08 “Janko Rottmann/Freistaat Bayern”, explicó con claridad cómo funciona y qué significa la ciudadanía de la Unión al decir que:

Se trata de dos conceptos a la vez inextricablemente vinculados y autónomos. La ciudadanía de la Unión supone la nacionalidad de un Estado miembro, pero es también un concepto jurídico y político autónomo con respecto al de la nacionalidad. La nacionalidad de un Estado miembro no solo permite el acceso al disfrute de los derechos conferidos por el Derecho comunitario, sino que nos hace ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión constituye más que un conjunto de derechos que, en sí mismos, podrían ser concedidos incluso a quienes no la poseen. Presupone la existencia de un vínculo entre los ciudadanos europeos de carácter político, aunque no se trata de un vínculo de pertenencia a un pueblo. [...] Se basa en su compromiso mutuo de abrir sus comunidades políticas respectivas a los otros ciudadanos europeos y de construir una nueva forma de solidaridad cívica y política a escala europea.

Por ello, en números de fallos de jurisprudencia, el TJUE recoge lo dispuesto en la Directiva 2004/38, cuando cita que “la ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado [TFUE] y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. Une este derecho al principio de no discriminación en razón de la nacionalidad dispuesto en el Artículo 18 del TFUE y lo complementa con lo establecido en razón de que la libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada.

Se complementa con la firme convicción de ese Tribunal de que el disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión.

El caso actual más relevante en la materia lo constituye el caso Zambrano, donde la ciudadanía europea garantiza al ciudadano europeo menor de edad, y

en consecuencia para los padres que son ciudadanos de terceros países, el derecho a permanecer en el “territorio de la Unión” y no ser obligado a abandonar el Estado belga. Se trata de un razonamiento complejo del Tribunal de Justicia que parte del reconocimiento de que la ciudadanía europea confiere una serie de derechos propios del ciudadano de los que él mismo no puede ser privado ya que hablamos de dos menores de nacionalidad belga por el *ius solis*, que es la forma de adquirir la nacionalidad en ese Estado europeo, cuyos padres son colombianos.

La peculiaridad de la historia está constituida por el hecho de que el reconocimiento de los derechos relacionados con la ciudadanía europea, adquiridos por los hijos del señor Zambrano en virtud de la ciudadanía belga, fue fundado por el TJUE exclusivamente en el Artículo 20 del TFUE, que define la ciudadanía europea y es independiente de cualquier elemento de transnacionalidad, dado que los niños siempre habían permanecido en Bélgica. Al expulsar a los padres por situación irregular se estaría expulsado a los menores, ya que no podrían subsistir por sí solos y, por ende, se les estaría privando del derecho de residir en territorio belga a dos ciudadanos belgas.

La ciudadanía de la Unión Europea es la piedra basal del proyecto europeo, los ciudadanos esperan que la UE proteja sus derechos y añada una mejora en su calidad de vida. La crisis sanitaria mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los lazos para compartir estrategias en beneficio de proteger las vidas y los medios de subsistencia de todos los europeos independientemente de su nacionalidad.

Incluso antes de la crisis de Covid-19, los nuevos desafíos políticos, sociales y tecnológicos ya habían puesto de manifiesto la necesidad de replantear los viejos enfoques y diseñar nuevas estrategias tendientes a proteger y fortalecer tres pilares fundamentales del ciudadano de la Unión, la libertad de movimiento, la participación libre y justa en las elecciones y la efectiva protección consular fuera de la Unión Europea.

Líneas de investigación y problemática actual

Con el desarrollo de sociedades multiétnicas en la UE, se ha incrementado todavía más el debate en torno a la ciudadanía; surge la necesidad de repensar la relación entre ciudadanía y nacionalidad y el funcionamiento de instituciones tradicionales, todo ello con el objetivo de dar respuesta a la nueva realidad, el reconocimiento de los migrantes como actores políticos nuevos con capacidad para intervenir activamente en la vida política, social, cultural y ya no sólo

considerarlos como trabajadores, sino entender que son ciudadanos de este espacio con derechos.

Por otro lado, existe una vertiente que señala que la etapa actual se encuentra signada por una acalorada discusión sobre valores y principios, tanto nacionales como europeos, en cuanto a afiliaciones e identidades, entiende que la cuestión de la ciudadanía y su papel en el proceso de integración europea es recesivo, cuestión por demás compleja para el futuro de la Unión Europea.

Hoy podemos mencionar las siguientes líneas de investigación en el tema:

- Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.
- Aplicación por los Estados de La Carta de los Derechos Fundamentales.
- Protección consular en la UE: mejor protección para los ciudadanos de la Unión en el extranjero.
- Libre circulación y residencia en la Unión Europea.
- Migración. Flujos Migratorios. Derechos humanos de los migrantes. Derecho a migrar.
- El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
- Sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación.
- Seguridad de los documentos de identidad y de los documentos de residencia.
- Posibilidades de construcción de ciudadanía en relación con los principios básicos de igualdad y diferencia.

CONCLUSIÓN

Consideramos que la UE está conformada por ciudadanos que por definición no comparten la misma nacionalidad pero sí el mismo sentir y ese punto es un elemento novedoso y particular que nos desafía a interpretarla con una nueva mirada, hablamos de una ciudadanía que no está determinada por la nacionalidad.

Si bien es cierto que la nacionalidad de un Estado miembro es la puerta de entrada a la obtención de ciudadanía de la Unión, también es cierto que el conjunto de derechos y obligaciones inherentes que ésta reconoce no se ve limitado por la nacionalidad que la persona ostente.

La realidad de la conformación de la Europa actual no coloca en un lugar preponderante algunas cuestiones ya mencionadas como es la caída del

sistema comunista, los flujos migratorios provenientes del Sur y del Este, el Brexit, la transformación religiosa y cultural de la Europa tradicional, todo lo cual nos lleva redefinir el concepto de ciudadanía, ya que el mismo asume una importancia prioritaria, porque indica el vínculo y la pertenencia de los ciudadanos y de las ciudadanas al interior de las grandes transformaciones políticas, institucionales y territoriales actuales, con una dinámica particular y una inestabilidad creciente.

La identidad europea no puede edificarse sobre la base de las clásicas identidades, raza, religión, cultura o lengua, sin que ello suponga automáticamente la exclusión de una parte de la población que reside de forma permanente en la UE, puesto que los ciudadanos europeos difieren entre sí. Como ejemplo tenemos idiomas oficiales: español, finlandés, húngaro, checo, francés y distintos dialectos dentro de cada Estado; sistemas jurídicos con origen romanista y del *common law*; diversas religiones: católica, la ortodoxa, protestante e incluso el laicismo, así como sistemas políticos y económicos diferentes entre sí.

Ahora bien, para finalizar, la ciudadanía de la Unión está en construcción y hoy su significado político y social está poco determinado; debe aprovecharse la coyuntura para procurar incluir en este proceso a los distintos colectivos de inmigrantes y sobre la base del reconocimiento de la diversidad, valor inicial de la UE, para fortalecerla. La identidad europea debe encaminarse a favorecer y satisfacer las necesidades de inclusión de los distintos colectivos dentro de un colectivo mayor, la Unión Europea, y dentro de una comunidad de iguales donde prevalezca el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Una novedad en el tema en cuestión lo constituye el Reglamento (UE) 2021/692 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 28 de abril de 2021 por el que se establece el programa “Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores” y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n. 390/2014 del Consejo. El mismo se dispone debido al reconocimiento que hacen las mencionadas instituciones europeas del nivel de desigualdad y discriminación creciente, así como los problemas que se plantean respecto a la vigencia de los derechos y las libertades fundamentales. Por ese motivo, se dispone el mencionado programa por la convicción de que existe la necesidad de financiar este tipo de actividades que velen por la protección de los valores fundamentales de la Unión y de los derechos fundamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las sociedades abiertas, democráticas e inclusivas.

El proyecto europeo pensado por los padres de la UE, hoy no se muestra exclusivamente exitoso a la hora de garantizar la paz en un continente signa-

do por guerras fratricidas, sino que la confirmación de la ciudadanía de la UE es uno de los logros más significativos del mismo, que representa un modelo único en el mundo.

Así, la importancia de la vigencia de la ciudadanía de la Unión se refleja en los ciudadanos de la UE, ya que se benefician de la protección consular de un Estado miembro distinto al suyo cuando este último no esté representado en el extranjero, o bien, en el hecho significativo que existan más de 13.3 millones de europeos que disfrutan de su derecho a residir en un país de la UE distinto del que nacieron.

En definitiva, se trata del reconocimiento de un conjunto de valores comunes que se logran, en primer lugar, a partir de objetivos comunes e identidades compartidas múltiples que no son mutuamente excluyentes, sino que integran, se complementan y enriquecen a cada ciudadano europeo. La ciudadanía de la Unión es central al proyecto europeo que, como decía el padre fundador Jean Monnet, es como una bicicleta que si dejas de pedalear, se cae.

BIBLIOGRAFÍA

- Cortina, Adela (2002), “Ciudadanía intercultural”, en *Glosario para una sociedad intercultural*, Valencia: Bancaja.
- Dahrendorf, Ralf (1997), “La naturaleza cambiante de la ciudadanía”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, núm. 3, pp. 139-149.
- Fariñas Dulce, María José (2000), *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid & Dykinson.
- Ferrajoli, Luigi (2001), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999.
- Ferrajoli, Luigi *et al.* (2009), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.
- Kymlicka, Will (1991), “Introducción”, en *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona: Paidós, pp. 13-23.
- Linde Paniagua, Enrique (2015), “Los nuevos retos de la ciudadanía europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núms. 27-28, pp. 341-360.
- Liñán Noguerras, Diego J. (1993), “La ciudadanía de la Unión Europea”, *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid: Civitas.
- Mengozzi, Paolo (2010), “La cittadinanza dell’Unione e il contributo della Corte di Giustizia alla precisazione dell’identità europea”, en Maria Caterina

- Baruffi (ed.), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova: CEDAM.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (2011), *Tratado de Lisboa*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Montanari, Laura (2018), “La ciudadanía (europea ma non solo) nel processo di integrazione dell’UE: alcune riflessioni sull’evoluzione più recente”, *Revista Jean Monnet Universidad de Buenos Aires*, año VI, núm. 2, p. 52.
- Morviducci, Claudia (2016), *I diritti dei cittadini europei*, Torino: Giappichelli.
- Muñoz Aunión, Antonio (2016), “Sobre la ciudadanía en el derecho internacional ¿la ilusión europea?”, *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 21, pp. 352-373.
- Parejo Alonso, Luciano (1993), “Reflexiones finales a modo de recapitulación y conclusiones”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2002), “Ciudadanía y definiciones”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 25, p. 177-211, [<https://doxa.ua.es/article/view/2002-n25-ciudadania-y-definiciones>] (fecha de consulta: 30 de julio de 2021).
- Rossi, Stefano (2011), “Il caso McCarthy: la cittadinanza europea e la cruna dell’ago”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, pp. 1238-1244.
- Sadl, Urska y Mikael Rask Madsen (2016), “Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis”, en *European Law Journal*, vol. 22, núm. 1, pp. 40-60.
- Sartori, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid: Taurus.
- Walzer, Michael (2001), “El concepto de ‘ciudadanía’ en una sociedad que cambia”, en *Guerra, política y moral*, Barcelona: Paidós.

COHESIÓN SOCIAL

*Roxana Torres Pérez**

DEFINICIÓN

La *COHESIÓN SOCIAL* consiste en la fuerza que genera unidad entre un conjunto de individuos. Implica la presencia de personas que se sienten parte de una sociedad y que, por medio de su participación en los ámbitos políticos, sociales y económicos ejercen una ciudadanía activa. Involucra la existencia de iniciativas y políticas públicas que garantizan los derechos fundamentales y, que a su vez, permiten el desarrollo de capacidades individuales y colectivas. En atención a la diversidad presente en cualquier sociedad, se fomenta la inclusión social y se fortalece el sentido de pertenencia.

La Unión Europea (UE) define la cohesión social como la expresión de solidaridad y justicia entre los Estados miembros, sus regiones, sus ciudades y sus sociedades. Se trata de la única organización internacional intergubernamental en el mundo que cuenta con una política de esta naturaleza; la cual constituye un objetivo y medio que favorece, por un lado, el florecimiento equitativo del bloque y, por otro, busca incidir en la construcción de una identidad supranacional.

La integración de los mercados europeos ha implicado la necesidad de reducir las disparidades existentes entre ellos. Es así que se ha ido desarrollando en el tiempo, un modelo de integración económico y político orientado a

* Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Correo electrónico: roxanatorres@politicas.unam.mx

complementar a los Estados miembros tanto en la armonización de las fuerzas del mercado y la liberalización de los factores de producción, como en la protección de las sociedades europeas. De ahí el origen del concepto de cohesión social desde una perspectiva transnacional.

Aunque la UE posee personalidad jurídica, la cual le otorga la capacidad de firmar tratados internacionales y actuar como una sola entidad política, ésta no es un Estado. Por esta razón, la política de cohesión social de la UE se desarrolla conforme al margen de acción que sus tratados constitutivos, tratados de reforma e instrumentos comunitarios. Asimismo, dentro de este bagaje institucional se observa que la cohesión social se sustenta en las tradiciones políticas de sus Estados miembros, en particular, de los fundadores.

La política de cohesión social de la UE se inspiró en el modelo social de mercado que tiene origen en los principios de la democracia cristiana y la socialdemocracia, así como del contrato social. Para la democracia cristiana, el bienestar social y económico de las personas se construye a través de la interacción entre el Estado, el mercado y la comunidad, siendo ésta última integrada por la familia y la sociedad civil; mientras que para la socialdemocracia, resulta fundamental la intervención del Estado en la economía, para mantener la libre competencia; permitiendo así, corregir los desequilibrios macroeconómicos y distribuir la riqueza de manera equitativa a través de un sistema tributario sólido.

En ambas doctrinas políticas, el sometimiento a normas morales y leyes muestra que los beneficios del intercambio político, económico y social es beneficioso para los miembros de la sociedad. Mediante la figura del Estado, se garantizan los derechos civiles y políticos –libertad, justicia, igualdad–; y derechos económicos y sociales como el acceso universal a bienes y servicios básicos –vivienda, alimentación, salud, saneamiento, educación, empleo, seguridad social, entre otros–. Además, se favorece la presencia de otros actores, como sindicatos, para promover el diálogo social y la negociación colectiva en pro de los intereses de las y los trabajadores.

El modelo social de mercado enlaza al bienestar social con el crecimiento económico. Si bien su aplicación varía entre los países europeos, éste posee características en común, entre las que destacan el impulso al desarrollo empresarial y al libre mercado. De manera paralela, el Estado interviene a través de regulaciones, subsidios o monopolios en sectores específicos. Lo anterior para garantizar el acceso a bienes y servicios públicos que aseguren un nivel mínimo de calidad de vida para toda la población de manera justa y equitativa, creando un vínculo armónico que genere sentido de pertenencia y, por tanto, cohesión social.

Bajo la premisa anterior, la prosperidad económica y social se vuelve una consecuencia lógica para las personas. Por ejemplo, una joven alemana recién egresada del bachillerato técnico o de la universidad sabe que, cuando se incorpore al mercado laboral o si decide emprender en alguna empresa, podrá disfrutar del resultado obtenido de su inversión y esfuerzo en el futuro. Ello le permitirá tener una mejor calidad de vida ya que, por un lado, podrá cumplir con sus obligaciones ciudadanas, como pagar impuestos para recibir a cambio servicios básicos de calidad y, por otro, adquirir productos acordes con sus necesidades e intereses, como un bien inmueble.

La cohesión social europea es un concepto que pretende extrapolarse de una escala nacional a una transnacional. Ante la creciente reducción del gasto público, que ha provocado el deterioro de los sistemas nacionales de protección social, se planteó como una necesidad la reconciliación entre el mercado y el bienestar social; situación que ha caracterizado a los Estados europeos. Es así que mediante mecanismos de cooperación intergubernamentales y comunitarios, la UE ha tratado de definir los ejes de acción orientados a promover la cohesión de las sociedades que comparten un territorio común cuyo alcance es casi continental.

La cohesión social es uno de los tres componentes de la política de cohesión de la UE, la cual es económica, social y territorial. La cohesión económica alude a la reducción de diferencias estructurales entre los Estados de la Unión; es decir, atiende a la diversificación de la base económica productiva, la inversión en infraestructura para facilitar el comercio internacional, la reducción del déficit, la eficiencia del sector público y el crecimiento del sector privado. Estos aspectos constituyen la base de la cohesión económica en la Unión Europea.

La cohesión social, entonces, constituye el puente entre la cohesión económica y territorial en el marco europeo. Uno de los aspectos centrales para integrar un territorio es a través de la construcción y modernización de vías de transporte y comunicación que, a su vez, facilitan la circulación de bienes, servicios, capital y personas. La consideración de las personas como parte del proceso de integración económica le otorga un aspecto social intrínseco al mismo y detona un nuevo nivel de cohesión.

La motivación detrás de la política de cohesión económica, social y territorial es que los Estados, las regiones, las ciudades y, en general, toda la Unión sea un destino atractivo para invertir, trabajar y vivir. De este modo, el acceso a modernas redes de transporte, conectividad inalámbrica, becas académicas, facilidades de créditos para emprendimiento, formación y capacitación para la inserción laboral, así como el impulso de consorcios de innovación e investigación, son mecanismos orientados a fortalecer a la UE desde dentro y que además le permiten adquirir un mayor liderazgo en el sistema internacional.

En este contexto, la política de cohesión europea también considera a la igualdad de género y la sostenibilidad. Se espera que las decisiones de los actores locales, regionales, nacionales y comunitarios reconozcan sin distinción alguna, los derechos y las oportunidades de las mujeres y hombres que viven y trabajan en el territorio que comprende la UE. Asimismo, se considera como responsabilidad compartida el uso adecuado y conservación de los recursos naturales, materiales y humanos, los cuales son indispensables para el presente y porvenir de las generaciones; cuya región no está ni estará exenta de los efectos del cambio climático, los cuales son cada vez más recurrentes.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Tras los efectos de la Segunda Guerra Mundial, se consideró fundamental aprovechar los recursos materiales y, en particular, humanos para reactivar las economías europeas. Fue así como se inició el proceso de reconversión y modernización industrial de los miembros fundadores –Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos– de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) en 1951. En este marco, surgió el Fondo CECA, que tenía como propósito promover la capacitación de los trabajadores y su reasentamiento en las industrias del carbón y el acero, constituyendo el antecedente de la política de cohesión social europea.

En los Tratados de Roma de 1957, en los que se fusionaron la CECA, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se contempló la prevención del desempleo en la región. Para ello, se creó el Fondo Social Europeo (FSE), en reemplazo del Fondo CECA. Desde su origen, el FSE se integró por recursos comunitarios y de los Estados miembros, es asistido por el Comité Económico y Social el cual está conformado por representantes de los gobiernos, sindicatos, empleadores y, posteriormente, también se incluyeron a las empresas.

De esta manera, el auge industrial y la creciente urbanización en la Europa de los seis alentó no sólo la participación de actores públicos, sino también privados. De acuerdo con la Comisión Europea, el FSE ayudó a un millón de trabajadores a volver a ocuparse entre 1960 y 1973. Ante el éxito alcanzado para facilitar la movilidad geográfica y la ocupación de la población económicamente activa (PEA) de los países miembros, el FSE llevó a cabo su primera reforma en 1971 con el propósito de aumentar su presupuesto y alcance.

Más tarde, en 1975, se introdujo por parte de la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para apoyar a las regiones

rezagadas en infraestructura y equipamiento. El foco de atención fueron las regiones con bajos niveles de renta, productividad, concentración de empleo en el sector primario o desempleo, aislamiento en relación con acceso a mercados y proveedores y limitada infraestructura. Al inicio, las regiones mayormente beneficiadas fueron el sur de Italia, seguido de Gales y Escocia; éstos dos últimos, en atención a las condiciones de pertenencia establecidas por parte del gobierno británico, quien se adhirió junto con Dinamarca e Irlanda a la CEE en 1973.

En este contexto, el FSE y el FEDER se denominaron fondos estructurales. El primero apoyaba a la PEA de los países miembros a adquirir nuevas habilidades para insertarse al ámbito laboral. Por ejemplo, se les ayudaba a los trabajadores a aprender el idioma local y se brindaba la oportunidad de cursar estudios de formación técnica relacionados con las industrias en auge como acero, textil, naval y agro. El FEDER, por su parte, se concentró en el desarrollo de infraestructura en las regiones menos favorecidas para facilitar la movilidad urbana y rural y, de este modo, integrar a los distintos sectores de las economías locales, regionales y nacionales como un solo mercado.

De manera paralela, la protección y promoción de los derechos sociales en la región se fortaleció con la adopción de la *Carta Social Europea* de 1961, en el marco del Consejo de Europa.¹ Se trata de un instrumento internacional vinculante, en el que los gobiernos firmantes –que en la actualidad incluye a los 27 Estados miembros de la UE– se comprometieron a mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de toda la población urbana y rural a través de instituciones y actividades acordes con las necesidades de cada grupo y bajo la premisa de no discriminación.

Los acontecimientos ocurridos dentro y fuera de la región influyeron en la definición de una política de cohesión económica y social a nivel europeo. Por un lado, la crisis económica y financiera internacional a finales de la década de 1970 desencadenó la reducción del gasto público en los países europeos, lo que afectó fuertemente al modelo del Estado de bienestar, que desde entonces iniciaría un proceso de reestructuración. Por otro, el desarrollo de la tercera revolución científico-tecnológica implicaría una transición del sector industrial al terciario o de servicios, que detonaría la demanda de una mayor calificación profesional. A su vez, favorecería el traslado de determinadas industrias hacia otros países con el objetivo de reducir costos de producción y operación, ello ante las diferencias en precios, salarios y competencias laborales.

¹ El Consejo de Europa es una organización internacional que promueve la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (civiles y políticos), la democracia y el Estado de Derecho. Se creó 1949, engloba 47 naciones europeas, con excepción de Bielorrusia, y no forma parte de la Unión Europea.

En el ámbito regional, las ampliaciones de la CEE implicaron un aumento en materia de cooperación comunitaria. Las economías de países como Grecia, España y Portugal, adheridos a la Comunidad en 1981 y 1986 respectivamente, dependían en gran medida del sector agrícola; sumado a que sus niveles de industrialización y renta *per cápita* eran inferiores a la media de los Estados miembros. A través de los fondos estructurales –FSE y FEDER– se acordó apoyar a los nuevos miembros a reducir las disparidades y, de hecho, en 1994, se sumaría el Fondo de Cohesión para el financiamiento de proyectos en la construcción de redes de transporte intermodal, principalmente.

Hasta la década de los ochenta se institucionalizó la cohesión económica y social de las entonces Comunidades Europeas. En el Acta Única Europea (AUE) de 1986 se definió que la política de cohesión económica y social tendría el objetivo de disminuir las disparidades entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas. Para lograrlo, la Comisión Europea asignó, bajo un marco plurianual de 1988 a 1993, un mayor presupuesto para los fondos estructurales que, a partir de entonces, constituiría el tipo de planeación a seguir para las futuras programaciones comunitarias.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht o Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en 1993, se consideró al desarrollo humano como parte del proceso de integración. La puesta en funcionamiento del mercado único europeo incluyó la libre movilidad de personas, en particular de trabajadores, esto llevaría a considerar la posibilidad de llevar a cabo una política comunitaria con enfoque social. Del mismo modo, la gobernanza multinivel cobró relevancia debido a la creciente intromisión de la UE en competencias propias de los Estados, por un lado, y a la incorporación de nuevos Estados miembros, por otro.

En las ampliaciones de 2004, 2007 y la última de 2013, se adhirieron en total 13 nuevos Estados –República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Bulgaria, Rumanía y Croacia–. Lo relevante, en términos económicos, es que se expandió el intercambio comercial debido a la integración de nuevos mercados; además, favoreció el desplazamiento de aquellas empresas europeas del ramo industrial como automotriz, química o textil, antes ubicadas en la región de Europa Occidental hacia el grupo de países localizados en su mayoría en Europa del Este.

En términos políticos y sociales, la situación adquirió otro matiz. La integración de países de Europa Central y del Este, antes cubiertos por el velo soviético, fue favorable para Europa Occidental debido a la influencia de principios como democracia, libertad, justicia, Estado de derecho, estabilidad política y económica, entre otros. No obstante, el verdadero reto iba más allá de

cuestiones ideológicas, sobre todo, ante las diferencias de calidad de vida entre los países miembros y que, en el corto plazo, provocaría migraciones masivas de Este a Oeste.

Efectivamente, los Fondos europeos generaron cambios en los indicadores de desarrollo humano de los países miembros de Europa del Este. Dichos Estados brindan una mejor calidad de vida en comparación con otros países emergentes de regiones como América Latina y el Caribe o Asia-Pacífico; no obstante, las desigualdades sociales siguen en aumento. La misma lógica de funcionamiento del sistema global capitalista genera efectos nocivos en las sociedades y, de acuerdo con Demertzis, Sapir y Wolff (2019), resalta el crecimiento desigual de la productividad, la fuga de cerebros, la falta de innovación, las pocas instituciones de educación superior sobresalientes y la débil arquitectura financiera en torno al euro.

Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, se reafirmó la política de cohesión europea. Se añadió el componente de territorialidad a la cohesión económica y social que, en conjunto, fue definida como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros cuya obligación era invertir en las zonas en transición industrial, así como en las regiones que por motivos naturales o demográficos estuvieran en situación de desventaja. Asimismo, dicho Tratado hizo vinculante la *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*, en cuyo Artículo 36 se considera a la cohesión social y territorial de la Unión.

El desarrollo de la cohesión europea puede entenderse a través de distintos enfoques teóricos como neofuncionalismo, gobernanza multinivel, intergubernamentalismo y interdependencia. Respecto al primero, la integración económica se desbordó no sólo en la unificación de los mercados, sino también hacia el ámbito político mediante la creación de instituciones de carácter supranacional, que trajo consigo la búsqueda de una política que promoviera un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos disponibles en la región.

De acuerdo con la teoría neofuncionalista, atendió al efecto derrama o *spillover*, que se refiere a que los actores políticos, en este caso los Estados miembros, fueron persuadidos a reconocer un nuevo centro en torno a áreas no integradas. Ello se observa con las instituciones comunitarias como la Comisión Europea, que se encarga de administrar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos orientados a reducir las disparidades entre regiones y, en el caso de la cohesión social, fomenta el acceso a empleo en toda la Unión. Por otro lado, gracias a la personalidad jurídica que posee la UE, ésta desarrolla su propia política exterior a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y que considera a la cohesión social como un tema de cooperación internacional con terceros Estados y otras regiones del mundo.

Por otro lado, los retos impuestos por el sistema internacional, que involucraron mayores avances científicos y tecnológicos, crisis económicas y la pérdida de la acción estatal para garantizar el bienestar social, permitieron a la UE posicionarse como una solución. La teoría de la gobernanza multinivel señala que los países se ven obligados a reconocer un centro para regular las competencias decisorias sobre la consolidación del mercado común, es decir, articulan a diversos actores de interés dentro de la región. El resultado de lo anterior es para garantizar la complementariedad en áreas de competencia compartida entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

En la práctica, lo anterior se observó con la creación del Comité de Regiones (CDR) tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. El CDR es un organismo consultivo en el que la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo tienen la obligación de consultar a los representantes locales y regionales, nombrados por cada Estado miembro, sobre asuntos en los que se pretenda legislar y tengan incidencia directa en las administraciones locales y regionales. Sin embargo, las políticas en la UE continúan siendo de arriba hacia abajo, es decir, provienen de las élites y no de la sociedad.

El CDR ha contribuido a desarrollar la participación ciudadana en temas como sanidad, educación, empleo, política social, transporte, energía, medio ambiente y cohesión económica, social y territorial, a través de los principios de subsidiariedad y descentralización. Sin embargo, hasta la fecha, no ha logrado conformarse como una institución comunitaria a la par de la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, lo cual reduce el margen de acción del CDR a nivel institucional.

Las negociaciones intergubernamentales también han sido una condición para construir la política de cohesión en Europa. En un nivel teórico, la voluntad de cooperar de los Estados miembros ha respondido a elecciones racionales acordes con sus intereses económicos y políticos, así como a su poder relativo en el marco de las instituciones comunitarias y del mismo sistema internacional. A pesar de los avances en la integración europea, que se ha visto acompañada de la sesión de soberanía en ciertas áreas hacia las instituciones europeas, la defensa de la misma prevalece a través de mecanismos de regulación blanda. El objetivo es no generar compromisos vinculantes para los Estados y la política europea de cohesión social no ha estado exenta de ello.

Las instituciones europeas enfrentaban la dificultad de legislar sobre temas que suelen ser atribuciones estatales. Por ejemplo, para discutir asuntos relacionados con protección social y desempleo a nivel europeo, se recomendó en la Cumbre de Lisboa de 2000 y se reiteró en la Cumbre de Gotemburgo de 2001 por el Consejo Europeo, hacer uso del Método Abierto de Coordinación

(MAC). Ello ante la evidente intromisión de la UE en competencias propias de los Estados y así poder avanzar en la cooperación comunitaria.

El MAC es un método intergubernamental de cooperación en el que cada país miembro evalúa las buenas prácticas del resto de los países por medio del procedimiento denominado *benchmarking*. La Comisión Europea supervisa el MAC, mientras que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia deben mantenerse al margen. A diferencia de las normas que se definen a nivel comunitario, aquellas que emanan del MAC no suelen ser vinculantes, lo que en consecuencia debilita a la UE para legislar sobre cohesión social.

La interdependencia, por su parte, reconoce un sistema con múltiples actores y vías a través de las cuales las personas físicas y morales de un país pueden relacionarse con las de otro. La creciente interconexión de fuerzas y operaciones transfronterizas impulsadas por la globalización como el transporte de mercancías, los movimientos de población –por trabajo, turismo o migración–, la transferencia de información, el acceso a conectividad, entre otros, involucra una mayor interacción entre actores públicos y privados.

De hecho, las mediciones del monitor de cohesión de la UE (EUCM, por sus siglas en inglés) se basan en interdependencia, interacción e identidad; es decir, se consideran indicadores relacionados con la interacción cotidiana entre personas y actores de la vida pública y privada en los niveles micro y macro. El propósito del EUCM es concentrar datos que permitan comparar a los distintos Estados miembros y conocer el estado de la cohesión en la UE.

En el caso de interdependencia, los indicadores del EUCM son: comercio internacional, finanzas, cooperación en seguridad y resiliencia socioeconómica. La interacción se mide a través de flujos de bienes y personas entre países, capacidad y patrones de comunicación, proximidad geográfica y participación política a nivel europeo. Mientras que la identidad considera los indicadores de: opinión ciudadana, pertenencia a la UE, actitudes hacia la integración en torno a “más” o “menos” Europa. No obstante, los indicadores no consideran, por ejemplo, la medición de aspectos relacionados con flujos migratorios internos y externos.

De acuerdo con el estudio comparativo de Josef Janning sobre el estado de la cohesión en la UE, prevaleció el deseo de “más Europa” entre 2007 y 2014. Los niveles de cohesión del periodo analizado fueron constantes y relativamente estables, lo cual resultó relevante debido a los estragos causados por la crisis económica y financiera que enfrentaron los países de la UE entre 2010 y 2015. Sin embargo, destaca el caso de Reino Unido y los discursos previos al referéndum del *Brexit*, en los que la creciente migración y la constante intromisión de Bruselas fueron argumentos recurrentes en favor de su salida del bloque.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

La cohesión social es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Hasta el momento, continúa en construcción el diseño de estrategias y políticas comunitarias que estén en consonancia con las políticas nacionales, por lo que la reducción de las desigualdades sigue siendo una asignatura pendiente. El reto para alcanzar una mayor inclusión social, sentido de pertenencia y, por tanto, una Europa socialmente cohesionada requiere prestar atención a las brechas progresivas entre las sociedades que conforman a los 27 Estados miembros.

Manuel Castells (2018) señala que Europa enfrenta una crisis multidimensional que afecta los valores y los principios que han definido a la UE. Este conjunto de crisis responde a factores económicos, financieros, de seguridad, humanitarios, del mismo proceso de integración y, más recientemente, en materia de salud y medioambiente. Estos factores en conjunto inciden de manera directa e indirecta en la cohesión social europea. De ahí que Olga Calatrava (2018) destaque la necesidad de una reinvencción de Europa, en cuya base se considere el aumento en los niveles de protección de las personas y se garanticen los derechos sociales fundamentales.

Durante el discurso sobre el *Estado de la Unión* de 2016, Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, destacó la urgencia de considerar las distintas realidades de las sociedades europeas y asegurar un mercado laboral justo y paneuropeo. Fue así que en octubre de 2017 se presentó la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), compuesto por 20 principios y un Plan de Acción. Ambos documentos fueron firmados por el Consejo de la Unión Europea, la Comisión y el Parlamento Europeo; y serían financiados a través de los fondos comunitarios.

Las áreas temáticas del PEDS son: la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; el fomento de condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social. La implementación del Plan de Acción, iniciada en marzo 2021, requirió de una consulta previa realizada por la Comisión Europea, en la que se invitaron a distintos actores de interés –gobiernos, sector industrial, sindicatos, sociedad civil, grupos de reflexión, universidades y otras organizaciones– para discutir acerca de las prioridades del Pilar Social.

No obstante, queda la interrogante si el Pilar y el Plan permitirán a la UE alcanzar los objetivos y las acciones planteadas para los próximos años. A pesar de que el Plan se articula con los fondos comunitarios, su debilidad radica en que es un código social normativo o *soft law* comunitario, cuya aplicación depende de cada Estado miembro. Es decir, el PEDS puede ser un elemento

de presión política para los miembros de la UE, pero no habrá consecuencias jurídicas en caso de que los gobiernos nacionales decidan no atenderlo. De ahí la necesidad planteada por la Comisión Europea de aumentar sus propios recursos a través de una mayor autonomía fiscal en el corto y mediano plazo.

En consonancia con el Pilar Social, la UE seguirá financiando la cohesión económica, social y territorial. Para el periodo 2021-2027, se contempló una reducción de 11 a 5 objetivos que buscan promover una Europa: más innovadora, verde y baja en carbón, más social, más conectada y más cercana a los ciudadanos. Tan grande es la importancia de dicha política, que hasta la fecha continúa representando la segunda partida del presupuesto de la UE. De acuerdo con datos de la Comisión Europea (2020), los recursos previstos para la inversión de empleos y crecimiento constituyen más de 320 mil millones de euros.

La promoción de una Europa social fuerte y sostenible depende, hasta el momento, del apoyo técnico y financiero a través de los Fondos Europeos y del Semestre Europeo que coordina las políticas económicas en la UE. Sin embargo, el futuro de la cohesión social y el ideal de una Europa robusta se vislumbra complicado debido a los efectos provocados por la pandemia del virus SARS-CoV-2. Si bien la UE ya cuenta con el instrumento REACT EU para apoyar a aquellos sectores en la recuperación tras la crisis por Covid-19, la evolución y la letalidad del virus retrasa la reactivación económica. Igualmente, la Comisión Europea propuso financiamiento del presupuesto europeo, que combina un marco financiero multianual con un mecanismo de recuperación denominado la Nueva Generación de la UE (NGEU).

En este sentido, la cohesión social en Europa requerirá del fortalecimiento de áreas clave. Como establece el PEDS, es necesaria la creación de más y mejores puestos de trabajo, la inversión en capacidades y educación, una adecuada protección social y favorecer la participación de distintos actores de interés, pero sobre todo fortalecer la autonomía de la UE y de sus instituciones. Del mismo modo, resulta fundamental que el proceso de integración europeo y sus Estados miembros continúen considerando como parte de sus agendas sociales la amplia diversidad étnica y cultural, la cual continúa en aumento y es parte esencial de los mercados de trabajo.

De acuerdo con Pascal Lamy (2018) 78% de la población inmigrante en la UE que es económicamente activa puede aliviar la presión del envejecimiento poblacional que las sociedades europeas enfrentan actualmente. No obstante, los salarios de este grupo son inferiores a los de la población nativa; aunado a que son más proclives al desempleo. Como señala José Antonio Sanahuja (2007), la exclusión de la población migrante expone las limitaciones de la cohesión económica, social y territorial en Europa y plantea la necesidad de una

redefinición. De lo contrario, las brechas de desigualdad social se seguirán profundizando y la construcción de una Europa más social será un sueño cada vez más lejano.

En esta línea, resulta provocador el planteamiento de Jasmine Gamal sobre si Europa es hoy lo suficientemente liberal como para aceptar a sus ciudadanas musulmanas en la vida pública. A propósito de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2017 y julio de 2021, en las que se estableció que, para presentar una imagen de neutralidad política, filosófica y política en el trabajo, los empleadores privados de la UE pueden prohibir a sus empleados y empleadas usar símbolos religiosos, incluyendo el velo o hijab. A pesar del compromiso de la UE en promover derechos civiles y políticos, bajo un enfoque de igualdad de género, se esboza un debate en torno a un grupo de población que vive, trabaja y que incluso nació en territorio europeo, pero que al mismo tiempo desea preservar su fe y su ciudadanía.

Hacia la renovación de un contrato social europeo es un reporte presentado por Pascal Lamy que expone cuatro escenarios para la UE en 2030. En el segundo escenario, “Europa fuerte con enfoque global”, es en el único donde se visualiza a los Estados miembros europeos reforzando la cohesión a través de una integración política, social y fiscal más profunda para defenderse de las amenazas extrarregionales. En este marco, se espera que las instituciones comunitarias cuenten con mayores atribuciones para proteger las libertades civiles dentro del territorio europeo con base en el Estado de Derecho y, de manera paralela, se fortalezca a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la Oficina Europea de Asilo, la Unión Europea de Defensa Común, entre otras acciones.

El propósito del documento previo fue debatirlo para diseñar un informe recomendatorio. Como es recurrente en la UE, el centro de la discusión giró en torno al dilema de aprovechar las ventajas de la UE y de su peso colectivo o bien, optar por la división y contemplar su ocaso. Para ello, se ubicó como protagonistas a las y los ciudadanos europeos en la ruta a seguir para 2030, en donde destacan las virtudes del desarrollo de la política de cohesión económica, social y territorial en el tiempo. A través de dicha política, se ha facilitado el acceso a servicios, derechos, oportunidades, también a niveles aceptables de calidad de vida y, sobre todo, le ha otorgado un valor único al proceso de integración europeo el cual lleva setenta años de vida.

La prevalencia del compromiso de proteger los derechos humanos, la paz, la libertad y la solidaridad requiere que la ciudadanía sea escuchada. De acuerdo con el *Proyecto Europa 2030*, la UE dispone de importantes activos como estabilidad política, impartición de justicia, logros en materia de cohesión económica y social, además de una amplia diversidad étnica y cultural. Bajo el

entendido de que la UE no pretende reemplazar a las identidades nacionales, sino complementarlas, este último punto es clave para la renovación del contrato social en Europa.

La interconexión con un mundo globalizado hace que el proceso para lograr una mayor cohesión social sea aún más complejo. En la transición de la era industrial a la de información y, actualmente, a la de la inteligencia artificial, la población en Europa se enfrenta, de manera más frecuente, a contratos de corta duración y a una mayor informalidad. Lo anterior, impacta en términos de empleabilidad, ingresos, prestaciones de seguridad social, la ampliación de la vida laboral activa, el limitado o nulo acceso a jubilaciones anticipadas, e incluso la creciente ocupación de espacios de decisión gracias al uso de Big Data controlado por las grandes empresas tecnológicas, y que por desgracia no son de origen europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- Calatrava Lesmes, Olga (2018), “¿Está en cuestión el modelo social europeo?”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 23.
- Castells, Manuel (2018), “El talón de Aquiles: La identidad ambivalente de Europa”, en Manuel Castells *et al.* (eds.), *Las crisis de Europa*, Madrid: Alianza editorial.
- Coeuré, Benoît (2013), Speech “The revisiting of European social contract”, European Conference at Harvard Europe 2.0-Taking the Next Step, Cambridge, MA, 2 marzo, [<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130302.en.html>].
- Comisión Europea (2017), “Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial”, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, 9.10.2017, Bruselas, COM (2017) 583 final.
- Comisión Europea (2020), *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Empleo, Crecimiento e Inversión*, Bruselas, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es].
- Comisión Europea (2021), “La Comisión acoge con satisfacción la aprobación del paquete legislativo de la política de cohesión para 2021-2027 por valor de 373 000 millones de euros”, Bruselas, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_3058].

- Consejo de la Unión Europea (2010), *Proyecto Europa 2030-retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, Secretaría General del Consejo, Bruselas.
- Demertzis, Maria, André Sapir y Guntram Wolff (2019), “A Strategic Agenda for New EU leadership”, Memo to the presidents of the European Commission, Council and Parliament, Bruegel Think Tank, Bruselas.
- El-Gamal, Jasmine M. (2021), “Europe’s Hijab Test”, *Project Syndicate. The World’s Opinion Page*, julio, [<https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-court-of-justice-hijab-ruling-muslim-women-by-jasmine-m-el-gamal-2021-07>].
- European Commission (2007), *European Social Fund: 50 Years Investing in People*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- European Commission (2020), “Economic, Social and Territorial Cohesion”, *Fact Sheets on the European Union*, Bruselas, [www.europarl.europa.eu/factsheets/en].
- González Terol, Antonio (2015), “Capítulo 6. El Comité de las Regiones, la Solidaridad y el Modelo Social”, en *El Comité de Regiones de la Unión Europea y los fundamentos, principios y valores filosóficos-jurídicos, políticos y morales del ordenamiento comunitario*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid.
- Janning, Josef (2016), *Un análisis de la cohesión europea y sus desafíos*, Reino Unido: European Council on Foreign Relations.
- Klavehn, Christoph (2019), *A Blueprint for Measuring European Cohesion*, European Council on Foreign Relations, European Power, 11 de abril, [https://ecfr.eu/article/commentary_a_blueprint_for_measuring_european_cohesion/].
- Krausova, Tereza y John Walsh (2021), *2021-2027 Cohesion policy EU budget allocations*, European Commission, European Structural and Investment Funds, Bruselas, [<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y>].
- Lamy, Pascal (2018), “Europe 2030”. *Towards a renewed European Social Contract*. Bélgica: Friends of Europe Organization.
- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid: Tecnos.
- Martínez Ocamica, Gutenberg (2017), “Estado, mercado y comunidad”, en Hans Blomeier y Jorge Maldonado Roldán (eds.), *¿Qué es ser socialcristiano hoy?*, Uruguay/Chile: Konrad-Adenauer-Stiftung/Universidad Miguel de Cervantes.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2016), “Cohesión social”, en Fernando Castañeda Sabido, Laura Baca Olamendi y Alma Iglesias González

(coords.), *Léxico de la vida social*, México: SITESA-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Sanahuja, José Antonio (2007), “La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”, *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*.

Sotelo, Ignacio (2004), “Modelo socialdemócrata y Estado social”, en *El País*, sección Opinión, 26 de julio, [https://elpais.com/diario/2004/07/27/opinion/1090879207_850215.html].

Uslaner, Eric M. (2019), *The Historical Roots of Well-Being and Social Cohesion*, Nueva York: United Nations Development Programme (UNDP) (Human Development Report, Background paper, núm. 1).

COOPERACIONES REFORZADAS

*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez**
*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez***

DEFINICIÓN

EL TÉRMINO DE *cooperación reforzada* surge a partir de la dinámica de ampliación-profundización en la Unión Europea (UE) con el objetivo de permitir el avance de la integración de los países que así lo desearan. Puede definirse como una política de cooperación intergubernamental que institucionaliza la flexibilidad de la UE para permitir el avance en la integración de los Estados que así lo decidan y cumplan con las condiciones para ello.

En esta política se resuelven conceptos que se manejaban anteriormente para hacer referencia a los diferentes niveles de integración (“Europa a la carta”, “geometría variable” e incluso “Europa de varias velocidades”), que pretendían proporcionar la flexibilidad jurídica para la participación de todos los Estados miembros. De esta manera, ante la complejidad que implicaba incorporar para la coordinación conjunta aspectos y sectores en la integración, para muchos países de la UE seguramente resultó problemático, quizá porque aún no estaban preparados económica e institucionalmente; sin embargo, se consiguió una solución que permitiera el avance en la integración.

* Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Correo electrónico: tperez@politicas.unam.mx

** Profesora-investigadora de tiempo completo y Jefa del área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: bnperez@correo.xoc.uam.mx

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La actual UE con 27 países miembros ha tenido un largo camino desde su creación en 1951 con la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 y las posteriores Comunidades Europeas con la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), creadas en 1957 por los Tratados de Roma. Entre las tres instituciones se conformó el inicio del proceso de integración europeo, pero en ese entonces participaban únicamente seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

El éxito inicial del proceso de integración europeo incitó a la creación de procesos alternativos, que resultaban ser competitivos por sus países miembros, pero cuyas expectativas eran mucho más modestas que las de las Comunidades Europeas; tal es el caso de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) creada por el Tratado de Estocolmo en 1959 y liderada por Reino Unido. Su objetivo era la conformación de una zona de libre comercio entre los países miembros, a saber: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. A diferencia de las Comunidades Europeas, la EFTA no consideraba ni la creación de instituciones comunitarias y mucho menos avances en la integración.

Sin embargo, Reino Unido, tras la Segunda Guerra Mundial, su proceso de descolonización y la difícil situación económica: altas subvenciones a su agricultura y una reconversión industrial lo debilitaban frente al resto de las economías europeas, situándolo en una clara pérdida de poder y capacidad en el escenario internacional; por lo que en 1961 solicitó su ingreso a las Comunidades Europeas, las cuales habían ya demostrado un arrastre en el mejoramiento de las economías de los países miembros.

El proceso de incorporación de Reino Unido no fue sencillo, encontró la oposición y veto del entonces presidente francés, Charles de Gaulle, además de otros personajes, generándose con ello una crisis, al interior de las Comunidades. No fue sino hasta la salida de Charles de Gaulle que se levantó el veto al ingreso de Reino Unido. Junto con él, se integraron otros dos países: Dinamarca e Irlanda, en 1973. De esta manera, las Comunidades Europeas iniciaron el proceso de ampliación al pasar de seis países miembros a nueve.

Este hecho tiene relevancia no sólo porque representa la primera ampliación del proceso de integración, sino que Reino Unido es uno de los países que más impulsó las “excepciones” en el proceso de integración; es decir, por sus objetivos e intereses nacionales, se resistió en muchos momentos a sumarse a los avances de la integración, siendo el caso más emblemático su negativa,

años más tarde, a formar parte de la Zona Euro. De este proceso de resistencias y “excepciones” surgió la flexibilidad que caracteriza a la hoy denominada cooperación reforzada.

La Conferencia en la que se decide abrir el espacio para la integración de Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega –país que tras un referéndum efectuado en septiembre de 1973 decidiría no ingresar a las Comunidades Europeas–, fue celebrada en la ciudad de La Haya, Holanda, en 1969, ahí también se decidieron otros temas de gran relevancia, como: avanzar hacia una unión económica y monetaria, con el objetivo de contar con una moneda común europea para 1980 (Gay Armenteros, 2001). De esta manera, los procesos de ampliación y profundización, entendida esta última como el avance e incorporación de otros sectores al ámbito comunitario, empezaron a combinarse en el proceso de integración europeo. Conforme se avanzaba en la integración de nuevos sectores, el proceso de integración también se hacía más atractivo para otros países; ciertamente el “atractivo” no necesariamente derivaba del avance de la incorporación de más sectores al ámbito comunitario, pero sí por el desarrollo que demostraban tener los países miembros, además de otros factores como democracia, solidaridad a través de los fondos estructurales, instituciones democráticas, entre otros.

Las siguientes ampliaciones también fueron aparejadas con reformas en los tratados, algunos con el objetivo de reformar las instituciones comunitarias para la toma de decisiones, como el Acta Única Europea de 1986 ante el ingreso de España y Portugal (entre sus principales objetivos era evitar el veto por un solo país como había sucedido en el pasado con De Gaulle en 1963, así como en 1980 con Valéry Giscard d’Estaing quien condicionó la ampliación de España y Portugal) y los tratados de Ámsterdam (1999) y Niza (2003) que prepararon las instituciones para la ampliación a 10 países de Europa Central y Oriental. Pero también incorporaron otros temas, tal fue el caso del Tratado de Maastricht (1993) que antecedió a la integración de Austria, Suecia y Finlandia, preparó al proceso de integración para la Unión Monetaria, dio paso a la UE e incorporó nuevas formas de cooperación entre los Estados miembros en temas como: defensa y asuntos de justicia e interior. Asimismo, este Tratado incorporó elementos de unión política como el concepto de ciudadanía europea y política común de relaciones exteriores (Comisión Unión Europea), lo que constituyó un profundo cambio en el proceso de integración.

Este proceso de ampliación y profundización tuvo como objetivo responder a las demandas de los países europeos solicitantes, aumentando el número de miembros y reformando la toma de decisiones, pero también incrementó los ámbitos de coordinación comunitaria; sin embargo, y a pesar de la elimina-

ción del veto por un solo país, el proceso de negociación se dificultó cada vez más, lo que reveló una necesidad de congeniar los intereses de los países que deseaban avanzar en la profundización y aquéllos que deseaban mantenerse al margen. Ejemplo de ello se encuentra en la Zona Euro, la cual está conformada por 19 de los 27 países miembros actuales. Reino Unido y Dinamarca fueron de los primeros países que se opusieron a participar en la unión monetaria y decidieron conservar su moneda; asimismo, encontramos otros ámbitos en los que decidieron no participar como en el Acuerdo Schengen por el que se estableció el libre tránsito gracias a la eliminación de controles fronterizos.

Actualmente, Reino Unido ya no forma parte de la UE, pero su participación y resistencia en el proceso de integración hizo posible la aplicación de esquemas de cooperación flexibles. De igual manera, la incorporación de algunos países que transitaban de dictaduras o de sistemas con deficientes instituciones democráticas o faltas de economías de mercado, como fueron la integración de España, Portugal, hicieron necesario establecer mecanismos para que la integración de dichos países se hiciera de manera paulatina en algunos aspectos.

De esta manera se contaba con miembros que a pesar de tener las condiciones para formar parte de las diferentes etapas de integración, por sus intereses nacionales decidieron mantenerse al margen; otro grupo de países no se incorporó a todas las fases de manera inmediata por no cumplir con los criterios requeridos, como los de convergencia económica para formar parte de la Zona Euro y emplear el euro como moneda corriente, o por necesidad de fortalecer sus instituciones democráticas; de ello surgieron las diferentes figuras del proceso de integración: “Europa a la carta” y “Europa de diferentes velocidades”, como manifestación de flexibilidad. A pesar de que parecería que hacen referencia a lo mismo, ambas conceptualizaciones del proceso de integración tienen matices. La primera, “Europa a la carta”, hace referencia a países que, como Reino Unido, encuentran en la UE un “menú” del cual pueden elegir en qué áreas le interesaría participar; y la otra, “Europa de varias velocidades”, trataría de explicar que existe un núcleo de países que cuentan con las capacidades para avanzar de manera más rápida en la integración, en tanto que otros miembros, por condiciones políticas o económicas, requieren plazos más amplios, pero todos mantienen la unidad de objetivos (Rafols, 2001). Otros términos empleados para explicar la flexibilidad de la Unión fueron, “la integración graduada”, “la geometría variable”, “los círculos concéntricos” (Mariscal, 2003).

La integración graduada no establece plazos para la incorporación de los países que van más retrasados o que no cumplen las condiciones para su adhesión a todas las fases del proceso; “la geometría variable” hace referencia a

las diversas estrategias de flexibilidad. “Los círculos concéntricos exteriores”, representa la imagen de diversos círculos establecidos en función de las áreas de integración en las que los Estados miembros participan, dichos círculos son más o menos cercanos al núcleo en el que se encuentran los Estados que participan en todas las áreas comprendidas en el proceso de integración.

Todas estas representaciones hacen referencia a la necesidad del proceso mismo de considerar las capacidades de tiempo, voluntad, compromiso, etcétera. Sin embargo, el resultado de estas representaciones de flexibilidad no es el mismo; por ejemplo, la Europa a varias velocidades sí busca que los Estados miembros más atrasados alcancen, en algún momento, incorporarse a todos los sectores y las fases del proceso, a diferencia de la Europa a la carta o los círculos concéntricos, los cuales aceptan como resultado permanente la diferenciación del estatus de los países miembros. (Mariscal, 2003).

En el Tratado de Maastricht (1992), en vísperas de la tercera ampliación para la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 y la preparación para la materialización de la Unión Monetaria, se incorporan los lineamientos de flexibilidad en el proceso de integración. Cabe mencionar que, para la fecha de la firma del Tratado de Maastricht, varios países de Europa Central y Oriental ya habían solicitado su ingreso a la UE tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración del bloque socialista en Europa, por lo que, ante la ampliación más grande de la historia del proceso de integración, la diferencia de condiciones económicas, políticas y sociales, la incorporación de esquemas de flexibilidad se institucionalizaría en las cooperaciones reforzadas en los Tratados subsecuentes, Ámsterdam y Niza, estableciendo los lineamientos para las subsecuentes ampliaciones: diez miembros de Europa Central y Oriental en 2004 y dos más en 2007, Hungría y Rumania y, la más reciente en 2013, Croacia.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En el Tratado de Ámsterdam se establecieron las primeras regulaciones sobre la cooperación reforzada, pero contenían demasiados requisitos para su aplicación, por lo que se reformaron en el Tratado de Niza.

En el actual Tratado de Lisboa, el Artículo 20 del Tratado de la Unión Europea reglamenta la cooperación reforzada, señala que: “La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración” (Mangas, 2010). En el mismo artículo se establece que una cooperación reforzada será utilizada como

último recurso por el Consejo en caso de que la cooperación de los Estados miembros en su conjunto no pueda ser alcanzado en un plazo razonable pero que sí haya el interés de al menos nueve Estados miembros en avanzar hacia una nueva etapa o incorporar nuevos sectores en la integración. Lo que deja clara la intención de flexibilizar el proceso, sólo como último recurso, habiendo agotado las posibilidades de negociación. Esto es relevante porque descarta la idea de una “Europa a la carta”.

Otro artículo en el que se consigna de manera clara la posibilidad de optar por una cooperación reforzada es el 87.3 del mismo Tratado de la Unión. El ámbito al que se hace referencia en dicho artículo es a la cooperación policial, en la que se incluyen los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados (Mangas, 2010).

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los artículos referidos a las cooperaciones reforzadas se encuentran en el Título III del 326 al 334. En ellos se establecen los lineamientos a seguir para la implementación de una cooperación reforzada en un ámbito o sector determinado. Los sectores que están excluidos de poder activar una cooperación reforzada son aquéllos que estén comprendidos en las competencias exclusivas de la Unión y de la política exterior y de seguridad común (Artículo 329.1 TFUE).

De igual manera, en estos artículos se establecen los pasos a seguir ante las instituciones europeas para activar una cooperación reforzada. Al respecto, es importante recordar que el consentimiento para iniciar el proceso de aprobación de una cooperación reforzada se toma en el Consejo por unanimidad, ante la solicitud de al menos nueve Estados miembros por profundizar en la integración, y el reconocimiento de que no se podrá llegar a un acuerdo para que la Unión avance en su conjunto respecto al ámbito del que se trate (Artículo 20.2 TFUE). La cooperación reforzada puede ser invocada para cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, a excepción de aquéllos en los que la UE tiene competencia exclusiva, y requerirá tratamiento especial si se desea establecer una cooperación reforzada en el ámbito de política exterior y de seguridad común.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de cualquier ámbito de los comprendidos en los Tratados de la Unión, una vez tomada la decisión en el Consejo, los Estados interesados en la cooperación reforzada dirigirán a la Comisión su solicitud para que ésta, a su vez, la presente al Consejo y pueda proceder su aprobación. Sin embargo, en caso de que la Comisión no presente la propuesta ante el Consejo, deberá comunicar a los Estados solicitantes los motivos por los cuales no lo hizo. En caso de que la Comisión presente la propuesta al Consejo, éste dará la aprobación previa a la del Parlamento Europeo (Artículo 329.1),

consensuando así la aprobación de parte de las instituciones europeas y de los sectores que cada una de ellas representa.

Diferente resulta el caso del ámbito en el que los Estados deseen activar la cooperación reforzada se refiera a la política exterior y de seguridad común; la propuesta deberá ser presentada al Consejo, revisada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la Comisión Europea. El Alto Representante verificará la coherencia de la propuesta con la política exterior y de seguridad de la Unión, en tanto que la Comisión revisará la congruencia de la propuesta con el resto de las políticas de la Unión (Artículo 329.2), y en este caso se remitirá al Parlamento Europeo sólo para su conocimiento. Será en el Consejo donde se tomará la decisión de manera unánime. Respecto a la unanimidad en el Consejo, es importante señalar que el Artículo 330 del TFUE señala que, en el caso de la cooperación reforzada, los únicos que pueden votar serán los Estados miembros interesados en activar dicha cooperación, por lo que la unanimidad está referida sólo a los Estados participantes, aunque en la deliberación pueden participar el resto de los Estados.

Otros de los elementos importantes a señalar comprendidos en los artículos del TFUE son el compromiso de los Estados interesados en promover la participación del mayor número de miembros en dicha cooperación; así como los lineamientos para la incorporación de un Estado miembro a una cooperación reforzada ya establecida. También se establecen las limitaciones de las cooperaciones reforzadas como el hecho que no formarán parte de los Tratados de la Unión ni serán condicionantes para la incorporación de nuevos miembros a la Unión.

En la actualidad, la cooperación reforzada se emplea en ámbitos como divorcios, patentes e impuestos financieros, todos ellos derivados de la interacción que ha generado el proceso de integración. Es importante señalar que el intercambio económico y el establecimiento de empresas con trato nacional es ya una normativa entre los países miembros y, a la fecha, la movilidad laboral, educativa y personal entre los países miembros de la Unión es cada vez mayor, por lo que la coordinación de regulaciones entre los Estados miembros en ámbitos cada vez más cercanos a los ciudadanos se hace necesaria.

Si bien se considera el establecimiento de la cooperación reforzada como mecanismo para que los países interesados y con capacidad para hacerlo profundicen en la integración, aún existen críticas respecto a la cooperación reforzada, ya que ello mantiene una Europa dispersa en sus objetivos y en el mismo acervo comunitario, reflejándose en la diversidad de la normatividad que cada Estado miembro debe cumplir, afectando así a los ciudadanos (Mangas y Liñán, 2016). Es decir, los Estados que participen en una cooperación reforzada tendrán que cumplir la legislación que difiere del resto; se generan casos de

excepción en lugar de formar un acervo para todos los países y sus ciudadanos. Aunado a ello, los ámbitos de cooperación en los que se admite este mecanismo resultan bastante limitados, como se señaló anteriormente.

Resulta innegable que las adiciones que se han realizado representan un reto para el proceso de integración, especialmente la que se hizo en 2004 a Europa Central y Oriental, por el número de nuevos miembros y las propias particularidades de dichos Estados. Ello se refleja en un incremento y diversidad de intereses que confluyen en las instituciones europeas y en las que no siempre se logra llegar a consensos, por lo que la cooperación reforzada vino a ser solución y reconocimiento de una dinámica que ya existía en el proceso de integración. En suma, esto nos recuerda que la UE sigue siendo un edificio en construcción que día a día va innovando y encontrando soluciones a los retos que enfrenta, lo cual le permite preservar un diseño nuevo de organización política entre sus miembros.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahijado Quintillán, Manuel (2000), *Historia de la unidad europea*, Madrid: Pirámide.
- Chanona Burguete, Alejandro (2000), “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación: procesos políticos económicos y sociales*, México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Clark, Christopher (2014), *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Comisión Unión Europea (s.f.), *Acuerdos fundacionales*, Comisión de la Unión Europea, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_es] (fecha de consulta: enero de 2021).
- De Areilza Carvajal, José M. y Alfonso Dastis Quecedo (1997), “Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿Nuevos métodos para una Europa nueva?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio, [[file:///Users/user/Downloads/Dialnet-FlexibilidadYCooperacionReforzadas-195237%20\(1\).pdf](file:///Users/user/Downloads/Dialnet-FlexibilidadYCooperacionReforzadas-195237%20(1).pdf)] (fecha de consulta: agosto de 2021).
- Gay Armenteros, Juan Cristóbal (2001), “El proceso de integración europea: de la ‘pequeña Europa’ a la Europa de los quince”, en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea*, España: Ariel.

- Jordana, Jacint y Juan Carlos Triviño-Salazar (2019), “European Union Agencies: A Global Governance Perspective”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, julio-septiembre.
- Malamud, Andrés (2011), “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, vol. 6, núm. 2.
- Mangas Martín, Araceli (2010), *Tratado de la Unión Europea, tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Noguerras (2016), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid: Tecnos.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (1998), “La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 3, [file:///Users/user/Downloads/Dialnet-FlexibilidadYCooperacionReforzadas-195237%20(1).pdf] (fecha de consulta: 15 de agosto de 2021).
- Moreo Juste, Antonio (2008), “Federalismo y Funcionalismo europeos”, en Juan Carlos Pereira, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Madrid: Ariel.
- Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete (2009), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid: Alianza Editorial.
- NATO Multimedia Library, *Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, [https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf] (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021).
- Pacto de Varsovia (1955), en dipublico.org. Derecho Internacional, [https://www.dipublico.org/3602/pacto-de-varsovia-1955/] (fecha de consulta: 17 de agosto de 2021).
- Parlamento Europeo (2021), *Tratado de la Unión Europea (TUE)/Tratado de Maastricht*, 10 de agosto, [https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty].
- Rafols, Xavier P. (2001), *Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza*, dialnet.unirioja.es, [file:///Users/user/Downloads/Dialnet-LasCooperacionesReforzadasEnElTratadoDeNiza-195327%20(1).pdf] (fecha de consulta: 15 de agosto de 2021).
- Unión Europea (s.f.), *Unión Europea*, en EUR-Lex. El acceso al Derecho de la Unión Europea, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es] (fecha de consulta: septiembre de 2021).

DEFENSA COLECTIVA

*Alejandro Animas Vargas**

DEFINICIÓN

EL ESTUDIO DE la seguridad requiere hacer una precisión conceptual que consistente en distinguir entre dos conceptos limítrofes y estrechamente ligados: seguridad y defensa. Por seguridad retomamos lo planteado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el sentido de que “la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, para que puedan perseguir libremente su propio desarrollo y progreso” (ONU, 2021). Es decir, la seguridad es un asunto que involucra temas de carácter político, económico, social y medioambiental (Buzan, 2008), no solamente los militares.

Por otra parte, podemos conceptualizar la defensa como la conservación de las estructuras políticas y jurídicas que sustentan al Estado, para lo cual se utilizan de manera general las fuerzas armadas del mismo (Vergottini, 2002). Es decir, la defensa es la acción de proteger al Estado y a los elementos que lo componen, y es la institución encargada de llevar a cabo dicha acción. En este sentido, la defensa es parte de la seguridad.

Otra distinción previa es la defensa común, la cual se refiere a una colaboración entre Estados donde se sumarían fuerzas militares hacia un objetivo específico y bajo un mando unificado. Podemos considerar la existencia de una

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. El autor trabaja los temas de Seguridad en la Unión Europea, Seguridad Nacional, Seguridad Pública y Prevención del Delito. Correo electrónico: alejandroanimas@politicas.unam.mx

defensa común como un paso previo al establecimiento de un ejército común, donde exista armonización de políticas, adoctrinamientos y equipamiento de carácter militar. Es decir, la defensa común se convertiría en una acción permanente.

En este sentido, la *defensa colectiva* es un acuerdo mediante el cual se unen dos o más Estados para que en caso de que alguno de los miembros de dicho acuerdo sufra algún tipo de ataque o agresión en su territorio o instituciones, de manera individual o colectiva, los demás Estados acudirán en su defensa. Es decir, la defensa colectiva se compone, primeramente, del principio de que si una nación es atacada, sería como si fueran atacadas todas las demás; y segundo, cuando exista una agresión, los demás miembros brindarán ayuda incondicional e inmediata, con todos los medios posibles de defensa, militares y no militares. A diferencia de la defensa común, donde es necesario que los Estados se pongan de acuerdo en las políticas que se deben seguir, cuando hablamos de una implementación de la defensa colectiva, los propios acuerdos señalan que ésta se activa de inmediato ante una agresión a uno de los miembros y no se requiere de acordar alguna política o medida adicional.

Si bien los primeros acuerdos hablaban de una agresión armada a un territorio, el concepto ha evolucionado dado que las mayores amenazas hoy en día no corresponden a la lógica de la postguerra en los años cuarenta del siglo pasado. Las amenazas de ejércitos convencionales invadiendo o realizando bombardeos a otros Estados han sido sustituidas por ataques físicos o virtuales por organizaciones terroristas, no por otros Estados.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Podemos señalar como un antecedente indirecto de la defensa colectiva a las diferentes alianzas que los países europeos realizaron a lo largo de los siglos. Ante las constantes ambiciones de expansión territorial de unos y otros, se fueron tejiendo diferentes y cambiantes alianzas de tipo militar (Romero, Alonso y Blanco, 2009). Con el tiempo, las viejas alianzas dejaron de ser una fórmula funcional para las nuevas condiciones políticas y, para finales del siglo XIX, se daba paso a la construcción de alianzas estratégicas con el fin de mantener, ya sea en solitario o en conjunto, un equilibrio de poder nacional donde ningún país o alianza fuera más fuerte que otra potencia (Obrador, 1988). Este equilibrio de poder tomaría un nuevo cariz en el siglo XX.

Así, previo a Primera Guerra Mundial, se pasó del equilibrio de poder a la configuración de alianzas que tenían por objeto la defensa de los países ante

las crecientes señales y acciones de expansionismo alemán (Clark, 2014) (Mac-Millan, 2014). Ante tal escenario, para los antiguos enemigos, Francia, Gran Bretaña y Rusia, quienes presentaban signos de un poderío a la baja, resultaba fundamental acordar alianzas para presentar un frente común, el cual se logró consolidar previo a la Primera Guerra Mundial y que de alguna forma siguió durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las alianzas intraeuropeas fueron insuficientes, por lo que se requirió de la incorporación de Estados Unidos en ambos conflictos para lograr derrotar las alianzas encabezadas por Alemania.

Tras la finalización del segundo gran conflicto bélico mundial, los países involucrados se fueron planteando diferentes escenarios con la nueva realidad en donde se habían modificado los tradicionales poderes europeos. Francia y Gran Bretaña dejaron de ser grandes imperios para quedarse como potencias limitadas dentro del territorio europeo, y con el temor de que, en cualquier momento, como sucedió entre 1920 y 1939, Alemania se rearmara e iniciara una política exterior agresiva.

La defensa colectiva se empieza a plantear a partir del nacimiento formal de la ONU en octubre de 1945. Con su creación, daba inicio una nueva etapa en las relaciones internacionales donde el objetivo era preservar la paz y la estabilidad a nivel mundial. El antecedente inmediato fue la firma del Acuerdo de Chapultepec, el 3 de marzo de 1945 (Chapultepec, 1945), el cual establecía en su Artículo 1 que: “todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será [...] considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman”. Este antecedente serviría de manera inicial para la elaboración del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 2021) (Kunz, 1949), pues determina que si se agrede militarmente a un país americano, se considerará como una agresión para todos los demás. Si bien no hay un planteamiento sobre una respuesta inmediata, ya se apuntaba la primera parte de la defensa colectiva.

El Artículo 51 establece claramente un primer acercamiento formal a la defensa colectiva al señalar que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. De este modo se establecía a nivel internacional el antecedente de la legitimidad de que dos o más países pudieran ejercer acciones de defensa colectiva ante una agresión armada. La defensa colectiva, de acuerdo con lo planteado por el Artículo 51, representaba un derecho de

los Estados, para hacerlo una obligación era necesario establecer más acuerdos (Kunz, 1949). La disposición de las Naciones Unidas daba legitimidad a sus miembros para que se pudiera ejercer una defensa colectiva.

Aunque se consideraba un avance la creación de las Naciones Unidas, los temores de que Alemania nuevamente se rearmara y se convirtiera en amenaza para el continente europeo llevó a Francia y al Reino Unido a formar el 4 de marzo 1947 el primer acuerdo para una eventual defensa colectiva bilateral, el Tratado de Alianza y Asistencia Mutua, mejor conocido como Tratado de Dunkerque (Naciones Unidas, 1947). En el Artículo 2 del Tratado acuerdo, se establecía que “si alguna de las Altas Partes Contratantes volviera a verse envuelta en hostilidades con Alemania [...] la otra Alta Parte Contratante proporcionará de inmediato a la Alta Parte Contratante involucrada en las hostilidades todo el apoyo y asistencia militar y de otro tipo que esté en su poder”. Aunque se agregaban también las intenciones por fortalecer las relaciones económicas entre los dos países en beneficio mutuo y en interés de la prosperidad general, lo que predominó fue ese espíritu de tener una defensa colectiva inmediata en el caso de algún ataque alemán.

A fin de extender los alcances del Tratado de Dunkerque, en 1948 Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido firman el Tratado de Colaboración Económica, Social y Cultural y Autodefensa Colectiva mejor conocido como Tratado de Bruselas (WEU, 2021b), el cual señala en su Artículo IV que si alguno de los países firmante fuera objeto de un ataque armado en Europa los otros países, “de conformidad con las disposiciones del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, otorgarán a la Parte atacada de este modo toda la ayuda militar y de otro tipo de asistencia su poder”. Como se apunta al inicio del Tratado, la intención es formar un frente común ante el eventual caso de que Alemania retomara su política de agresión. Hasta este momento, el mayor temor en Europa era la posibilidad de que Alemania resurgiera como potencia militar agresiva, por lo cual era necesario establecer una defensa colectiva más amplia. Cabe señalar que con el Tratado de Bruselas se crearía la Unión Occidental.

Sin embargo, desde 1945 el panorama europeo se había modificado, dos nuevas potencias mundiales emergieron. Una era la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que se había encargado de derrotar en el frente oriental a las tropas alemanas. Con su poderosa fuerza militar, la URSS se convirtió en un factor de poder que expandía su influencia al lado oriente del continente. El otro gran actor fue Estados Unidos, que con la participación de sus fuerzas militares apoyaron a las disminuidas fuerzas de Reino Unido y Francia a derrotar a los alemanes en el lado occidental europeo. Estadounidenses

y soviéticos coincidían en que debía emerger un nuevo orden a nivel internacional; sin embargo, la forma de conceptualizar al mundo, en su organización política, económica e ideológica era totalmente diferente el uno del otro.

De esta forma, nos encontramos con dos visiones encontradas sobre cómo debería ser el orden en la postguerra (McMahon, 2009). Por un lado, la visión de la URSS consideraba que su seguridad nacional tenía que basarse en el aseguramiento de su frontera con occidente. Con el antecedente de dos invasiones alemanas a territorio soviético en la primera mitad del siglo xx, predominaba el plan de que era requisito indispensable contar de con gobiernos aliados en sus fronteras sobre los cuales ejercer un dominio y control permanente. De esta forma, la URSS auspició y fomentó la llegada de gobiernos comunistas en Hungría y Checoslovaquia.

Por el otro lado, la visión de Estados Unidos consideraba que la mejor manera de defender sus intereses y sus valores, basados en la democracia y el libre mercado, ya no era aislándose dentro del continente americano, sino que debía expandirse con presencia militar en Europa. La seguridad nacional de Estados Unidos dependía de la ampliación de la estrategia militar, económica e ideológica a otros continentes. La llamada Doctrina Truman demandaba a Estados Unidos “ayudar a los pueblos libres que luchan contra las minorías armadas o las presiones exteriores que pretenden sojuzgarlos” (Hobsbawm, 1998), es decir, hacía una referencia velada hacia la política de la URSS.

Con ambas potencias enfrentadas, se dio el bloqueo a Berlín. Recordemos que Alemania estaba ocupada en el lado occidental por Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y por la URSS en el lado oriental. La capital Berlín, que había quedado dentro del lado controlado por la URSS, también fue dividida en dos sectores. Cuando la URSS determina el bloqueo de Berlín, ante lo que consideraba provocaciones de occidente, Estados Unidos y sus aliados responden con un puente aéreo para abastecer el lado occidental de la ciudad. Esta acción desató los temores de que la nueva amenaza no era Alemania, sino la URSS. El “telón de acero”, como lo llamara Churchill, se había levantado y la URSS se erigía como una amenaza a la estabilidad europea.

En el entendido de que la seguridad de Europa era la seguridad de Estados Unidos y de todo occidente, el 4 de abril de 1949, se fundó la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN por sus siglas en inglés) también conocido como el Tratado de Washington, siendo los primeros países miembros Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido; Grecia y Turquía en 1951. Posteriormente se incorporarían Alemania Federal en 1955; España en 1982; República Checa, Hungría y Polonia en 1999; Bulgaria, Estonia,

Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004; Albania y Croacia en 2009; Montenegro en 2017; y Macedonia del Norte en 2020 (OTAN, 2021). Llegó a considerarse como la primera alianza militar de tiempos de paz (Kissinger, 1995).

El propósito central de la OTAN era poder enfrentar de inmediato alguna eventual agresión de la URSS en Europa. Para dicho propósito se redactó el Artículo 5 (NATO, 2021) que señala:

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o América del Norte se considerará un ataque contra todos ellos y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque armado ocurre, cada uno de ellos, en ejercicio del derecho individual o la legítima defensa colectiva reconocida por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas tomando de inmediato, individualmente y en concierto con las otras Partes, las acciones que considere necesarias, incluido el uso de armas fuerza, para restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte.

El Artículo 6 se limitaba a señalar que por ataque armado se entendería el que se efectuara al territorio o a las fuerzas armadas o navales entre el Polo Norte y el Trópico de Cáncer, con lo que quedaba fuera de los alcances del Acuerdo posesiones situadas más allá de los límites señalados; mientras que el Artículo 8 los países firmantes se comprometían a no firmar acuerdos que fueran en contra de este Tratado.

De esta forma, con la creación de la OTAN se consolidaba la defensa colectiva en Europa ante la amenaza soviética, al señalar específicamente que atacar a uno de los miembros se consideraría como un ataque a todos, al existir el compromiso de protegerse unos a otros. Con esto, Estados Unidos podían establecer como primera frontera de su espacio de seguridad a Europa Occidental, mientras que los países europeos aceptaban la situación real de que, sin el apoyo de Estados Unidos, no tendrían posibilidad de resistir un ataque soviético. Por otra parte, es de destacar que la OTAN no era una organización que buscara el expansionismo territorial, sino la contención de la URSS.

Ahora bien, Europa quería seguir avanzando en sus esquemas de defensa común, por lo que en 1952, Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos (los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), negociaron la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED); sin embargo, al no ser ratificada por la Asamblea Nacional Francesa nunca entró en vigor. La CED se planteaba una integración militar y defensiva.

En 1954, en respuesta al fracaso de CED, se presenta la propuesta de modificación al Tratado de Bruselas, conocidos como los Acuerdos de París. Un primer paso fue eliminar del texto oficial la alusión de que Alemania era la mayor amenaza. Además, había que actualizar la realidad en materia de defensa, debido a que cuando se firmó el Tratado de Bruselas, aún no se había creado la OTAN ni se consideraba como una amenaza a la URSS. En este sentido, con las modificaciones al Tratado de Bruselas, dieron paso a la Unión Europea Occidental (UEO).

Además de aprobar la incorporación de Alemania Federal e Italia, el Tratado de Bruselas trajo los siguientes cambios en materia de defensa. En primer lugar, el Artículo IV se modificó y quedó de la siguiente forma:

En la ejecución del Tratado, las Altas Partes Contratantes y los órganos establecidos por ellas en virtud del Tratado trabajarán en estrecha cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, reconociendo lo indeseable de duplicar el personal militar de la OTAN, el Consejo y su Agencia dependerán de las autoridades militares apropiadas de la OTAN para obtener información y asesoramiento sobre asuntos militares. El anterior Artículo IV, el que da sustento a la defensa colectiva, pasa a ser Artículo V (Naciones Unidas, 1947).

De esta forma, el Tratado de Bruselas modificado reconocía la existencia de la OTAN y sus implicaciones en acciones de defensa europea, y se aceptaba que los países europeos dependerían de lo que fuera estableciendo la OTAN. El papel que jugaría la Unión Occidental Europea sería menor al de lo pretendido en los acuerdos. Al depender de la OTAN, en los hechos se dependía de la presencia de Estados Unidos para poder mantener a raya el expansionismo soviético. Ya en los noventa, tras el colapso de la URSS, se trató de revivir a la UEO con mayores responsabilidades de tipo militar; sin embargo, la experiencia que tuvieron las fuerzas europeas en la Guerra de los Balcanes fue que no habían desarrollado capacidades militares suficientes como para dejar de depender de Estados Unidos.

Mientras tanto en la Europa Orienta, en 1955 se firma el Pacto de Varsovia, que era la respuesta del bloque soviético a la OTAN. Los países firmantes fueron: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética. El Pacto señalaba en su Artículo 4 (Pacto de Varsovia, 1955) que

En cada caso de ataque armado en Europa contra uno o varios de los Estados Partes en el Tratado, por cualquier Estado o grupo de Estados, cada Estado

Parte en el Tratado, en el ejercicio de su derecho de legítima defensa individual o colectiva, conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, prestará al Estado o Estados víctimas de tal ataque una inmediata asistencia, individualmente o por acuerdo con los otros Estados Partes en el Tratado, por todos los medios que considere necesarios, incluso el uso de la fuerza armada.

Como podemos ver, la redacción es muy similar, por lo que el espíritu era el mismo, contar con un instrumento legal que garantice una defensa colectiva inmediata en caso de algún ataque armado. Este Pacto finalizaría tras el desmantelamiento del bloque soviético en 1991.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (Maastricht, 2021), conocido también como Tratado de Maastricht, establece en su Artículo “B” del TUE como uno de los objetivos de la Unión: “Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común”. Es decir, ya se plantea un objetivo más ambicioso en materia de seguridad, avanzar hacia políticas en común y posteriormente a una defensa común, con la mente puesta en un ejército común. Con esta visión, la Política Exterior y de Seguridad Común se convertiría en el segundo pilar de la Unión Europea, sumando al primer pilar que era la integración económica.

Además, el Artículo J.4, en el numeral 2, pide a la Unión Europea Occidental forme parte de la Unión Europea. Mientras que en su numeral 4 señala que: “la política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”. En otras palabras, se le daba mayor protagonismo a la UEO, toda vez que en años anteriores tuviera un papel muy discreto en cuestión de defensa (Alcaraz Albero, 2011) a la vez que se establece que los compromisos dentro del marco de la OTAN serán respetados dentro de la Unión Europea. No obstante, lo anterior la UEO sería disuelta en 2011, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Igualmente, cabe destacar que el objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no era convertirse en una organización que duplicara las funciones de la OTAN, por el contrario, buscaba un espacio para explorar otros caminos dentro de una perspectiva de seguridad común, con base en las capacidades de cada país miembro y no en una defensa colectiva (Basulto Poot,

1999-2000). Esto significaba que se podrían llevar a cabo misiones de paz con fuerzas de la Unión Europea, en países donde se considere que la inestabilidad pudiera afectar a los países miembros de la Unión, a fin de reestablecer o consolidar valores como la democracia, respeto a los derechos humanos y un régimen de estado de derecho.

Finalmente, el 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que es el que actualmente da sustento a la Unión Europea. En este Tratado en la Sección 2, Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa, en su Artículo 42, numeral 7 define que la Defensa Colectiva se activa

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Esto es, el concepto básico de la defensa colectiva establecido por la OTAN en 1949 se mantiene hasta nuestros días.

Si bien, como hemos podido apreciar. Desde que surgió la defensa colectiva como una acción de los países europeos para prevenir un probable ataque de Alemania primero, y luego de la URSS, el concepto mismo no ha cambiado. Se ha mantenido tal cual en el sentido de que una agresión a uno es una agresión a todos y por lo tanto todos deben acudir en apoyo a la defensa. Y como las fuerzas armadas de los países de Europa Occidental eran, son, menores que las de Estados Unidos, es necesario incluir a este país en los acuerdos de defensa, lo cual se juntó con la visión estadounidense de que la seguridad nacional de ese país radicaba en la contención de cualquier intento soviético por movilizar a sus ejércitos. En ese pacto de mutua conveniencia nació la OTAN.

La OTAN ha brindado un respaldo creíble de defensa colectiva, al depender de Estados Unidos, los países europeos no fueron reforzando y solidificando las fuerzas armadas locales. Esto los dejaba en una situación de vulnerabilidad en el momento en que el mundo cambiara, lo cual sucedió a partir de los noventa. Con el colapso de la URSS, motivo que diera origen a la OTAN, dejaba en el aire el futuro de la Alianza. No deja de llamar la atención que la única vez que ha sido invocado el Artículo 5 de la OTAN, fue a petición de Estados Unidos

tras los ataques terroristas del 9 de septiembre de 2001 en su territorio. Es decir, la defensa colectiva solo ha sido invocada una vez, y lo fue motivada por algo que no se vislumbraba en 1949. Esto nos habla de la constante necesidad de reevaluar el funcionamiento y la razón de ser de la OTAN.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El mundo ha cambiado desde que se diseñó el esquema de defensa colectiva. Desde que en 1991 la amenaza soviética desapareciera, el mundo pretendió encontrar un nuevo orden basado en la supremacía de Estados Unidos. Los sistemas económicos se alinearon al proyecto de libre mercado. Sin embargo, nuevas amenazas se han desarrollado. El temor a un ataque en suelo europeo venía acompañado de las imágenes de tanques de guerra desplazándose. En ese sentido, la amenaza prácticamente ya no existe, porque los riesgos no provienen de ejércitos convencionales tratando de invadir Europa, sino que existen nuevas dinámicas. En términos de John Agnew (Agnew, 2017) hay que salir de “la trampa territorial”.

Es indiscutible el papel predominante que han tenido la OTAN en la defensa colectiva europea. Más aún, dentro de la OTAN, la voz mandante ha sido la de Estados Unidos, mientras que los demás miembros han sido coro de acompañamiento, de tal forma que el futuro de la defensa colectiva radicará en los cambios que pueda tener la OTAN. Algunos académicos como Stephen Walt y John Mearsheimer (Howorth, 2017), han señalado que Estados Unidos, deberían dejar de tener presencia militar en esa región por el hecho de que ningún país tiene la capacidad de dominar la misma.

Recordemos que la OTAN surge ante la amenaza soviética, y al menos por el momento, no se ve que las fuerzas rusas tengan el poderío suficiente como para emprender una aventura militar en occidente. A partir de esa circunstancia, los países europeos se han planteado tener un papel más activo; sin embargo, las capacidades limitadas requerían el apoyo constante de Estados Unidos (García, 2016). Es decir, se requiere de un fuerte y prolongado esfuerzo presupuestal para que los países europeos fortalezcan sus capacidades de defensa. La puesta en marcha del primer programa de trabajo anual del Fondo de Defensa Europeo en julio de 2021 (Comisión Europea, 2021) es un buen inicio, aunque el camino es bastante largo.

De acuerdo con el documento *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization* de 2010 (NATO, 2021) la OTAN planteaba un nuevo concepto estratégico basado en tres

tareas principales: Defensa Colectiva, Gestión de Crisis (uso de capacidades políticas y militares) y Seguridad Cooperativa (más allá de las fronteras). Para la defensa colectiva marca que “los miembros de la OTAN siempre se ayudarán mutuamente contra los ataques, de acuerdo con el Artículo 5 del Tratado de Washington. Ese compromiso sigue siendo firme y vinculante. La OTAN disuadirá y defenderá contra cualquier amenaza de agresión y contra los desafíos de seguridad emergentes cuando amenacen la seguridad fundamental de los Aliados individuales o de la Alianza en su conjunto”. Conceptualmente, la defensa colectiva sigue siendo fundamental.

A juzgar por lo planteado en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (Comisión Europea, 2020), el objetivo central de las políticas en los próximos años es enfocarse en las capacidades de la seguridad europea, en proteger a la Unión desde una dimensión exterior de la seguridad, basándose en los enfoques de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mientras que la OTAN sigue fundamentando la alianza trasatlántica con miras al 2030 en la necesidad de mantener una defensa colectiva para proteger a Europa y América del Norte contra las amenazas a su seguridad física y su forma de vida democrática. Tan es así que dentro de la Visión de la OTAN (NATO, 2020), los aliados deben redoblar su compromiso para “poner la defensa colectiva, desde la convencional a la nuclear e híbrida, al frente de la consulta y la toma de decisiones sobre seguridad en el área euroatlántica”. La defensa colectiva se sigue proyectando como una necesidad.

Las principales amenazas que tendrá la defensa colectiva los marca el mismo documento de la OTAN para el 2030: Rusia, China, tecnologías emergentes y disruptivas, combate al terrorismo, el riesgo proveniente de las regiones situadas más allá del sur de la frontera europea, el control de armas y la disuasión nuclear, la seguridad energética, la defensa del cambio climático, la seguridad humana, las pandemias y los desastres naturales, las amenazas híbridas y las ciberamenazas, y la seguridad en el espacio exterior. Aunque todo parece indicar que mientras persista la OTAN, la defensa colectiva recaerá en ella, como lo señalaron los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la Alianza en marzo de 2021 al señalar en un comunicado conjunto (Agencia EFE, 2021) que “La asociación transatlántica permanece como la piedra angular de nuestra defensa colectiva, central para nuestra cohesión política, y un pilar esencial del orden internacional basado en normas”, La cuestión será, cuántos de las futuras amenazas podrá afrontar la Unión Europea sin depender de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acta de Chapultepec 1945*, dipublico.org., Derecho Internacional, [<https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/>].
- Agencia EFE (2021), *La OTAN reafirma su compromiso con la defensa colectiva con Biden en el poder*, 23 de marzo, [<https://www.efe.com/efe/america/mundo/la-otan-reafirma-su-compromiso-con-defensa-colectiva-biden-en-el-poder/20000012-4494464>].
- Agnew, John (2017), “Un mundo de Estados territoriales”, en Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política*, vol. II, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alcaraz Albero, Francisco (2011), *La configuración del marco defensivo europeo tras la II GM: el papel de la UEO*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Basulto Poot, Javier F. (1999-2000), “Hacia una política de defensa de la Unión Europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59.
- Buzan, Barry (1983) *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Gran Bretaña: Wheatsheaf Books.
- Clark, Christopher (2014), *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Comisión Europea (2021), *Industria de defensa: la Comisión pone en marcha el Fondo Europeo de Defensa con una dotación de 1 200 millones de euros y concede más de 158 millones de euros a 26 nuevos proyectos de cooperación industrial*, comunicado de prensa, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3325].
- Comisión Europea (2020), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, eur-lex europea, 24 de julio, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=ES>].
- García, Javier (2016), “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva estrategia global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, pp. 217-240.
- Hobsbawm, Eric (1998), *Historia del siglo xx*, Buenos Aires: Crítica.
- Howorth, Jolyon (2017), “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Squaring the Circle”, *Security Policy Brief*, núm. 85, mayo, [<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/05/SPB85.pdf?type=pdf>].
- Kissinger, Henry (1995), *La diplomacia*, México: FCE.

- Kunz, Josef L. (1949), “La legítima defensa individual y colectiva según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*.
- MacMillan, Margaret (2014), *1914. De la paz a la guerra*. Madrid: Turner.
- McMahon, Robert (2009), *La Guerra Fría: una breve introducción*. Madrid: Alianza.
- Naciones Unidas (1947), “Treaty of Alliance and Mutual Assistance between His Majesty in Respect of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the President of the French Republic”, en *Treaty Series, Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 9, [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280164b5f&clang=_en].
- Naciones Unidas (1947), “Treaty of Alliance and Mutual Assistance. Signed at Dunkirk, on 4 March 1947”, en *Treaty Series, Treaties and International Agreements Registered or Filed and Recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 9, [<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%209/v9.pdf>].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021), *Pacto de Varsovia (1955)*, [<https://www.dipublico.org/3602/pacto-de-varsovia-1955/>].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2021), *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, Active Engagement, Modern Defence, [<https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2020), *NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf].
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (29 de agosto de 2021), *North Atlantic Treaty*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_89597.htm].
- Obrador Serra, Francisco (1988), *La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)*, Madrid: Instituto Español de Estudios Europeos.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2021), *Carta de las Naciones Unidas (texto completo)*, Naciones Unidas, [<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>].
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2021), *Study on concepts of security: Report of the Secretary-General*, Naciones Unidas, [<https://digitallibrary.un.org/record/941111?ln=es>].

- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (2 de septiembre de 2021), *¿Qué es la OTAN?*, [https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html#members].
- Pacto de Varsovia (1955), [dipublico.org](https://www.dipublico.org/3602/pacto-de-varsovia-1955/), Derecho Internacional [<https://www.dipublico.org/3602/pacto-de-varsovia-1955/>].
- Romero Ania, Alberto, Miguel Ángel Alonso Neira y Francisco José Blanco Jiménez (2009), “La seguridad en Europa: evolución histórica y mecanismos supranacionales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 11, julio-diciembre, pp. 117-144.
- Tratado de Maastricht (2021), *Tratado de la Unión Europea (TUE)/Tratado de Maastricht*, Parlamento Europeo, [<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>].
- Vergottini, Giuseppe de (2002), *Defensa*, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Western European Union (WEU) (2021a), *The Treaty and Key Text*, [<https://web.archive.org/web/20120811173845/http://www.weu.int/>].
- Western European Union (WEU) (2021b), *The Brussels Treaty (17 March 1948)*, CVCE, [https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html].

DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Calogero Pizzolo*

DEFINICIÓN

LA PRIMERA DIFICULTAD que enfrenta una conceptualización del llamado *déficit democrático* en la Unión Europea (UE) es la ausencia de un consenso generalizado sobre su significado. Existe, sí, consenso sobre la existencia de un déficit en la gobernanza de este proceso de integración, pero al momento de intentar definirlo los caminos se multiplican por senderos que tienen en común sólo su punto de partida.

Las preocupaciones sobre la legitimidad democrática de la hoy UE comenzaron a potenciarse a principios de los años ochenta del siglo pasado, antes de que entrara en vigor el Acta Única Europea (firmada en Luxemburgo y La Haya el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987). En este primer momento, se expresó la preocupación de que la atribución de competencias, cada vez mayor, desde los Estados hacia las Instituciones comunitarias no gozaban de suficientes “garantías parlamentarias” (Arregui, 2012). Para otros autores, a través del lema del déficit democrático, “se crítica cada vez más el divorcio entre élites y ciudadanos” (Petithomme, 2008).

El concepto de *déficit democrático* en la UE se utiliza por la doctrina para indicar tanto un problema de representatividad como un problema de

* Catedrático de Derecho de la Integración, y de Derechos Humanos y Garantías, ambas asignaturas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Coordinador Académico del Centro de Excelencia Jean Monnet “Integración Regional & Derechos Humanos”. Correo electrónico: jeanmonnetcentre@derecho.uba.ar

participación de la ciudadanía europea en el circuito de toma de decisiones, al cual se lo señala distante de cualquier técnica de control democrático. La existencia de estos problemas llevaría a cuestionamientos sobre la legitimidad misma de dicha gobernanza.

A continuación, se desarrollan las principales teorías contemporáneas que convergen en el debate en torno a esta cuestión, enfocadas desde una doble dimensión del problema: social y jurídica.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Observar las prácticas de gobernanza de la Unión Europea (UE) y su relación con el diseño institucional (Pizzolo, 2010) debiera determinar si existe o no un *déficit democrático* en su funcionamiento institucional. ¿Cuáles debieran ser los parámetros que establezcan la diferencia entre un modelo de gobernanza democrático, y otro no democrático, en un proceso de integración regional de tipo supranacional como la UE? ¿Debemos mantenernos dentro de las categorías clásicas, fundadas sobre una estricta división de poderes y construidas para cualificar al Estado-Nación? En sentido contrario, ¿el diseño institucional innovador que representa la UE, lleva a reformular los parámetros clásicos de modo que permitan explicar un nuevo escenario no sólo jurídico sino político, social y económico?

En apretada síntesis, ni en el pasado ni en el presente existen antecedentes de un derecho como el que rige en la UE, aplicado de manera uniforme en 27 Estados y garantizada su primacía por jueces supranacionales como quienes conforman el Tribunal de Justicia, con sede en Luxemburgo, quienes ejercen un control de legalidad, actuando como una especie de jurisdicción constitucional regional, en diálogo permanente con los jueces nacionales mediante la cuestión prejudicial (art. 267, TFUE). No se tienen noticias, más allá de la UE, de una organización política de gobernanza continental que, a pesar de sus dificultades diarias para alcanzar consensos, haya logrado constituirse como garantía de paz en un continente ensangrentado por guerras fratricidas; de desarrollo de políticas públicas regionales de gran impacto social como la libre circulación de personas, bienes y servicios, así como, entre otras, la lucha abierta contra la discriminación y la xenofobia en el marco de la vigencia de una Carta de Derechos Fundamentales de la UE; y, finalmente, de una unión monetaria común que, a la par de las críticas que genera, hace posible que 19 Estados soberanos compartan una moneda común como moneda oficial. Sobre estas características inéditas de la UE, debemos enfocarnos al plantear el apuntado debate sobre el “déficit democrático”.

Dicho debate no sólo reviste una dimensión jurídica, apunta a la vez a una dimensión social donde los parámetros de legitimidad deben articularse con la construcción de una ciudadanía común, la de la UE, a partir y destinada a convivir con de una diversidad de ciudadanías nacionales.¹

La gradual profundización política de la integración europea, escribe Micolta Portocarrero, ha planteado importantes retos en relación con su legitimidad democrática. El aumento del traslado de competencias a nivel supranacional genera un impacto directo sobre los ciudadanos comunitarios, quienes ya no cuentan con los mecanismos clásicos de control democrático que operan al interior de los Estados, pues a nivel supranacional estos son insuficientes (Micolta, 2014).

Duverger en su libro con un título elocuente *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada* (1994), basándose en la historia de las Instituciones de la hoy UE, se refiere a este proceso de integración como una “semiautocracia” o “regresión democrática” (Duverger, 1994). Para este autor, el nombre de democracia refiere a un régimen político que debe contar con cuatro elementos: *a)* la definición de las libertades públicas y de garantías privadas inherentes a los derechos humanos; *b)* la existencia de un parlamento legislativo elegido por sufragio universal; *c)* la separación de poderes entre el parlamento y los gobernantes que deben ceñirse a sus textos legislativos y presupuestarios; y *d)* la presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes.

Aplicando dichos parámetros de validez a la entonces Comunidad Europea, Duverger encontró que sólo el último de los cuatro elementos citados “está plenamente vigente en la Europa unida”.² Esta situación es descrita, por el propio Duverger, como la “legislación de los jueces”, afirmando que la misma intentaba remediar la “debilidad del poder legislativo” que, en sus primeros años, acechaba al Parlamento Europeo (PE). El Tribunal de Justicia, se argumenta, ha apuntalado y desarrollado un estado de derecho que carece de “fundamento popular” pero que “corre el riesgo de ahogarse sin él”. Si la entonces Comunidad fuese un Estado, concluía Duverger, no sería considerado democrático

¹ Al respecto, véase el artículo 9 (TUE). Mientras que el artículo 20 (TFUE), que desarrolla el Estatuto de la ciudadanía comunitaria, sostiene que: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Sin resaltar en el original.

² De los otros tres elementos de la democracia, sostiene Duverger, tan solo uno de ellos existe plenamente en la Comunidad: la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo desde 1979. Sin embargo, el autor citado critica, por ejemplo, la aplicación de la representación proporcional en las listas nacionales de los grandes Estados como Francia y España. Concluyendo que la influencia del PE, en la entonces Comunidad, era débil.

dada la debilidad de los poderes del PE y la ausencia de separación de poderes. (Duverger, 1994).

Desde que Duverger escribió su crítico diagnóstico se han sucedido numerosos debates y realizado importantes reformas en los tratados fundacionales con el fin de dar respuesta al mentado déficit democrático de la UE. Debates y transformaciones que, lejos de cerrarse, permanecen abiertos al calor de la diversidad de ideas que los representan.

El abordaje del tema del déficit democrático en la UE, siguiendo con el análisis de Micolta Portocarrero, plantea de entrada una dificultad y es, como ya se dijo, que no existe consenso sobre su definición, lo que se debe en gran medida a que hoy en día no hay claridad sobre qué es exactamente la UE. Su carácter *sui generis* impide encuadrarla en categorizaciones clásicas tanto del derecho internacional como de las relaciones internacionales. Adicionalmente, tampoco existe claridad respecto al concepto mismo de democracia aplicable al contexto de la UE ya que coexisten visiones opuestas (Micolta, 2014).

Álvarez Rubio, por su parte, señala como idea clave surgida de un trabajo colectivo tras una reflexión pluridisciplinar en torno a la crisis europea, que existe entre la opinión pública de numerosos Estados miembros una profunda preocupación y dudas respecto del significado de la UE que convergen en torno al debate sobre tres principios básicos: legitimidad, democracia y justicia (Álvarez, 2019).

Estos debates se encuentran influidos, como se aprecia, por la particular naturaleza de la UE, visible en su diseño institucional y en la evolución de su ordenamiento jurídico. En este sentido, Arregui Moreno sustenta que la UE “es un sistema político de gobernanza compuesto” que presenta tanto una separación *horizontal* de poderes (entre Instituciones de gobierno) como *vertical* (tal y como sucede en los sistemas federales). Esta “democracia compuesta”, para el citado autor, produce decisiones políticas autorizadas sin el apoyo de un gobierno y con carencias evidentes en los mecanismos de competición política, transparencia y rendimiento de cuentas que lideran el proceso político. Estas carencias, concluye, se sustentan en la inexistencia de un *demos* europeo con el que establece una regla mayoritaria aceptable en el proceso de toma de decisiones (Arregui, 2012). Reforzar la legitimidad dentro de un sistema político compuesto requiere crear una clara separación de poderes y contrapesos institucionales que faciliten la adopción de decisiones políticas equilibradas (Arregui, 2012).

En este camino, el de la búsqueda de los contrapesos institucionales, se encuentra la respuesta ensayada por el Tribunal de Justicia, dentro de la dimensión jurídica, al problema del déficit democrático procurando *garantizar*,

mediante el *control* de los actos comunitarios, un efectivo “equilibrio” en el ejercicio del poder por las Instituciones.

El principio de “equilibrio institucional” desarrollado por el Tribunal de Justicia: profundizar la legitimidad democrática desde su dimensión jurídica

Las dudas sobre el déficit democrático están presentes en el proceso de integración europea desde sus orígenes. No debe resultar extraño, entonces, que los jueces de Luxemburgo participen desde sus sentencias activamente en la polémica sobre la existencia de una “real” división de poderes o, desde otro punto de vista, en la “concentración” o no de poder en manos de los “tecnócratas de Bruselas”.

En el asunto Maroni (1958),³ el Tribunal de Justicia hace referencia a lo que denomina como principio de equilibrio institucional. En esta ocasión, se debía decidir si la entonces Alta Autoridad había delegado competencias no susceptibles de delegación en agencias comunitarias. Para los jueces de Luxemburgo, el “equilibrio de poderes”, era una característica de la estructura Institucional de la antigua Comunidad, hoy UE, y suponía, además, una “garantía” para las empresas, a las que el Tratado que creaba la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (TCECA) aplicaba.

En sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia profundiza sobre el contenido de la expresión “equilibrio de poderes”. En el asunto PE c. Consejo (1990),⁴ señala que los Tratados fundacionales han instituido un “sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Comunidad [hoy UE], que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas”.⁵ El respecto del equilibrio institucional, continúa, “implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, en caso de que se produzca, pueda ser sancionado”.⁶

El párrafo citado no hace otra cosa que demandar lo que Montesquieu pensaba sobre la división de poderes: que el poder controle al poder.⁷ Como un eco

³ STJ de 13 de junio de 1958, asunto C-9/56.

⁴ STJ de 22 de mayo de 1990, asunto C-70/88.

⁵ *Idem*, apartado 21.

⁶ *Idem*, apartado 22. Sin resaltar en el original.

⁷ En lo que hace a la forma de organización del poder, Montesquieu parte de una idea central que desarrolla en su obra *Del espíritu de las leyes* (1748, Libro XI, cap. VI). Este autor está convencido

persistente, esta doctrina clásica se hace sentir cuando los jueces de Luxemburgo resuelven conflictos de competencias entre las Instituciones comunitarias, pero no representa a la clásica división de poderes pensada por el constitucionalismo decimonónico para calificar al estado constitucional de derecho. En verdad, no podría representarla pues es evidente que la UE no responde a la lógica estricta de la división propia de los poderes estatales. La UE funciona como un sistema de gobierno continental, si se quiere similar a un poder estatal, pero que en la práctica de la gobernanza institucional ofrece marcadas diferencias.

El Tribunal de Justicia aborda la dimensión jurídica del problema del déficit democrático, pero, como ya se mencionó, éste presenta también una dimensión social articulada al concepto de ciudadanía. No sólo se trata de respetar el equilibrio en la distribución y ejercicio del poder comunitario, sino en avanzar en su representatividad y en la participación directa de la ciudadanía en su ejercicio, tema presente pero no central en la teoría clásica de división de poderes. Esta segunda dimensión es la que más polémicas concentra al debatir sobre la legitimidad democrática de la Unión Europea.

Nieto Garrido califica al principio de equilibrio institucional, por el cual se rigen las relaciones entre las instituciones de la UE, como un “principio estructural” pero no asimilable al principio de separación de poderes. La finalidad de este último principio en los regímenes políticos democrático-liberales, afirma, “no se adapta a la estructura supranacional de la UE”. La finalidad del principio de separación de poderes fue, y sigue siendo, garantizar la libertad política evitando la concentración de todo el poder en una única mano, que es precisamente como se define un gobierno despótico. Sin embargo, en la UE, la distribución de potestades y competencias entre las instituciones no trataba de garantizar la libertad política, sino que la Comisión, institución que representa el interés comunitario, no acumulara excesivo poder frente al Consejo y el PE, donde sí están más directamente representados los intereses nacionales. El equilibrio institucional en la UE, concluye Nieto Garrido, se basaría, por tanto, no en una separación de poderes orgánica, sino en una “interacción equilibrada” de los representantes de los diversos intereses presentes en ella. La jurisprudencia de Luxemburgo, en este sentido, se ha limitado a destacar la funcionalidad legal del principio como garantía horizontal que preservaría las competencias atribuidas a cada institución por los Tratados frente a la actuación del resto de Instituciones comunitarias (Nieto, 2004).

que todo individuo investido de autoridad abusa de ella. Este juicio negativo sobre el poder será determinante en la construcción de una estructura del Estado fundada en la división de poderes. Para que no se abuse del poder, mantiene, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas (véase Pizzolo, Calogero, *Sociedad, Poder & Política*, Buenos Aires: Ediar, 2004, pp. 190-197).

La UE, volviendo a Arregui Moreno, se ha ido convirtiendo de un modo gradual en un “sistema político compuesto” con una separación o dispersión de poderes tanto horizontal (entre el Consejo Europeo, el Consejo, el PE y la Comisión) como vertical (entre Bruselas y los Estados miembros). Esta separación de poderes está supervisada por el Tribunal de Justicia. Esto hace de la UE un sistema político bastante integrado (Arregui, 2012).

El “carácter híbrido” de las Instituciones de la UE, comenta Aguilera de Prat, se constata en tres cuestiones clave: iniciativa legislativa, aprobación de las normas y facultades de control. En los Estados, la iniciativa corresponde al gobierno y al parlamento, en la UE sólo a la Comisión; en aquéllos, la legislación formal corresponde exclusivamente al Parlamento, en la UE, al PE y al Consejo. En los Estados, la moción de censura se dirige contra el gobierno, en la UE no contra el verdadero gobierno fáctico en última instancia (los dos Consejos) sino contra la Comisión “que es tan sólo el ejecutivo instrumental de aquellos a efectos prácticos”. Como la UE no se basa en el principio clásico de separación de poderes, debe ser analizada de otro modo, ya que en su seno coexisten tres lógicas diferentes: la supranacional favorece a la Comisión, la intergubernamental a los Consejos y la democrática al PE, pero adviértase que, señala el citado autor, ninguno de sus cuatro presidentes aparece como un eventual centro de poder de aquella. Aunque todas las instituciones de la UE padecen un déficit de legitimidad no puede negarse que disponen en parte de la misma: el PE tiene legitimidad directa basada en las elecciones y el Consejo tiene legitimidad derivada de los gobiernos nacionales representativos, siendo la Comisión la peor vinculada a los ciudadanos, algo que ha compensado hasta cierto punto con numerosos contactos con organizaciones de la sociedad civil (Aguilera, 2015).

La legitimidad institucional de la UE “es débil”, concluye Aguilera de Prat, porque está ausente un fuerte poder parlamentario y un gobierno de origen parlamentario dada la singular arquitectura institucional comunitaria. En la UE funciona un sistema triangular basado en la negociación permanente que no favorece el proceso de responsabilización de los dirigentes ante los ciudadanos, además de carecer de buena visibilidad y comprensión (Aguilera, 2015).

Para Petithomme, se podría perfectamente sostener que el sistema político europeo “es democrático porque sus fundamentos constitucionales permiten un equilibrio de poderes y garantizan legitimidad”. En efecto, si uno se focaliza sobre el “pilar jurídico”, subrayando los derechos, deberes y las garantías otorgadas por el sistema institucional de la UE, “es difícil negar su carácter democrático”. Los ejes ejecutivo, legislativo y judicial de la UE permiten prevenir abusos de poderes por parte de las instituciones y dan, asimismo, la posibilidad

al ciudadano europeo de vivir libremente, con derechos de expresión, participación y contestación (Petithomme, 2008).

No obstante, apuntando a la dimensión social y ciudadana, Petithomme señala varios elementos que contribuyen, en su opinión, a limitar la validez de lo argumentado, predominantemente desde una visión jurídica, demostrando los nuevos desafíos que debe enfrentar el sistema europeo de representación política. A modo de ejemplo, el autor cita que más allá de la legitimidad teórica del poder ejecutivo europeo, en la práctica real, el ciudadano tiene poca posibilidad de influencia. De hecho, afirma, los presidentes de gobiernos nacionales son elegidos en función de sus posicionamientos políticos respecto de situaciones y cuestiones nacionales, pero no directamente en función de su política europea potencial (Petithomme, 2008).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa (2009)⁸ al TUE, calificando de imperfecto pero sin duda necesario por la doctrina (Álvarez, 2019), tuvieron presente el problema del déficit democrático en su dimensión jurídica, promoviendo herramientas de control que permitieran garantizar eficazmente el equilibrio de poderes. Tampoco se descuidó el fortalecimiento de la dimensión social, incorporando mecanismos que fomenten la participación ciudadana en los asuntos de la UE y la representatividad de sus instituciones. En este sentido, a modo de ejemplo, el artículo 10 (TUE), en su primer párrafo, afirma que: “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”⁹. Mientras que en el tercer párrafo del citado artículo se sostiene que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”¹⁰.

El mismo Tratado de Lisboa reconoció con la mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico comunitario, poniendo fin a un árido debate sobre su eficacia a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Tratado de Niza 2000),¹¹

⁸ El Tratado de Lisboa reforma el TUE vigente hasta entonces y crea el Tratado para el Funcionamiento de la UE (TFUE).

⁹ Sin resaltar en el original.

¹⁰ Sin resaltar en el original.

¹¹ Véase artículo 6.1 (TUE) que dice: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, *la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*”. Sin resaltar en el original.

dando nacimiento por primera vez desde un proceso de integración regional a un sistema propio de protección de derechos (Pizzolo, 2021).

En cuanto a las aludidas herramientas de control, se avanzó en la reconfiguración de la distribución de competencias entre las distintas instituciones. Se refuerzan, en este rumbo, las competencias como colegislador del PE frente al Consejo en lo que refiere al proceso legislativo ordinario mayoritario en la toma de decisiones.¹² El nuevo artículo 14.1 (TUE) establece que el PE “ejercerá conjuntamente” con el Consejo “la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas”.¹³ También se interviene en la relación con la Comisión, siendo el PE quien elige al Presidente de ésta. El artículo 225 (TFUE), por su parte, mantiene que por decisión de la mayoría de sus miembros, el PE “podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la

¹² En ejercicio de sus competencias, las Instituciones de la UE pueden adoptar reglamentos, directivas y decisiones (cfr. art. 288, TFUE). El procedimiento que lleva a la adopción, en forma conjunta por el PE y el Consejo a propuesta de la Comisión, de alguna de las categorías normativas citadas es denominado como *procedimiento legislativo ordinario* (cfr. art. 289.1, TFUE, procedimiento que se encuentra regulado en el artículo 294, TFUE). Mientras que, en los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el PE con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del PE, se llama *procedimiento legislativo especial* (cfr. Art. 289.2, TFUE). Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo “constituirán actos legislativos” (cfr. art. 289.2, TFUE). Lo expuesto implica que “el PE ahora entra a hacer parte del proceso de toma de decisiones sobre más áreas comunitarias de las que tenía antes con el TUE y los tratados de Ámsterdam y Niza (cfr. Micolta Portocarrero, Catalina, “El proceso legislativo en el Tratado de Lisboa: privilegio de la eficacia en detrimento de la democracia”, *Papel político*, vol. 19, núm. 1, 2014, p. 292).

¹³ Antes de la reforma promovida por el Tratado de Lisboa, el PE había defendido ante el Tribunal de Justicia su derecho a participar en el proceso legislativo comunitario. Los jueces de Luxemburgo garantizaron dicho derecho afirmando que “la exigencia de consultar al Parlamento Europeo durante el procedimiento legislativo, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento” (entre otras, STJ de 15 de julio de 1970, *Chemiefarma c. Comisión*, asunto 41/69; STJ de 4 de febrero de 1982, *Buyl c. Comisión*, asunto 817/79, STJ de 16 de julio de 1992, *Parlamento c. Consejo*, asunto C 65/90, apartado 16; STJ de 5 de octubre de 1993, *Driessen y otros*, asuntos acumulados C 13/92, C 14/92, C 15/92 y C 16/92, apartado 23; y STJ de 1 de junio de 1994, *Parlamento c. Consejo*, asunto C 388/92, apartado 10). Para el Tribunal de Justicia, la participación efectiva del PE en el proceso legislativo de la Comunidad –hoy UE–, en conformidad con los procedimientos previstos por el Tratado, representa “un elemento esencial del equilibrio institucional” querido por el mismo Tratado. Dicha participación refleja un “principio fundamental de la democracia según el cual el pueblo participa en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa” (STJ de 11 de noviembre de 1997, *Eurotunnel SA and Others c. SeaFrance*, asunto C 408/95, apartado 45, sin resaltar en el original).

elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Parlamento Europeo”.¹⁴ Recordemos que es la Comisión quien mantiene la iniciativa legislativa.

Sin embargo, para parte de la doctrina estos cambios estructurales no solucionan los problemas de déficit democrático vinculados a la legitimidad representativa. Si los parlamentos nacionales tienen cada vez más dificultades para representar a los ciudadanos, el fenómeno se agrava en el PE donde los eurodiputados en la práctica están mucho más pendientes de sus partidos nacionales y sus electores domésticos que del interés comunitario (Aguilera, 2015). Lo dicho sin dejar de resaltar que se ha ido produciendo una doble evolución: de un lado, el PE ha pasado de ser una institución meramente consultiva y prácticamente irrelevante a otra codecisora y, de otro, se han desarrollado ciertas relaciones protoparlamentarias en relación con la Comisión (que no a los Consejos) (Aguilera, 2015).¹⁵

El problema del PE, defiende Arregui Moreno, no es la manera en la que es elegido sino que “las elecciones al PE tienen poco que ver con la UE”. Las elecciones al PE no tienen relación ni con la elección del presidente de la Comisión, ni con el presupuesto que ha de adoptar para la UE, ni tampoco con los resultados políticos que el PE produce junto con el Consejo. Por el contrario, “los propios partidos políticos y la maquinaria mediática tratan a las elecciones al PE como un tipo de elecciones domésticas que pueden suponer un premio o un castigo a la acción del partido que está en el gobierno de cada Estado miembro”. Ello tiene como efecto, para el citado autor, el bajo índice de participación de la ciudadanía en las elecciones europeas (Arregui, 2012).

Cuando involucramos al PE en el debate sobre el déficit democrático, apuntamos a dotar a la UE de una legitimación primaria (Pizzolo y Molina, 2012). De los parlamentos elegidos democráticamente, como es el caso del PE, emergen con claridad dos funciones: representación y legitimación. El problema del déficit democrático en las estructuras institucionales nacidas de la integración regional es, en términos generales, de naturaleza estructural. Ello como consecuencia de la lógica intergubernamental que caracteriza a las relaciones inter-

¹⁴ Sin resaltar en el original.

¹⁵ Este último factor, en opinión de Aguilera de Prat, es potencialmente el más interesante para convertir al PE en una verdadera institución de control político: aunque todavía no funciona el modelo del *party-government*, ya que en su seno no rige la lógica mayoría de gobierno/minoría de oposición (institucionalizada), sí hay embriones que van en esa dirección: la moción de censura a la Comisión Santer en 1999, la crisis con la Comisión Durão Barroso en 2004 por el *affaire* Buttiglione, el rechazo en 2009 de la comisaria Jeleva y en 2014 de Bratusek. Esta vía (refuerzo de los poderes de control) se está demostrando más eficaz que la de ampliar sus competencias normativas.

naciones. Así, luego de organizarse una estructura institucional se verifica que la misma carece de un sustento político representativo propio y específico.¹⁶ Observado desde este contexto, el PE constituye, en sí mismo, un ejemplo visible en la práctica. Su legitimación democrática quedó garantizada, mediante la constitución de una Cámara plurinacional en la que los Diputados no representan a los Estados nacionales, sino a las tendencias políticas, las ideológicas o los ideales de los ciudadanos. A través del principio de democracia representativa y del sistema de partidos, de los que gozan todos los Estados de la Unión, en donde el pluralismo es un requisito para la adhesión, los Diputados del Parlamento Europeo son representantes directos de los ciudadanos (Álvarez y Alcón, 2001).

El hecho, por ejemplo, que el PE no detente la iniciativa o el monopolio legislativo, no llega a opacar la representación que exhibe en la elección directa de sus miembros. No existe en la actualidad en los procesos de integración regional, y difícilmente exista fuera de la órbita estatal, un órgano que replique a un parlamento nacional en todas sus funciones legislativas. Quizás en un futuro, de concretarse el salto definitivo hacia una organización de tipo federal, el diseño institucional de la UE pueda satisfacer muchos de los reclamos de legitimidad que hoy se le hacen.

El Tratado de Lisboa (2009) establece, por otro lado, la elección por mayoría cualificada del Presidente del Consejo Europeo, suprimiendo el mecanismo de rotación a cargo de los Jefes de Estado o de gobierno por un mandato de dos años y medio, con opción a una reelección. En este sentido, el artículo 10.2 (TUE) sostiene que los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de gobierno y en el Consejo por sus gobiernos “que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”.

Las reformas, además, procuran involucrar directamente en el proceso de toma y control de decisiones, esto es para contribuir “activamente al buen funcionamiento de la Unión” (*cfr.* art. 12, TUE), a los parlamentos nacionales,

¹⁶ Escribe Caetano que “la institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de Poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados-Naciones la búsqueda de la convivencia democrática y del gobierno representativo. Aquellas dificultades parecen resultar particularmente graves en relación con los órganos parlamentarios de los procesos unificadores. Las instituciones de éstos se deforman, si las comparamos con el esquema estatal consagrado, en aparente beneficio de los órganos ejecutivos y de las funciones gubernamentales (en sentido estricto, por oposición a las parlamentarias)”. Véase Caetano, Gerardo, “Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur”, en Friedrich Ebert Stiftung, *Fesur-Representación en Uruguay*, 2004, pp. 17 y ss.

los cuales gozan de una irrefutable legitimidad democrática directa.¹⁷ Esta apertura desde lo formal, sin embargo, ha sido criticada por Aguilera de Prat poniendo en duda la potencialidad de esta cooperación. En la práctica, afirma, “son limitados los contactos”. Además, las instituciones comunitarias ejecutivas se están entrometiendo cada vez más en políticas internas de los Estados que reducen el papel de los parlamentos nacionales (Aguilera, 2015).

Para Arregui Moreno, el diseño institucional de la UE “se queda corto” en algunos requisitos fundamentales sobre el “nivel de competición política, los procesos duplicados de delegación o la limitada representatividad de algunas instituciones”. Estos aspectos no son irrelevantes, señala el autor, ya que son los que en última instancia otorgan legitimidad al sistema político. Problemas de legitimidad procedimental y de funcionamiento democrático, por lo tanto, se pueden encontrar en las tres instituciones principales del proceso político europeo: en el PE, la Comisión y el Consejo (Arregui, 2012).

Una tímida apertura hacia la iniciativa ciudadana

Recuerda Espaliú Berdud que la UE tendrá legitimidad como cualquier sistema político, en la medida en que los ciudadanos sientan que participan directa o indirectamente en los procedimientos de toma de decisiones y de la formación de las normas de su ordenamiento jurídico. Al constituir la UE un sistema político gigantesco y de una naturaleza supranacional, la participación de los individuos en la rueda de la marcha de la organización se dificulta mucho. Sin embargo, el incremento del peso de la opinión de los ciudadanos se ha tratado de conseguir, en particular en los últimos tiempos, a través de promover

¹⁷ El citado artículo 12 (TUE) dispone que los parlamentos nacionales: “a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 [TFUE], y estarán asociados al control político de Eurojust y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 [TUE]; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 [TUE]; f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. A la misma cuestión se refiere el citado Protocolo Nr. 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, el cual forma parte del TFUE.

la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos políticos de la UE (Espaliú, 2019).

El Tratado de Lisboa (2009), ya se dijo, también tiene en cuenta a las vías de participación ciudadana. A las definiciones sobre la democracia representativa (*cf.* art. 10, TUE) se suman la promoción de una democracia participativa (*cf.* art. 11, TUE). De este modo, las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, “la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión” (*cf.* art. 11.1, TUE). Las instituciones deben mantener un “diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil” (*cf.* art. 11.2, TUE). Con el objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la UE, la Comisión “tiene la obligación de mantener amplias consultas con las partes interesadas” (*cf.* art. 11.3, TUE). Para, finalmente, hacer posible que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la UE, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de “invitar” a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados (*cf.* art. 11.4, TUE). Esta última posibilidad es desarrollada por el Reglamento (UE) Nr.211/2011 del PE europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

Espaliú Berdud afirma que el alcance de esta disposición es, en principio, tremenda, pues en virtud de la reforma más reciente en los Tratados Constitutivos de la UE se abre la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión puedan participar en el proceso legislativo, en concreto mediante la propuesta de un acto legislativo a la Comisión (Espaliú, 2019).

La iniciativa ciudadana europea supone también una nueva excepción al monopolio que los Tratados Constitutivos han concedido a la Comisión para redactar y presentar iniciativas legislativas. De este modo, es muy destacable el hecho de que, en el contexto del derecho a la iniciativa legislativa en la UE, los tratados han situado al individuo en la misma posición que al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Estados Miembros, al Banco Central Europeo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al Banco Europeo de Inversiones, los cuales, en unos cuantos supuestos bien determinados, pueden solicitar a la Comisión que presente iniciativas legislativas (Espaliú, 2019). Sin embargo, a la vista de los resultados,¹⁸ no puede haber la menor duda de que el peso, en

¹⁸ Desde abril de 2012, la Comisión ha recibido 72 solicitudes de registro de iniciativas ciudadanas. De entre ellas, 54 han sido registradas. Por el contrario, 18 iniciativas propuestas no cumplieron con los requisitos fijados en el artículo 4.2 del Reglamento (UE) Nr.211/2011 y, por tanto, no fue-

la realidad, de la iniciativa ciudadana europea en el proceso decisorio en la UE y en la creación del derecho de la UE es muy escaso. La participación ciudadana sigue vehiculándose a través de la democracia representativa y no tanto en torno a la democracia participativa (Espaliú, 2019).

Los referéndums y la articulación directa con la ciudadanía

En la UE, los referéndums se han utilizado por una mayoría de Estados con el fin de otorgar mayor legitimidad primaria a este proceso de integración. Desde 1972 se han llevado a cabo, con dicho fin, más de 40 referéndums. Mayoritariamente, las preguntas a la ciudadanía estuvieron dirigidas a conocer si ésta aprobaba o no el acceso a la UE, o bien sobre la ratificación de un nuevo Tratado fundacional. En este contexto, se destacan los casos de Irlanda y Dinamarca que concentran, hasta la fecha, el mayor número de referéndums a causa de mandatos constitucionales expresos que los exigen para los casos de atribución de competencias, otrora bajo la órbita soberana de los Estados.

No cabe duda de que, hasta el momento, los referéndums se han transformado en el mecanismo más efectivo a la hora de permitir a los ciudadanos que expresen sus preferencias sobre la UE. Sin embargo, en la práctica, la eficacia de los referéndums que se han celebrado sobre temas europeos es cuanto menos incierta. Ello en razón de que, al igual que en las elecciones al PE, la política nacional tiene un peso determinante en los resultados de estos referéndums. Por ejemplo, la popularidad de un gobierno o las dotes de un liderazgo político en el momento del referéndum tiene con frecuencia más influencia que el propio tema del referéndum. En cualquier caso, celebrarlos ayuda a suscitar un debate público sobre temas de la UE y permite participar a los ciudadanos en la decisión de temas importantes de la agenda política europea.

Para concluir, volvemos al inicio: ¿qué legitimidad democrática es posible en la gobernanza de un proceso de integración regional como la UE? Al definir los parámetros de legitimidad a seguir, lo primero a destacar es que no debe perderse de vista que examinamos un sistema de organización política y pro-

ron registradas por la Comisión. Entre las que sí fueron registradas, 15 fueron retiradas antes de que acabaran sus respectivos plazos para recoger declaraciones de apoyo, y 26 no consiguieron alcanzar el millón de declaraciones de ayuda. Hasta el momento, solo 4 iniciativas alcanzaron el número fijado de declaraciones de apoyo y fueron sometidas a la Comisión. Por el momento, sólo la iniciativa *Right2Water* y *Prohibición del glifosato* fueron aceptadas por la Comisión, lo que significa que menos de 3% de las iniciativas promovidas alcanzaron parcialmente sus objetivos. A la luz de los escasos resultados obtenidos por las iniciativas ciudadanas presentadas hasta el momento, tanto el PE como otros órganos de la UE han propuesto la revisión del Reglamento (UE) Nr.211/2011.

ducción normativa único en su tipo, producto de un proceso de integración regional que se construye a partir de competencias que le atribuyen los Estados miembros. Las teorías clásicas sobre la legitimidad democrática, por un lado, y la innovadora noción de supranacionalidad, por otro, deben encontrar la forma de convivir dialogando en un espacio de gobierno común que alcanza a más de 440 millones de habitantes.

Este *monstro simile*, en opinión de D'Atena, refiriéndose a que la UE constituye una absoluta novedad institucional una novedad no reconducible a ninguno de los modelos clásicos de tipo confederal y federal (D'Atena, 2005), nos obliga a repensar los parámetros conocidos: ¿hasta qué punto es posible aplicar a la UE los mismos parámetros que utilizamos para calificar como democráticos a los Estados nacionales?

Según observamos, la evolución del problema de la legitimidad democrática presenta dos dimensiones, una legal y otra social. En la primera es donde más se ha avanzado, partiendo de la clásica división de poderes, con el objetivo de garantizar un equilibrio de poderes bajo el estricto escrutinio del Tribunal de Justicia. La lógica del ejercicio del poder en la UE no repite la lógica de los poderes estatales, lo que garantiza la legalidad del primero es su control por jueces independientes, no su división estricta en razón de su función legislativa o ejecutiva. Este control ha mostrado ser la mejor garantía en contra de un ejercicio arbitrario del poder. Se trata, en definitiva, del viejo principio de legitimidad democrática inspirado en los escritos de Locke y promovido por Montesquieu, adaptado a una gobernanza continental soñada, entre otros por Kant en su paz perpetua, pero nunca llevada hasta hoy al terreno de los hechos.

Es en la dimensión social, al momento de articular con la noción de ciudadanía, donde la UE encara desafíos y déficits impostergables. ¿Cómo incorporar de forma eficaz al ciudadano europeo a la toma de decisiones de la UE? ¿Cómo dotar de mayor representatividad a las instituciones de la UE? Responder interrogantes de este tipo lleva, tanto a la propia UE como a la ciudadanía, a encarar desafíos centrales. A concentrarse en la construcción de una identidad común, más allá y sin exclusión de las identidades nacionales, que permita desarrollar pertenencias identitarias propias de una ciudadanía de la UE. Una ventaja no menor es que los valores que caracterizan esta identidad europea ya existen, cabe mencionar que millones de europeos han dado sus vidas por ellos, y se vienen consolidado desde la derrota en Europa de los autoritarismos y totalitarismos del siglo xx.

No debe desconocerse que estos valores viven un momento de fuerte opresión frente al auge del llamado populismo europeo, principalmente en Europa Central. Pero ello no hace más que recordarnos los valores que representa

la UE, de dónde viene y hacia dónde va: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (*cf.* art. 2, TUE). Este es el norte que debe guiar cualquier cambio, tanto institucional como ciudadano. En la base de dichos valores anida la legitimidad primaria de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera de Prat, Cesáreo (2015), “¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario?”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 21.
- Álvarez Rubio, Juan José (2019), “Reformas institucionales para mejorar la gobernanza democrática en la Unión Europea”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 60 (ejemplar dedicado a La Refundación del Proyecto Europeo).
- Álvarez Vélez, María Isabel y Fuencisla Alcón Yustas (2001), “El Parlamento Europeo: notas sobre la representación política y los sistemas electorales”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 52.
- Arregui Moreno, Javier (2012), “Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 46 (ejemplar dedicado a: Legitimidad democrática en la Unión Europea).
- Barón Goiriena de Gandarias, Alejandro (2009), “El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 1.
- Caetano, Gerardo (2005), “Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur”, en Friedrich Ebert Stiftung, *Fesur-Representación en Uruguay*, 2004.
- D'Átina, Antonio (2005), “Modelos federales y subsidiariedad en el reparto de competencias normativas entre Unión Europea y Estados miembros”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 30.
- Duverger, Maurice (1994), *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid: Alianza Editorial.
- Espaliú Berdud, Carlos (2019), “Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea”, *Cua-*

- dernos europeos de Deusto*, núm. 60 (ejemplar dedicado a La Refundación del Proyecto Europeo).
- Innerarity Grau, Daniel (2014), “El déficit europeo de justicia”, *Revista de estudios políticos*, núm. 164.
- Micolta Portocarrero, Catalina (2014), “El proceso legislativo en el Tratado de Lisboa: privilegio de la eficacia en detrimento de la democracia”, *Papel Político*, vol. 19, núm. 1.
- Nieto Garrido, Eva (2004), “La reforma constitucional de la Comisión europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 8, núm. 17.
- Paricio Aucejo, Pedro (2004), “La convención sobre el futuro de la Unión Europea desde la perspectiva del déficit democrático”, *RUE. Revista Universitaria Europea*, núm. 4.
- Petithomme, Mathieu (2008), “La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 39 (ejemplar dedicado a El Tratado de Lisboa [I]).
- Pizzolo, Calogero (2004), *Sociedad, Poder y Política*, Buenos Aires: Ediar.
- Pizzolo, Calogero (2010), *Derecho e integración regional*, Buenos Aires: Ediar.
- Pizzolo, Calogero (coord.) (2021), *Integración regional y derechos humanos. Puntos de convergencia*, Buenos Aires: Astrea.
- Pizzolo, Calogero y Carlos Molina del Pozo (coords.) (2012), *El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del Mercosur*, Buenos Aires: Eudeba.
- Taibo Arias, Carlos (2007), “Una reconsideración crítica de la Unión Europea”, *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 37 (ejemplar dedicado a ¿Éxito o fracaso de la UE?: balance 1957-2007).

DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

*Carmelo Cattafi**

DEFINICIÓN

LA UNIÓN EUROPEA (UE) es una propuesta exitosa de integración que de forma paulatina se ha convertido en un gigante económico y uno de los actores políticos más influyentes a nivel mundial. El ordenamiento jurídico que la caracteriza, llamado Derecho Comunitario Europeo (DCE) o derecho de la UE, le atribuye personalidad jurídica propia como entidad independiente, así como se establece en el Artículo 47 del Tratado de la Unión Europea de 2016, que determina los procedimientos para regular las relaciones entre sus Estados Miembros (EM), sus órganos, instituciones y ciudadanos. Como sujeto del derecho internacional, puede celebrar y negociar tratados internacionales (Stoffel, 2005) y adherirse a organizaciones internacionales. Con la resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 3 de mayo de 2011, se le reconoció el estatus de miembro observador de las Naciones Unidas. El DCE es un conjunto de normas propias del ordenamiento jurídico de la UE que al mismo tiempo crea una comunidad de derecho y su mismo derecho que regula las relaciones entre entidades capaces de ser acreedoras de derechos y obligaciones en el territorio de los EM. Además, regula las relaciones de las comunidades de Estados a través de Tratados internacionales entre la Comunidad y sus EM, entre Estados y

* Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Director del Doctorado en Ciencias Sociales en Tecnológico de Monterrey. Líneas de investigación: Unión Europea, Ciudadanía, Cultura de la legalidad y Derecho internacional. Correo electrónico: ccattafi@tec.mx

organizaciones con eficacia en los ordenamientos internos de los EM junto con las normas nacionales, en el respeto de los límites de la esfera de competencias de los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

El DCE es un experimento jurídico sin precedentes que se ha desarrollado poco a poco de manera pragmática y que ha aportado al campo del derecho un producto completamente original, cuya implementación en el ámbito de la comunidad universal puede parecer prematura, pero en cierto modo deseable (Cattafi, 2016).

Díez de Velasco (2006) considera que el DCE, en contraste al universalismo, es un particularismo jurídico por la delimitación territorial de la validez de sus normas complementarias a otras aplicables entre un número restringido de sujetos. Todo el fenómeno de la UE gira alrededor de su ordenamiento jurídico (Louis, 1995), tan complejo como objeto de estudio por sus dinámicas y el fascinante enredo multinivel de términos que transitan en una geometría variable entre sujetos y fuentes. Su afirmación como materia dotada de una propia identidad reconoce su vinculación y al mismo tiempo sus diferencias con el derecho internacional, el derecho interno y el derecho de las organizaciones internacionales (Mengozzi, 2000; Plender, Pérez Santos y Díez de Velasco, 1985; Truyol, 1972; Roldán Barbero, 2015). No se puede negar que el origen del DCE se debe a normas de derecho internacional, aunque desde ahí emerge un sistema heterogéneo cuyas normas regulatorias tienen distinta naturaleza jurídica (Remiro Brotóns, 1987).

Del DCE se origina la vivencia de un sujeto autónomo de derecho internacional que se confronta con ordenamientos jurídicos de diferentes niveles. Acosta Estévez (2005) lo entiende como una rama del derecho internacional por aplicarse a una porción del continente europeo al estilo de un derecho internacional regional que emana de una organización internacional.

Los EM, desde el ejercicio de su soberanía circunscrita a sus ordenamientos locales, se someten a un ordenamiento jurídico regional independiente con sus peculiaridades necesariamente compatibles con las reglas del derecho internacional. Este acuerdo es fruto de la cesión de soberanía, a través de la cual, los EM otorgan el consentimiento para que la UE legisle de manera exclusiva en algunas materias; no obstante, aún existen ámbitos que competen sólo a los Estados (Ortiz Ahlf, 2003).

Miaja de la Muela apela a la necesaria primacía del Derecho Internacional y del DCE sobre los ordenamientos jurídicos internos, subrayando cómo desde la valentía de generar un ordenamiento profundamente juridizado, “cualesquiera que sean las especialidades que configuren como autónomo el DCE, no pasa de ser una rama o sector del Derecho internacional, al que siempre pueden servir

de estímulo, y en ocasiones de modelo, los avances logrados en aquel sector” (Miaja, 1974: 1029).

Acosta Estévez (2005) remarca la interdependencia entre el derecho internacional y el DCE europeo, un subordinamiento del ordenamiento jurídico internacional, lo cual no implica que no sea autónomo y, desde un punto de vista ontológico, más complejo que las mismas normas que lo componen. Cattafi (2016) lo identifica como un ordenamiento que sólo puede entenderse a la luz del espíritu federalista de sus padres fundadores, con una acepción que intenta desvincularse de los límites geográficos nacionales para aplicar la justicia de manera uniforme en sus espacios de competencia.

La autonomía del DCE es directamente proporcional a la necesidad de armonía e interdependencia con los ordenamientos nacionales de los EM, elemento fundamental para la existencia de la UE. De ahí surge una relación atípica entre sujetos y normas, regulada por una Organización Internacional peculiar, la UE, con derechos de soberanía propios, con un ordenamiento jurídico independiente al cual están sometidos sus mismos órganos e instituciones, sus EM y su ciudadanía con intercambios de batutas en el concierto dirigido por el derecho internacional. Desde el escenario del derecho internacional en general, y del derecho de los tratados en particular, se agregaron obligaciones internacionales con el consentimiento de los Estados; aceptando normas de derecho internacional que limitan el ejercicio de la jurisdicción territorial y admiten la intervención de la UE como sujeto atípico de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otros sujetos (Schwarzenberger, 1967).

El DCE es un ejemplo de implementación de acuerdos de cesión de soberanía, gracias a los cuales, los EM dieron el consentimiento para que la UE legisle de manera exclusiva en algunas materias; no obstante, aún existen ámbitos que competen en línea de principio exclusivamente a los Estados (Montaño, 2003; Mangas Martín, 2008; López Castillo, 2016). A garantía del control de validez y de la ejecución de las normas de la UE en los distintos EM, junto a los tribunales locales, el orden jurisdiccional propio de la UE juega un papel fundamental (Tribunal de Justicia de la UE, con sus tres órganos: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de la Función Pública y el Tribunal General), sobre todo cuando su intervención está dirigida a detectar disposiciones que resultan ser legales y al mismo tiempo se consideren contrarias al Derecho de la Unión Europea.

Las siguientes cinco características del DCE (Borchardt, 2011; Molina del Pozo, 2017) se relacionan con la naturaleza jurídica de la UE: su estructura institucional que permite traducir en legislación los objetivos a beneficio del pueblo de la UE; la transferencia de competencias estatales a las instituciones

comunitarias; su autonomía e independencia de los ordenamientos jurídicos de los EM; los sujetos jurídicos conformados por los EM, órganos e instituciones de la UE, y sus nacionales en calidad de nacionales de los EM; los principios determinados por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). Este un conjunto de normas organizado y estructurado posee sus propias fuentes, y está dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos, interpretarlas y determinar responsabilidad por su incumplimiento. El Derecho de la UE no puede considerarse una simple recopilación de acuerdos entre Estados y tampoco se puede entender como parte o apéndice de los ordenamientos jurídicos nacionales (Pastor Ridruejo, 2020). Este conjunto de normas jurídicas destinadas a la creación y el funcionamiento de las comunidades europeas y a la realización progresiva del objetivo comunitario básico de integración económico-social entre los EM (Plender, Pérez Santos, y Díez de Velasco, 1985), se alimentó a golpes de sentencias, dado que los tratados constitutivos nunca mencionaron sus principios (López Escudero, 2019). Con una estructura más parecidas a las de tipo federal que de unión, Catalano (1962) identifica en el DCE los siguientes rasgos: operativo (funcional), pragmático (enfocado en objetivos), transitorio (como un puente) y flexible (progresivo, que enlaza al derecho primario con el derivado).

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hoy llamado TJUE, ha obviado a algunas diferencias en la interpretación de los tratados, remarcando los que conocemos como principios del derecho de la UE que se aplican en el territorio de los EM y lo distinguen de cualquier otro tipo de ordenamiento jurídico.

Su calidad de subordenamiento del ordenamiento jurídico internacional lo somete al derecho internacional universal o general en la misma medida en que lo están los sujetos internacionales (Pastor Ridruejo, 2020), pero su singularidad se basa en los principios que alimentan su esencia: aplicabilidad directa, principio de primacía, efecto directo de sus normas y responsabilidad por incumplimiento.

La aplicabilidad directa del DCE permite a las disposiciones del derecho de la UE de surtir pleno efecto de modo uniforme en todos los EM, además de conceder derechos e imponer obligaciones, tanto a los EM como a sus ciudadanos. En este sentido, la legislación europea es directamente aplicable a los ciudadanos a partir del momento en que se perfecciona el procedimiento legislativo en la UE en su formato *self-executing*.

La primacía del DCE determina que la norma comunitaria se encuentra en un nivel jerárquico superior a la norma interna, y en caso de conflicto con normas del mismo rango que disponen un sentido contrario a lo estipulado en

la norma comunitaria, esta prima sobre la norma interna. El derecho de la UE no puede ser derogado ni modificado por la legislación nacional. Hay que remarcar que las normas nacionales se dejarían de aplicar en el caso específico de incompatibilidad con la norma comunitaria, pero seguirían siendo válidas. El requisito de no invocabilidad del derecho interno frente al tratado internacional ligado al principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben ser cumplidos de buena fe) es indispensable para proceder con la armonización y garantizar la uniformidad del DCE, que de manera funcional incluye a los ordenamientos de los EM y que necesita, por ende, de la colaboración de los tribunales locales. Así como establecido en el asunto Costa contra ENEL (C 6/64), de 15 de julio de 1964, en virtud del principio de primacía, no puede admitirse que normas de derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, menoscaben la unidad y la eficacia del derecho de la UE. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957 creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los EM que vincula a sus órganos jurisdiccionales y limita la soberanía de los EM (Cattafi, 2016; Rodríguez Iglesias, 1974). De esto se deduce que la hoy UE tiene poderes efectivos, tanto en el plano interno como externo; la fuerza vinculante del derecho de la UE no puede variar de un Estado a otro y el carácter esencial de las reglas comunitarias se funda en la primacía del orden jurídico comunitario con la incondicionalidad de las obligaciones contraídas. La sentencia Simmenthal de 9 de marzo de 1978 (C 106/77) estableció que los jueces de los EM serán los encargados de garantizar la plena eficacia del DCE, desplazando, si procediera, las disposiciones contrarias de la legislación nacional, sin importar si entraron en vigor posteriormente y sin esperar que se deroguen. Con la sentencia Fratelli Costanzo, de 22 de junio de 1989 (C 103/88), se exige a los jueces locales aplicar, incluso de oficio, una directiva, a pesar de la existencia de reglas nacionales que la contradigan (Ruiz-Jarabo Colomer, 2006).

El principio de efecto directo prevé la creación de manera inmediata de obligaciones directas para los particulares y de derechos individuales que deben ser tutelados por los tribunales estatales; con ello se crea una brecha entre DCE y derecho internacional, cuyas obligaciones tradicionalmente se dirigen a los EM y, salvo excepción, no surten efecto directo en favor de los ciudadanos. Ruiz-Jarabo Colomer afirma, al respecto el esfuerzo del TJUE en defensa del DCE (2006). Con la sentencia Van Gend & Loos de 5 de febrero de 1963 (C 26/62) se atribuyó al DCE la condición de ordenamiento jurídico independiente, en cuyo favor los EM han constreñido su soberanía (Ruiz-Jarabo Colomer, 2006).

En la sentencia Comisión/Italia de 27 de febrero de 1962 (C 10/61, en Ruiz-Jarabo Colomer, 2006), se concede el vigor inmediato a las normas comunitarias que llevaban implícito el reconocimiento de su primacía sobre los

sistemas estatales. La sentencia Ratti de 5 de abril de 1979 (C 148/78) fortaleció el efecto directo, aclarando que una vez expirado el plazo para su trasposición, quien se ajusta a sus prescripciones no puede verse sometido al derecho nacional aún no adaptado.

El principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento prevé que el particular podrá obtener una reparación cuando el Estado no cumple con la observancia de una disposición, que de manera clara atribuye derechos directamente al particular afectado (existe una relación causal entre el perjuicio y el incumplimiento del Estado), por no haber incorporado en plazo sus previsiones o haberlo hecho incorrectamente. La sentencia Francovich y Bonifaci de 19 de noviembre de 1991 (C 6/90 y C 9/90), y las sentencias Brasserie du pêcheur y Factortame de 5 de marzo de 1996 (C 46/93 y C 48/93), reconocieron esa responsabilidad estatal (Ruiz-Jarabo Colomer, 2006).

A corolario de los principios mencionados, el Artículo 4.3 del Tratado de la UE (Unión Europea, 2016) contempla el principio de cooperación leal, entre la UE y sus EM para su ejecución a través de la infraestructura de los ordenamientos jurídicos nacionales, para reforzar la existencia de una comunidad de intereses y solidaria sobre todo cuando fuera necesario colmar las lagunas del DCE.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

De acuerdo con Monaco, el DCE se presentó como un ordenamiento jurídico de integración destinado a ganar espacio a las legislaciones nacionales (1967) y sus fuentes necesitan un estudio peculiar por su originalidad (Pescatore, 1975) y su cambiante camino a través de la historia de la Unión Europea.

El término Derecho Comunitario ha sido monopolizado por la UE, sin embargo, se refiere a todo tipo de derecho que, igual que el derecho de la UE, regula las relaciones al interior de una comunidad de Estados. Los diferentes niveles de ordenamientos jurídicos que operan para el funcionamiento del Derecho Comunitario generan una nueva dinámica con la creación de las primeras organizaciones con ciertas características de supranacionalidad. Es necesario añadir el adjetivo europeo para poder diferenciar al DCE de otros derechos comunitarios como el de la Comunidad Andina (acuerdo de integración subregional cuyos EM hoy son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), por ejemplo. En el caso de la UE, la innovación en la reestructuración de la regulación normativa entre los sujetos que conforman esta familia de Estados genera a un sujeto atípico de derecho internacional definido tradicionalmente *sui generis*, como una subespecie internacional cuya esencia jurídica emerge de la interrelación

con los ordenamientos jurídicos internos (Mangas y Liñán, 2020), que nace con los tratados constitutivos de París y de Roma y se fortalece con los tratados siguientes que los han enmendado. Para su creación se adoptaron instrumentos de derecho internacional (el recurso a los tratados) y nacional (autonomía contractual de las partes que aceptan limitar sus propias soberanías).

El éxito de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) que supera el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea demuestra cómo la UE surge con un estilo complicado, de manera gaseosa como dice Remiro Brotóns (2008), que necesitó usar geometrías variables para implementar proyectos de cooperación reforzada basada en una pseudo constitución que de facto cumple con ciertas prerrogativas de las cartas magnas (Soto Díaz, 2014), con un tribunal que funge como corte constitucional para velar tratados que se parecen y de facto, en su conjunto son, una constitución para Europa (véase Artículo 19 del TUE, Unión Europea, 2016). El desarrollo del DCE, después de duros golpes como el periodo de la silla vacía operado por Charles de Gaulle en 1965 o del fracasado intento de ratificar el Tratado que instituye una constitución para Europa de 2004 (Mangas, 2008), retoma vigor con la ratificación del Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007) de 13 de diciembre de 2007, y las revisiones perentorias a los tratados de Roma de 1957 y al Tratado de la UE de 1992, aunado al significativo reconocimiento con carácter vinculante de la Carta de Niza sobre derechos fundamentales de la UE de 2000. Con el Tratado de Lisboa se elimina la consolidada división en pilares y se establece una única organización internacional, la UE que sucede a la Comunidad Europea y se reorganiza sustancialmente el sistema institucional y normativo de la UE, cuyo derecho originario queda configurado en los principios fundamentales establecidos por el Tratado de la UE y las reglas de maniobra presentes en el TFUE o Tratado de Funcionamiento de la UE (Pocar y Baruffi, 2014).

Menéndez (2017) enfatiza la mutación sustantiva y estructural del DCE como crítica del neoconstitucionalismo una vez que las libertades fundamentales alcanzan el nivel de constitucionalidad rompiendo el vínculo con el conjunto de normas constitucionales de cada EM. El dinamismo derivado de los objetivos de integración se refleja en la copiosa producción legislativa que caracteriza a la UE. Cabe destacar la complejidad más marcada desde un inicio con la contemporánea presencia de tres Organizaciones, CECA, CEEA y CEE, que contaban con ciertas diferencias en la implementación de sus disposiciones *ratione loci*; por ejemplo, el Tratado CECA sólo se aplicaba a los territorios europeos de los EM y a los territorios europeos de los que un Estado miembro

asumía las relaciones exteriores y el Tratado CEE establecía un régimen de aplicación parcial para Argelia y los departamentos franceses de ultramar.

Este conjunto de normas reparte y limita las competencias de los EM, crea un mecanismo que otorga facultades a sus instituciones para crear legislación comunitaria con respectivos instrumentos de control de su implementación e interpretación y para participar en el procedimiento de revisión de los tratados constitutivos encaminados a reforzar la cooperación e integración en una región determinada. El DCE dispone la repartición de la competencia al estilo de los sistemas federales con base en el principio de atribución exclusiva que se otorga a la UE de acuerdo con el derecho primario (TFUE, 2007, Artículo 3), de subsidiariedad –acción compartida, prioridad de acción de la UE cuando los EM no estén logrando los objetivos previstos– y de proporcionalidad (TFUE, 2007, Artículo 4) –acción coordinada exclusiva del Estado sin exceder de lo necesario, la UE elegirá el instrumento jurídico que otorgue mayor libertad a los EM para alcanzar los objetivos de los Tratados– para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar (TFUE, 2007, Artículo 5) o complementar la acción de los Estados miembros (TFUE, 2007, Artículo 6). El DCE posee sus propias fuentes, y está dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlas, así como hacer constatar y sancionar las eventuales violaciones (Isaac, 1997).

Existe una secuencia jerárquica en las fuentes del DCE que posiciona al derecho primario y al Derecho vinculante no escrito en la cúspide, los Tratados Internacionales celebrados por la UE que la obligan inmediatamente después y en el tercer escalón al derecho secundario o derecho derivado.

Conforma al derecho primario el conjunto de los Tratados constitutivos de la UE (Borchardt, 2011), modificados y adaptados por los Tratados y actos que han entrado en vigor y marcado la historia de la UE. Los primeros ejemplos de derecho primario fueron los Tratados que constituyen la UE: Tratado de París que crea la CECA, firmado el 18 de abril de 1951; Tratados de Roma: Tratado Euratom que crea la CEEA y Tratado constitutivo de la CEE, 25 de marzo de 1957; Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) firmado el 7 de febrero de 1992; los Tratados modificativos de la UE (y los protocolos anexos): Acta Única Europea, 17 y 28 de febrero de 1986; el Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997; Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001; el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009; los Tratados complementarios, que aportan modificaciones sectoriales a los Tratados fundacionales: Tratado de fusión de los ejecutivos, 8 de abril de 1965; Tratado por el que se modifican varias disposiciones presupuestarias de los Tratados comunitarios, 22 de abril de 1970; Tratado de Bruselas por el que

se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados comunitarios y que crea el Tribunal de Cuentas, 22 de julio de 1975; el Acto relativo a la elección de los representantes del Parlamento por sufragio universal directo, 20 de septiembre de 1976; los Tratados de adhesión de los Estados Miembros (Unión Europea, s.f.) que se han ratificado para el ingreso en la UE de cualquier nuevo miembro: Croacia, 2013; Bulgaria y Rumanía, 2007; Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, 2004; Austria, Finlandia y Suecia, 1995; España y Portugal, 1986; Grecia, 1981; Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, 1973.

Cabe destacar que en materia de derechos humanos, el DCE incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE –el Artículo 6 del Tratado de la UE le atribuye el mismo valor jurídico que los tratados–, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y lo dispuesto en las constituciones de los EM. En cuanto al derecho no escrito, cabe mencionar las obligaciones que encontramos en el derecho internacional como el *pacta sunt servanda*; la cláusula *rebus sic stantibus*; los principios generales comunes a los derechos nacionales: seguridad jurídica, protección que deriva de la confianza legítima, o principio de lealtad para el cumplimiento de la misión de la UE; principios resultantes de algunos derechos nacionales basados en la solidaridad entre los EM, equilibrio institucional y preferencia comunitaria. Un lugar aparte recibe la jurisprudencia del TJUE como fuente subsidiaria (Cattafi, 2016).

Siguen los Tratados Internacionales celebrados por la UE que obligan a la UE y priman sobre el derecho secundario. Su validez jurídica depende de su compatibilidad con las normas de rango superior. Estos acuerdos además necesitan ser compatibles con el derecho internacional general.

El derecho derivado o secundario (Pocar, 2010) encuentra su fundamento jurídico en el Artículo 288 del TFUE que enumera los actos legislativos propios de la UE que emanan de las instituciones comunitarias sin relación con figuras jurídicas nacionales: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tiene un alcance general, es directamente aplicable en cada Estado miembro y es obligatorio en todos sus elementos, esto garantiza la aplicación uniforme en el territorio de la UE. A la vez, excluye la posibilidad de aplicación de normativas de los EM que pudieran tener incompatibilidad de contenido con el objeto del reglamento (TFUE, 2007). Sus destinatarios, personas, EM o instituciones comunitarias deberán acatar los reglamentos en su totalidad. Sin necesidad de un acto nacional de trasposición, el reglamento se publica en el *Diario Oficial de la UE*. La directiva obliga al Estado miembro des-

tinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, necesita de un acto de trasposición dando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para adaptar, en su proceso de armonización, el derecho nacional a los objetivos de la directiva. Esto en la historia de la UE ha generado anomalías del derecho que el TJUE ha intentado resolver. La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (EM, personas físicas o jurídicas), sólo es obligatoria en relación con hechos concretos para estos. Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes.

Las resoluciones, conclusiones o comunicaciones de las instituciones de la UE, son actos unilaterales atípicos que no están previstos en el Artículo mencionado y tienen un ámbito de aplicación político, sin efecto jurídico vinculante. Los actos delegados, no legislativos, de carácter general complementan elementos no esenciales del acto legislativo. También existen actos de ejecución de la Comisión Europea que aclaran los mecanismos para uniformar la implementación (Louis, 1995).

Es importante subrayar como el DCE se construye en torno a la idea de la UE como algo perfecto, un todo unitario y sistemático, coherente y pleno que sobrevive a las normas cambiantes (Acosta Estévez, 2005) y se manifiesta como representación jurídica imperfecta de la pluriversal voluntad política que origina sus orientaciones consensadas, que trata de guardar los avances en el llamado acervo comunitario. Parte integrante aceptada e indiscutible del DCE que evoluciona constantemente e incluye los principios y los objetivos de los Tratados, la legislación adoptada en aplicación de los Tratados, la jurisprudencia de los Tribunales de la UE, las declaraciones y las resoluciones adoptadas en el marco de la UE, así como los convenios internacionales que celebra. Para poder formar parte de la UE, los países candidatos deben aceptar el acervo e integrar el derecho de la UE en su legislación nacional. La adopción y la aplicación del acervo constituye la base de las negociaciones de adhesión (Diez-Moreno, 1996).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

La gran complejidad del fenómeno jurídico de la UE ha estimulado el debate contemporáneo en términos de actualización de los conceptos: soberanía, competencias de ciertos organismos internacionales, política exterior compartida, acciones en favor del cambio climático, apoyo a la migración y a las crisis humanitarias, la lucha contra el fraude y la corrupción, apertura de las fronteras a los refugiados, políticas juveniles, igualdad entre los géneros,

desarrollo tecnológico, apoyo al desarrollo social o apoyo durante las crisis sanitarias. La UE como proyecto (Girón Larrucea, 2002) se presenta en el escenario contemporáneo con un sistema original de normas de carácter constitucional con poder constituyente que se conciben a través de tratados internacionales y dan pautas a distintas evaluaciones del alcance y las posibles interpretaciones que pueden derivar del derecho primario, sobre todo, el respeto de los derechos humanos, cuando se cuestiona que también el derecho derivado prevalece sobre el derecho interno de los EM, desplazándolo en su aplicación en caso de conflicto con la norma nacional, sin contar con el efecto de anularlo o invalidarlo. El particularismo jurídico, como señala Díez de Velasco (2006), nos presenta el objeto heterogéneo de las normas particulares que reflejan la expansión y la diversificación del derecho internacional. La coexistencia en un mismo ámbito territorial del ordenamiento jurídico de la UE y del derecho interno de cada uno de los EM da lugar a la aparición de conflictos entre las normas de uno y otro ordenamiento con la necesidad de cumplir con las obligaciones suscritas en los tratados con rango constitucional (Pastor Ridruejo, 2020). En esta dirección se entienden las complicaciones susceptibles de surgir, motivadas por la compleja estructura institucional de la UE, de una parte, y de otra, por tener el DCE rasgos característicos resultantes de su estrecha relación con los ordenamientos jurídicos de los EM, (Acosta Estévez, 2005; Escobar Hernández, 2006). Queda latente el riesgo de transferir soberanía a una entidad que no es completamente soberana, ahí donde el TJUE está llamado a desempeñar un papel crucial en la preservación del denominado espacio constitucional europeo común (Rodríguez Iglesias y del Valle Gálvez, 1997).

De acuerdo con Habermas, a diferencia del primer debate acerca del proyecto federal de Estados Unidos de Europa, o confederal al estilo suizo, el debate actual se deshace del mismo término federación y de forma más pragmática dirige la atención a la necesidad de mayor inclusión y homogeneidad entre los EM y una crisis estructural que si bien responde a las razones de mercado, no logra implementar una deseada integración vertical sin competencia. A esto sigue sumándose el déficit de legitimación democrática (2002). Otros aspectos a considerar son la imprescindible dependencia de los tribunales nacionales que actúan como parte de la estructura jurisdiccional de la UE con el fin de garantizar seguridad jurídica y el efecto útil para lograr los fines de los Tratados, con las competencias necesarias y según un mecanismo estrechamente inspirado en los principios generales del Derecho público, a los cuales están vinculados estos Estados (Truyol y Serra, 1972) y capaz de conyugar la prevalencia del DCE con la seguridad jurídica (Galetta, 2005).

Goldman (1970) divide al DCE en dos ramas, la pública y la relacionada más con individuos y empresas con un derecho económico, social y fiscal que ahora es llamado a debatir también sobre los derechos humanos de las empresas. En otro frente, se presenta la necesidad de incorporar en la gobernanza multinivel europea a las regiones (De Castro Ruano, 2021) a la par con el dilema de las resistencias por parte de algunos tribunales constitucionales, como el alemán o el italiano (Marín Aís, 2020), a concebir una plena soberanía sin límites externos al principio de primacía. Límites, estos que pueden aparecer como fundamento para el control de constitucionalidad de la norma europea ante un eventual supuesto extremo de contradicción entre la Constitución nacional y el derecho de la Unión Europea.

De acuerdo con López Escudero (2019), hay que rechazar la hipótesis de un conflicto entre DCE y constituciones de los EM debido a la incorporación de los derechos fundamentales y el compromiso que procede del Tratado de Lisboa (2007) a respetar las estructuras fundamentales políticas y constitucionales en los distintos niveles de gobierno. Pero el principio de primacía incondicional y absoluta, establecido por el TJUE, no siempre puede ser aplicado por los jueces nacionales con toda su intensidad debido a ciertas limitaciones internas, establecidas en su propia jurisprudencia, a la aplicación de la primacía por parte de los jueces nacionales (Arena, 2018). Considerando, en este contexto, que no cabe más que una Constitución, que excluye, subordinándolas, a las Constituciones nacionales, del mismo modo que el TJUE hace lo propio con los Tribunales Constitucionales de los EM (Punset, 2017).

Jean Monnet promovió un modelo de integración funcional para la futura UE, basado en la cooperación internacional idónea para regular los procesos de integración económica entre Estados, y originó lo que ha sido denominado DCE, que de acuerdo con un análisis sistemático (Mengozi, 2000), se afirma y desarrolla gracias a los principios de origen jurisprudencial del DCE.

El derecho de la sociedad cambiante con nuevas situaciones ligadas a personas naturales y jurídicas con proyección que va más allá de los límites nacionales, nos proyecta en el debate sobre soberanía, en la relación entre el superlativo y el comparativo de igualdad señalado por Tena Ramírez (1980), o la visualización del carácter funcional invocado por Sepúlveda (2019) y ligado a la realidad dinámica de la soberanía. En este planteamiento, ¿dónde se encuentra el DCE? ¿Sigue en la cima, incluso sobre la constitución nacional como indica la corriente internacionalista del derecho o permanece en el limbo en espera de interpretación acorde a las normas supremas locales, donde lo ubica la tradición constitucionalista? Entre las cualidades distintivas del DCE precisamente están su naturaleza peculiar y su estatus supranacional, donde coexiste

en armonía y supraordenado y obedece a sus particulares connotaciones en un monismo moderado que tolera la inaplicabilidad de lo que resulta incompatible. Al margen de la supranacionalidad, Catalano insistió desde sus albores, en que, al estudiar la naturaleza jurídica de las Comunidades europeas, no puede dejarse de tomar en consideración ciertos factores políticos (1962), ya que los EM son pueblos de la comunidad. Y justamente los 54 artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Unión Europea, 2007) denotan el tránsito de un DCE a tutela de los intereses económicos hacia un ordenamiento fundado en los valores y la dignidad de la persona, y en esta dirección el TJUE ha sido muy claro sobre cuál será su línea de interpretación en caso de diferencias. Sigue siendo más que actual la premisa de Rodríguez Iglesias “[l]a naturaleza del ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas ha sido y continúa siendo objeto de una amplia controversia doctrinal” (1974: 601), sobre todo por la resistencia de ciertos tribunales constitucionales. Aunque en tema de protección de los derechos fundamentales el rango esencial de las constituciones nacionales y el principio de cooperación leal para la interpretación conforme al DCE, facilitará en un futuro el entendimiento entre los tribunales locales y los comunitarios en el interés común, no sólo de mantener la paz y crear una Europa mejor a través de la integración económica, sino fomentar el bienestar del pueblo de la UE y la unión política.

Lo que parece superado es el debate si el DCE es un ordenamiento jurídico autónomo y ajeno al derecho internacional o, por el contrario, se trata de un subordenamiento jurídico de éste (Acosta, 2005); ordenamiento jurídico cuyas normas proclaman derechos e imponen obligaciones y principios que como piezas del tablero de un ajedrez (por su organización y estructura) son objetos y medios de su actividad (Romano, 1963). Además de conjunto de normas armonizadas y coherentes que crean un sistema donde se articula la relación entre legislación comunitaria y estatal (Barnard y Peers, 2020), donde la soberanía legislativa choca con los límites constitucionales que ponen obstáculos a la aplicación del principio de primacía (López Castillo, 2015), sin olvidar por cierto la repartición de competencias (López-Aranda, 2017) que aunque aparentan ser bien distribuidas, siguen suscitando dudas por la dificultad en implementar, por ejemplo, acciones para la convergencia en la dimensión social de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Estévez, José (2005), “La interdependencia entre el derecho internacional y el derecho comunitario europeo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 5, pp. 13-50, [<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2005.5.114>].
- Arena, Amedeo (2018), “Sul carattere ‘assoluto’ del primato del diritto dell’Unione europea”, *Studi Sull’integrazione Europea*, año XIII, núm. 2.
- Barnard, Catherine y Steve Peers (2020), *European Union Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2011), *El ABC del derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Catalano, Nicola (1962), *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milán: Giuffrè Editore.
- Cattafi, Carmelo (2016), *Derecho Internacional Público*, vol. 2, México: Editorial Digital Tecnológico, [<https://leer.amazon.com.mx/?asin=B01IWLZ-QWU>].
- De Castro Ruano, José Luis (2021), “Buscando un nuevo modelo más satisfactorio de inserción de las regiones constitucionales en la Unión Europea. La oportunidad de la conferencia sobre el futuro de Europa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, núm. 1, pp. 83-110.
- Díez de Velasco, Manuel (2006), *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid: Tecnos.
- Diez-Moreno, Fernando (1996), *Manual de derecho de la Unión Europea*, Madrid: Civitas.
- Escobar Hernández, Concepción (2006), *Instituciones de Derecho Comunitario*, España: Tirant Lo Blanch.
- Galetta, Diana Urania (2005), “Autotutela decisoria e diritto comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 1, pp. 35-60.
- Girón Larrucea, José Antonio (2002), *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario*, España: Universidad de Sevilla.
- Goldman, B. (1970), *Droit commercial européen*, París: Dalloz.
- Habermas, Jürgen (2002), “¿Por qué la Unión Europea necesita un marco constitucional?”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 105, pp. 947-978, [<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2002.105.3737>].
- Isaac, Guy (1997), *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona: Ariel.
- López-Aranda, Ricardo (2017), “La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible”, *Política Exterior*, vol. 31, núm. 176, pp. 68-82, [<http://0-www.jstor.org.biblioteca-ils.tec.mx/stable/26451911>].
- López Castillo, Antonio (2016), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, España: Tirant Lo Blanch.

- López Escudero, Manuel (2019), “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 23, núm. 64, pp. 787-825, [<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.64.01>].
- Louis, Jean-Victor (1995), *El ordenamiento jurídico comunitario*, Bruselas/Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.
- Mangas Martín, Araceli (2008), *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid: Tecnos.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Noguerras (2020), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Marín Aís, José Rafael (2020), “El derecho de la Unión Europea ante las cláusulas derogatorias previstas en los tratados internacionales de derechos humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 24, núm. 66, pp. 519-557, [<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.08>].
- Menéndez, Agustín (2017), “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo democrático frente al derecho de la Unión Europea”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, edición especial, [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/67884/1/Doxa-Especial-2017_26.pdf].
- Mengozi, Paolo (2000), *Derecho comunitario y de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Miaja de la Muela, Adolfo (1974), “La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho Internacional y Derecho Comunitario europeo”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, núm. 3, [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/116062/La_primacia_sobre_Miaja_RIE_1974.pdf?sequence=1].
- Molina del Pozo, Carlos (2017), *Derecho de la Unión Europea*, Editorial Reus, [<https://0-elibro-net.biblioteca-ils.tec.mx/es/ereader/consorcioites-m/46598?page=246>].
- Monaco, Riccardo (1967), *Diritto delle Comunità Europee e diritto interno*, Milán: Giuffrè Editore.
- Montaño Galarza, César (2003), “Comentarios y reflexiones sobre el derecho comunitario”, *Foro. Revista de Derecho*, núm. 1, pp. 203-238.
- Ortiz Ahlf, Loretta (2003), “Derecho comunitario y derecho internacional”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 1, núm. 4, pp. 13-26.
- Pastor Ridruejo, José Antonio (2020), *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid: Tecnos.
- Pescatore, Pierre (1975), *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Bruselas: Bruylant.
- Plender, Ricardo, José Pérez Santos y Manuel Díez de Velasco (1985), *Introducción al derecho comunitario europeo*, Madrid: Civitas.

- Pocar, F. (2010), *Diritto dell'Unione europea*, Milán: Giuffrè Editore.
- Pocar, F. y M. C. Baruffi (2014), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam.
- Punset Blanco, Ramón (2017), “Derechos fundamentales y primacía del derecho europeo antes y después del caso Melloni”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, pp. 189-212.
- Remiro Brotóns, Antonio (2008), “Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 12, núm. 29, pp. 21-47.
- Remiro Brotóns, Antonio (1987), *Derecho internacional público*, Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos (1974), “El ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas: caracteres generales y elementos constitutivos”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, núm. 2.
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos y José Alejandro del Valle Gálvez (1997), “El Derecho Comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, núm. 2, pp. 239-376.
- Roldán Barbero, Javier (2015), “La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 19, núm. 51.
- Romano, Santi (1963), *El ordenamiento jurídico*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Ruiz-Jarabo Colomer, Dámaso (16 de marzo de 2006), Conclusiones del Abogado General. Asuntos acumulados C-392/04 y c-422/04, [<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=57701&doclang=ES#>].
- Schwarzenberger, Georg (1967), *A Manual of International Law*, Londres: Stevens and Limited.
- Sepúlveda, César (2019), *Derecho internacional*, México: Porrúa.
- Soto Díaz, David (2014), “Tribunales constitucionales y tribunal de justicia de la Unión Europea: el convulso vértice de la pirámide del sistema jurisdiccional europeo”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña AFDUC*, núm. 18, [<https://core.ac.uk/download/pdf/61914858.pdf>].
- Stoffel Vallotton, Nicole (2005), “Las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario en el marco del Artículo 307 CE: Convenios de Estados miembros con terceros Estados anteriores a la adhesión a la UE. Nuevas consideraciones sobre su limitada primacía”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 9, núm. 22, pp. 843-890.

- Tena Ramírez, Felipe (1980), *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa.
- Truyol y Serra, Antonio (1972), *La integración europea: idea y realidad*, Madrid: Tecnos.
- Truyol y Serra, Antonio (2007), Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306/1 17.12.2007, [<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>].
- Truyol y Serra, Antonio (2016), Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2F-TXT>].
- Unión Europea (2020), Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (conocido asimismo como "Pacto Presupuestario"), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LE-GISSUM%3A1403_3].
- Unión Europea (s.f.), *Derecho de la UE*, [https://europa.eu/european-union/law/treaties_es].

DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

*Francisco Balaguer Callejón**

DEFINICIÓN

EL DERECHO CONSTITUCIONAL Europeo es la disciplina que se ocupa del estudio y la sistematización de las cuestiones constitucionales en el espacio jurídico-político de la Unión Europea (UE). El Derecho Constitucional Europeo no se limita a analizar el nivel constitucional de la UE porque parte de un planteamiento metodológico integrador en virtud del cual los problemas constitucionales de la UE deben considerarse como problemas constitucionales propios en cada uno de los Estados miembros de la UE. No son problemas ajenos al Derecho Constitucional de cada Estado miembro porque el Derecho Constitucional de la UE es una parte del Derecho Constitucional de cada Estado miembro. La realidad constitucional de cada Estado miembro está integrada en parte por la Constitución nacional y en parte por las normas fundamentales de naturaleza constitucional de la UE (Häberle, 2004).

El Derecho Constitucional Europeo, por tanto, no es sólo el Derecho Constitucional de la UE. Debemos clarificar de qué hablamos cuando utilizamos la expresión “Derecho Constitucional Europeo”, dado su carácter anfibológico. En sentido estricto, por Derecho Constitucional Europeo debemos entender el Derecho Constitucional de la UE, cualquiera que sea su fuente de procedencia (esto es, aunque proceda de las tradiciones constitucionales comunes a

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización. Correo electrónico: balaguer@ugr.es

los Estados miembros o del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia del TEDH). Sin embargo, por Derecho Constitucional Europeo en sentido amplio no debemos entender sólo el Derecho Constitucional de la UE en proceso de formación, sino también el de los Estados miembros. En definitiva, por Derecho Constitucional Europeo, en sentido amplio, debemos entender el Derecho Constitucional de los diversos espacios constitucionales que integran la UE: el espacio constitucional europeo, el estatal y el de los entes territoriales, en el caso de los Estados políticamente descentralizados, como España, Alemania o Italia (Balaguer, 2015a).

Desde un punto de vista metodológico, las técnicas de análisis del Derecho Constitucional Europeo deben tener en cuenta la dimensión postnacional de su objeto y la dinámica específica que la interacción entre esos espacios constitucionales genera (Balaguer, 2015b). La tensión y el dinamismo específico del Derecho Constitucional Europeo en su sentido amplio y estricto obligan también a adoptar nuevas actitudes metodológicas en relación con el Derecho Constitucional que se ha desarrollado tradicionalmente en un marco nacional. Es importante tener en cuenta, a estos efectos, que el Derecho Constitucional Europeo como disciplina no puede basarse en una separación rígida entre ordenamiento constitucional europeo y ordenamientos estatales. Por el contrario, debe partir del reconocimiento de la relación dialéctica que se genera entre ambos ordenamientos.

Debe destacarse, a este respecto, la necesaria orientación hacia el Derecho comparado, el quinto método de interpretación jurídica (Häberle, 1989a), propia del Derecho Constitucional Europeo. Contenidos del Derecho Constitucional Europeo tales como los principios constitucionales comunes a los Estados miembros únicamente pueden extraerse mediante el recurso al Derecho comparado. También es preciso tener en cuenta el paradigma de la evolución gradual de los textos constitucionales (Häberle, 1989b). La realidad de este principio se está constatando periódicamente a través de las reformas que se producen en los diversos espacios constitucionales europeos.

El Derecho Constitucional Europeo en calidad de disciplina nace como consecuencia del desarrollo del proceso de integración europea, que ha avanzado hacia una progresiva constitucionalización. Manifestaciones destacadas de esa constitucionalización fueron la elaboración y proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), la elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional (2004) y la posterior incorporación de su contenido casi íntegro al Tratado de Lisboa (2007).

A pesar de las deficiencias que tenía el Tratado Constitucional desde una perspectiva constitucional y de su insólita y peculiar crisis, lo cierto es que su

virtualidad fue innegable en lo que se refiere al debate sobre las formas políticas que debía adoptar el proceso de integración. En efecto, a partir del momento de su elaboración, la controversia se situó claramente en el terreno constitucional superando perspectivas que podríamos calificar como “preconstitucionales”, de carácter internacional (Balaguer, 2021a).

El punto de inflexión que marcó la transición hacia configurar las normas fundamentales de la UE sería el contenido del Tratado Constitucional, posteriormente incorporado al Tratado de Lisboa. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, adquirió vigencia también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que conforma el núcleo de un auténtico Derecho Constitucional de la Unión (Balaguer, 2010b).

La supresión de los elementos simbólicos (el propio término de “constitución”) por el Tratado de Lisboa no deshace esta impresión, ya que la opción constitucional quedó claramente validada en cuanto a su contenido, por más que optara no sólo por la forma, sino también por el nombre de Tratado para una reforma que incorporó más de 90% del Tratado Constitucional (Balaguer, 2007).

Eliminar los símbolos constitucionales no es, sin embargo, una cuestión menor ni debía haberse considerado una solución adecuada a la crisis del Tratado Constitucional. Es el reflejo de las resistencias de un número muy reducido de países al avance del proceso de integración política y de constitucionalización de la UE que, debido a las circunstancias específicas de esta crisis, se impusieron a la mayoría en relación con estos aspectos simbólicos (Balaguer, 2008b). No debemos olvidar que el país que lideró esa resistencia terminó abandonando la UE el 31 de enero de 2020.

En todo caso, el Derecho Constitucional Europeo como disciplina no depende de las definiciones que los líderes europeos puedan realizar de las normas fundamentales de la UE como “Constitución” o “Tratado” (Häberle, 2008), como tampoco deja de ser una disciplina científica por el hecho de que el nivel constitucional europeo tenga un grado de desarrollo inferior al interno. Ese desarrollo inferior es un estímulo para la investigación en materia de Derecho Constitucional Europeo.

La orientación progresiva del proceso de integración europea hacia el Derecho Constitucional es inevitable y se corresponde con el intento de configurar una unión política cada vez más intensa, una que no es una mera expresión del deseo o la voluntad de la ciudadanía europea, sino también de la dinámica social y económica de las sociedades europeas en el contexto mundial de la progresiva aceleración del proceso de globalización. El poder de las instituciones europeas se ha acrecentado con motivo de la crisis financiera de 2008 y de la actual crisis sanitaria que, a su vez, ha generado otras, incluida una

económica (Balaguer, 2020a). El sentido histórico del constitucionalismo ha consistido siempre en el establecimiento de mecanismos de control del poder que permitan proteger la libertad y los derechos de la ciudadanía. Esa función histórica es la que otorga también sentido al proceso de constitucionalización de la Unión Europea.

Nos interesa resaltar, en todo caso, que una parte de la realidad constitucional de la ciudadanía europea no está ya en el ámbito estatal, sino en el ámbito supranacional, aunque esa realidad no esté adecuadamente configurada desde el punto de vista democrático y plantee deficiencias en su propia configuración constitucional. Pero el contenido constitucional más o menos amplio de un ordenamiento no define a la disciplina del Derecho Constitucional. “El nivel de desarrollo del Derecho Constitucional de un determinado ordenamiento no *forma* la disciplina científica del Derecho Constitucional, sino que es tan sólo su *objeto* de estudio” (Balaguer, 2021a). Como en cualquier otro campo científico, la disciplina existe con independencia del grado de desarrollo de su objeto y de la caracterización nominal que de él se haga por los agentes políticos. No olvidemos que una de las constituciones que más influyó en el mundo, la Constitución de Alemania Federal de 1949, no se llamó “Constitución” (Verfassung) sino “Ley Fundamental” (Grundgesetz) por motivos históricos que tenían que ver con la división de Alemania después de la guerra.

Es función del Derecho Constitucional como disciplina científica analizar todos los procesos a través de los cuales se ejerce poder político con capacidad de incidir en los Derechos fundamentales de la ciudadanía. Para la disciplina “Derecho Constitucional” lo relevante es que existan instituciones que ejercen poder político susceptible de ser sometido a control mediante técnicas constitucionales. Por eso precisamente, el grado de desarrollo de los mecanismos constitucionales destinados a controlar ese poder y someterlo a condiciones democráticas no es una condición de existencia de la disciplina del Derecho Constitucional, sino tan solo una temática que integra su objeto de estudio.

Hay que tener en cuenta que, aunque el Derecho Constitucional designa una disciplina jurídica, hace referencia también a una realidad material. Lo que ocurre es que la disciplina del Derecho Constitucional es históricamente más antigua que su realidad material; esto es, existió antes la vocación de definir y analizar la Constitución como Derecho que la realidad misma de una Constitución en sentido jurídico. Una divergencia que se explica por la propia naturaleza del Derecho Constitucional en cuanto Derecho. En efecto, como en cualquier otro sector del ordenamiento jurídico, en el ámbito constitucional, el Derecho surge para resolver conflictos.

Por ese motivo, no todas las constituciones del mundo moderno han sido normativas ni todas ellas han dado lugar a un auténtico Derecho Constitucional. Para que podamos hablar de Derecho Constitucional tienen que darse dos condiciones: por un lado, el reconocimiento del pluralismo y del conflicto y, por otro, la voluntad de llegar a acuerdos, a consensos fundamentales acerca de los procedimientos para resolver conflictos y de los principios en los que se debe basar la solución de los conflictos. Estas dos condiciones no han existido en muchos países europeos hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Pese a ello, el Derecho Constitucional ha existido mucho antes como disciplina científica, aun cuando su objeto material no se hubiera formado plenamente con las características que hoy conocemos.

En definitiva, el Derecho Constitucional Europeo no obtiene más legitimidad para intervenir en el debate público europeo porque el proceso de constitucionalización de la UE culmine, ni deja de tenerla porque se frene o retroceda. Por el contrario, al poner en evidencia la afectación del Derecho Constitucional interno por el proceso de integración y la necesidad de abordar las temáticas constitucionales del Derecho Constitucional de la UE como una parte de *nuestro* Derecho Constitucional en cada Estado miembro, esta disciplina rompe el estatuto metodológico sesgado y artificial que se ha intentado imponer al estudio del Derecho europeo. Si el proceso de constitucionalización sigue sin avanzar lo suficiente, el Derecho Constitucional Europeo deberá centrar su atención crítica en las deficiencias de un espacio constitucional, el europeo, que daña la calidad democrática de los espacios constitucionales estatales y el nivel de protección de los derechos y libertades.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El Derecho Constitucional Europeo es una disciplina de reciente formación que surge cuando el proceso de integración europea alcanza un nivel de desarrollo en el que se plantean, en primer término, los problemas constitucionales de la integración europea. Un antecedente muy reciente de esta disciplina es el llamado “Derecho Constitucional común europeo” (Häberle, 1991) que hace referencia a la formación inicial de un derecho común en el espacio europeo mediante el desarrollo de principios comunes a los Estados miembros, así como por medio de la actividad de las diversas instituciones europeas, incluyendo a las no comunitarias, tales como el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Derecho Constitucional común europeo sigue siendo una fuente de inspiración y de producción del Derecho de la UE, por medio de

las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. La UE les reconoce una doble función: como criterios de interpretación y como principios generales del Derecho de la Unión. El Derecho Constitucional común europeo tiene tanto un valor hermenéutico como la naturaleza de fuente del Derecho europeo (Balaguer, 2015a).

La función hermenéutica del Derecho Constitucional común europeo se establece, entre otros preceptos, en los apartados 3 y 4 del Artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El apartado 3 indica: “En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa”.

Por su parte, de acuerdo con el apartado 4 del Artículo 52, “En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones”.

Hay que considerar igualmente el Artículo 53 de la Carta, relativo al nivel mínimo de protección de los derechos que limita las posibilidades de interpretación del Derecho de la Unión Europea y de la propia Carta, obligando a que ésta respete el nivel mínimo de protección establecido en el Derecho Constitucional común europeo:

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

La función normativa del Derecho Constitucional común europeo en cuanto fuente del Derecho comunitario se contempla en el Artículo 6.3 del TUE: “Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

El Derecho Constitucional común europeo se integra, por tanto, dentro del Derecho Constitucional Europeo. Ahora bien, el Derecho Constitucional

Europeo tiene un contenido más amplio y unas características propias como disciplina ya que, como hemos indicado, se ocupa del estudio y sistematización de las cuestiones constitucionales en el espacio jurídico-político de la Unión Europea.

En todo caso, el Derecho Constitucional común europeo, construido en el plano teórico por Peter Häberle, constataba la sedimentación o formación de una materia susceptible de integrar una parte del Derecho Constitucional Europeo como disciplina. Contenía también un principio metodológico que resulta fundamental para la comprensión del Derecho Constitucional Europeo, como es la idea de interacción entre el espacio estatal y el espacio europeo en el ámbito específicamente constitucional. Ese principio metodológico contribuiría a romper el entendimiento habitual de la autonomía del ordenamiento comunitario y del Derecho comunitario, que había servido en la práctica para promover el aislamiento del espacio jurídico europeo respecto de los espacios constitucionales internos de los Estados miembros (Balaguer, 2010a).

Este planteamiento metodológico intenta romper la artificial línea divisoria que se ha marcado históricamente entre el ordenamiento europeo y el interno. Una línea divisoria que reflejaba, en el plano jurídico, el planteamiento político de un proceso de integración que era considerado un ámbito exclusivo de proyección de los Estados, vetado a la ciudadanía. Esta línea divisoria, que marcaba una frontera insalvable para la ciudadanía, es la que ha dificultado el avance histórico del Derecho Constitucional en la UE dada la relación indisoluble que existe entre Derecho Constitucional y ciudadanía. Los Estados han estructurado las normas fundamentales de la UE mediante la concertación supranacional, como una manifestación de la voluntad estatal, impidiendo una intervención de la ciudadanía a nivel europeo que permitiera configurar un auténtico espacio constitucional de decisión y una auténtica Constitución europea.

Pese a ello, los avances constitucionales han sido posibles y tras el Tratado de Lisboa, nos encontramos ya con un importante desarrollo constitucional en la UE toda vez que este Tratado ha incorporado prácticamente el contenido íntegro del fracasado Tratado Constitucional. Ese Derecho Constitucional de la UE es objeto nuclear de estudio de la disciplina Derecho Constitucional Europeo.

Una de las misiones del Derecho Constitucional Europeo como disciplina consiste en plantear adecuadamente los problemas del proceso de construcción europea en este momento histórico y aportar soluciones que tengan en cuenta la dimensión ciudadana del espacio público europeo y que hagan posible el desarrollo de una comunidad política europea con una identidad propia. En definitiva, que restablezcan el equilibrio constitucional perdido con un

proceso de integración europea que ha caminado históricamente a espaldas de la ciudadanía, comprometiendo el proyecto de los fundadores que consistía en unir personas y no simplemente en coaligar Estados (Jean Monnet).

Desde el punto de vista constitucional, no todo el Derecho de la UE forma parte del objeto de estudio del Derecho Constitucional Europeo. En ese sentido, el Derecho Constitucional Europeo no viene a sustituir al Derecho comunitario, sino que se perfila como disciplina a través de la delimitación de su objeto y de su tratamiento científico. Es objeto de esta disciplina todo el Derecho europeo de naturaleza constitucional que interacciona en el espacio europeo. No lo es, por ejemplo, aunque sea Derecho Europeo, el Derecho material de la Unión que carezca de naturaleza constitucional.

Corresponde al Derecho Constitucional Europeo, en sentido estricto (Derecho Constitucional de la UE) la reflexión y el análisis sobre los procedimientos de participación, control y exigencia de responsabilidad política en la UE, así como todas las demás temáticas de alcance constitucional: distribución de competencias entre UE y Estados miembros, determinación de las relaciones entre el ordenamiento europeo y los ordenamientos estatales, análisis de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, funciones de la jurisdicción constitucional europea, ordenamiento de las fuentes del Derecho de la UE, entre otras (Balaguer, 2021a).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El deficiente nivel del proceso de integración europea desde el punto de vista constitucional tiene una explicación histórica, genética si se quiere, en la forma en que se construyó el modelo de integración durante sus primeros cincuenta años (Balaguer, 2006). Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la integración europea ha presentado facetas negativas y positivas.

En efecto, un balance de los más de cincuenta años de integración nos permite señalar algunos de los beneficios que ha aportado desde el punto de vista constitucional. Por ejemplo, el hecho de que los Estados europeos hayan unido sus fuerzas para enfrentarse al proceso de globalización, constituyendo un poder económico con capacidad para afrontar ese proceso en su desarrollo inicial, estableciendo límites a las grandes compañías multinacionales, que habrían actuado con un mayor margen de maniobra en cada uno de los mercados nacionales de los Estados miembros y que, afortunadamente, han visto frenado su poder en muchas ocasiones por las instituciones europeas (Balaguer, 2018).

Desde esa posición, puede decirse que la integración europea ha servido como instrumento de control del poder de agentes que actúan en el plano global, del mismo modo que lo ha hecho también en relación con los propios procesos políticos nacionales. Respecto de estos procesos, la UE supone hoy una garantía frente a posibles involuciones políticas, aunque no siempre, desafortunadamente, frente a actitudes antidemocráticas y contrarias a los principios que inspiran la integración europea, como vimos con motivo de la última crisis económica (Balaguer, 2013b).

Pero también pueden observarse, debido a las técnicas utilizadas para la integración, aspectos disfuncionales desde el punto de vista del Derecho Constitucional y, por tanto, de la democracia, el control del poder y la garantía de los derechos de la ciudadanía. El motivo fundamental por el que integración y Derecho Constitucional han seguido caminos en parte divergentes –al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, con él, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del contenido sustancial del Proyecto de Tratado Constitucional– ha sido la funcionalidad, que para los Estados europeos ha tenido un proceso de integración que les permitía decidir conjuntamente en Europa, sin someterse a los controles constitucionales establecidos por la Constitución interna (Balaguer, 2013a).

En efecto, las decisiones políticas adoptadas en Europa no se podían someter a control político interno en cuanto al resultado, por tratarse de competencias europeas. Pero tampoco existía –ni existe todavía– un espacio público europeo desarrollado que hiciera posible un control equivalente en el ámbito europeo al que se realiza en el nacional. El resultado ha sido la desactivación de una de las funciones históricas del Derecho Constitucional en el nivel europeo: el control, por medio de instrumentos constitucionales, del poder político.

También se ha desactivado la segunda función histórica del Derecho Constitucional: la articulación del conflicto social (De Cabo, 2009). En realidad, el conflicto social sufre una transformación esencial cuando los intereses sociales pasan al nivel europeo porque la mediación estatal sobre las cuestiones europeas hace que desaparezca el conflicto entre mayorías y minorías que es consustancial a cualquier sociedad democrática moderna. En materia europea, el conflicto social se convierte en conflicto nacional y, de ese modo, exige una unidad ficticia que evita cualquier contraposición de intereses. Ante Europa, el gobierno en turno sea del partido que sea, enarbola la pancarta de los intereses nacionales, de manera que no deja lugar para la expresión de alternativas como las que se manifiestan en el proceso democrático interno.

De ese modo, los gobiernos nacionales han conseguido algo que no es propio de los sistemas democráticos: ejercer poder sin responsabilidad. Al mismo

tiempo, y en coherencia con esa capacidad adquirida, esos gobiernos exigen a su ciudadanía un respaldo incondicional de las políticas europeas, consideradas políticas de interés nacional, que deben estar por encima de cualquier discusión. En definitiva, el conflicto político no se resuelve por medios democráticos, como antes de la integración supranacional, sino que se transforma en conflicto nacional frente a Europa (Balaguer, 2011).

Es evidente que esta forma de entender el proceso de integración, que ha sido la que lo ha inspirado hasta ahora, no es europeísta en un sentido profundo porque conduce a atribuir a Europa todos los aspectos negativos de las políticas públicas, de tal manera que cada vez que hay que programar acciones impopulares, la responsabilidad de los gobiernos nacionales se hace descansar sobre las instituciones europeas. De ese modo, se dificulta la formación de una identidad europea, debido a que la relación con Europa se manifiesta a través de una tensión que termina reforzando siempre a la identidad nacional y debilitando la europea (Balaguer, 2013a).

Desde el punto de vista de la relación entre Constitución y Estado, esta fórmula ha supuesto dejar fuera del campo de acción del Derecho Constitucional un poder político que antes era ejercido por el Estado directamente y que ahora es ejercido por las instituciones europeas lo que, en gran medida, significa que es ejercido por el Estado indirectamente mediante la concertación supranacional con los demás Estados miembros de la Unión.

Tenemos, por tanto, una disociación entre la realidad constitucional que rige al Estado nacional y la todavía incipiente realidad constitucional de la UE, que implica una pérdida de calidad democrática en relación con el poder político que el Estado ejercía previamente en el marco de las estructuras constitucionales nacionales. Un poder político que ahora se ejerce en un contexto que no es homologable con los nacionales, no sólo desde el punto de vista institucional, sino también desde la perspectiva de las condiciones materiales que hacen posible un sistema democrático. En efecto, faltan partidos políticos de alcance europeo, como faltan medios de comunicación europeos que hagan posible una opinión pública formada (Grimm, 1994), pero, sobre todo, falta un espacio público europeo basado en la contraposición democrática de mayorías y minorías. Es decir, el problema del espacio público europeo es su carácter incipiente, su escaso grado de desarrollo y su configuración inadecuada –derivada del modelo de integración seguido hasta ahora– basada en la contraposición de intereses nacionales y no en la articulación pluralista y democrática de alternativas políticas a nivel europeo (Balaguer, 2005).

En ausencia de un espacio público adecuadamente conformado, la tensión fundamental se da entre la ciudadanía y los Estados, siendo estos últimos

los auténticos agentes con capacidad de decisión real en la UE, pese al papel cada vez más relevante del Parlamento Europeo. Esta situación provoca que instituciones y técnicas constitucionales funcionen de manera diferente cuando se trasladan al nivel europeo. Así, por ejemplo, podríamos referirnos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea como “jurisdicción constitucional supranacional”, pero sin olvidar que existen diferencias significativas en lo que se refiere a su articulación institucional y al contexto en el que desarrolla sus funciones en relación con las jurisdicciones constitucionales nacionales (Balaguer, 2001).

Entre otras muchas cuestiones que podrían mencionarse, hay que tener en cuenta que la legitimación democrática va unida en la jurisdicción constitucional a la garantía del pluralismo en la contraposición entre mayoría y minorías que se da en todo sistema democrático. En las jurisdicciones supranacionales esa tensión no se produce, ni siquiera en el ámbito de la UE. La jurisdicción “constitucional” de la UE es también un instrumento de control del poder, pero no desarrolla una función específica vinculada a la contraposición entre democracia de la mayoría y democracia constitucional como las jurisdicciones constitucionales nacionales (Balaguer, 2006). Igualmente, si analizamos los actos jurídicos de la UE, las fuentes del Derecho, en definitiva, encontramos diferencias relevantes en la conformación jurídica del orden institucional y en la configuración del espacio público, que determinan un planteamiento diferente de las fuentes respecto del espacio público nacional más allá de su característica formal (Balaguer, 2009).

La última evolución del Derecho Constitucional Europeo nos muestra líneas de tensión, pero también de articulación flexible del ordenamiento de la UE y de los ordenamientos nacionales a través del concepto de “identidad constitucional” (Balaguer, 2017a, 2017b, 2021b). Al mismo tiempo, existe una evolución positiva en la práctica en lo que se refiere a la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tras una inicial desatención a la sustantividad de los derechos (Aguilar, 2021). Por último, hay un reforzamiento de los mecanismos de control de la UE sobre los Estados miembros en materia constitucional (Estado de Derecho, democracia, derechos fundamentales) que presenta luces y sombras (Balaguer, 2020b, 2021c).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Calahorra, Augusto (2021), *Naturaleza y eficacia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Madrid: CEPC.

- Azpitarte Sánchez, Miguel (2020), “Tres crisis europeas”, en F. Balaguer Callejón, E. Guillén López, M. Azpitarte Sánchez y J. F. Sánchez Barrilao (dirs.), *Los derechos fundamentales ante las crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado*, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Balaguer Callejón, Francisco (2001), “Livelli istituzionali e tecniche di riconoscimento dei diritti in Europa. Una prospettiva costituzionale”, en *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, a cura di Giancarlo Rolla, G., Torino: Giappichelli Editore. Existe versión española (2004), “Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa. Una perspectiva constitucional”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1.
- Balaguer Callejón, Francisco (2005), “Die europäische Verfassung auf dem Weg zum Europäischen Verfassungsrecht”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 53. Existe versión española (2006), “El debate constitucional en la UE: ¿Hacia una Constitución de la Unión Europea?”, en Miguel A. García Herrera (ed.), *Constitución y Democracia. 25 años de constitución democrática en España*, vol. II, Bilbao: CEPC-UPV.
- Balaguer Callejón, Francisco (2006), “Le Corti Costituzionali e il processo di integrazione europea”, en AAVV, *Annuario 2006-La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli: Jovene. Existe versión española (2007), “Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7.
- Balaguer Callejón, Francisco (2007), “La Constitución Europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8.
- Balaguer Callejón, Francisco (2008a), “La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Sexagésimo aniversario, núm. conmemorativo 1948-2008.
- Balaguer Callejón, Francisco (2008b), “El Tratado de Lisboa en el Diván. Una reflexión sobre constitucionalidad, estatalidad y Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83.
- Balaguer Callejón, Francisco (2009), “La incidencia del Tratado de Lisboa en el sistema de fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamientos estatales”, en F. J. Matia Portilla (dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada: Instituto de Estudios Universitarios/Comares.

- Balaguer Callejón, Francisco (2010a), “La contribución de Peter Häberle a la construcción del Derecho Constitucional Europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13.
- Balaguer Callejón, Francisco (2010b), “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, *Direitos Fundamentais & Justiça*, núm. 11, Porto Alegre.
- Balaguer Callejón, Francisco (2011), “Diritto e giustizia nell’ordinamento costituzionale europeo”, en Antonio Cantaro (coord.), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Torino: G. Giappichelli (coord.) Existe versión española (2011), “Derecho y Justicia en el ordenamiento constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16.
- Balaguer Callejón, Francisco (2013a), “European Identity, Citizenship and the Model of Integration”, en A. Silveira, M. Canotilho y P. Madeira Froufe (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union-from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, Bruselas.
- Balaguer Callejón, Francisco (2013b), “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98.
- Balaguer Callejón, Francisco (2015a), “Profili metodologici del Diritto Costituzionale europeo”, en *La cittadinanza europea*, núm. 1.
- Balaguer Callejón, Francisco (2015b), “Constitución y Estado en el contexto de la integración supranacional y de la globalización”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Balaguer Callejón, Francisco (2017a), “Primato del diritto europeo e identità costituzionale nell’esperienza spagnola”, en A. Bernardi (cur.), *I Controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Nápoles.
- Balaguer Callejón, Francisco (2017b), “The Dialectic Relation between the National and the European Constitutional Identity in the Framework of European Constitutional Law”, *UNIO-EU Law Journal*, vol. 3, núm. 3.
- Balaguer Callejón (2018), “Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI”, *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm. 2.
- Balaguer Callejón, Francisco (2020a), “Continuidad y discontinuidad del proyecto europeo frente a la crisis sanitaria y la globalización”, *La cittadinanza europea*, núm. 1.
- Balaguer Callejón, Francisco (2021a), “Capítulo IX (Derecho Constitucional Europeo)”, en Francisco Balaguer Callejón (coord.), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, José Antonio Montilla Martos, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. 1, Madrid: Tecnos.

- Balaguer Callejón, Francisco (2020b), “Democracia y Estado de Derecho en Europa”, *La ciudadanía europea*, núm. 2.
- Balaguer Callejón, Francisco (2021b), “Die Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen. Der Fall Spanien”, en *Verfassungsentwicklungen im Vergleich*, Berlín: Herausgegeben von Hermann-Josef Blanke, Siegfried Magiera, Johann-Christian Pielow, Albrecht Weber, Duncker & Humblot.
- Balaguer Callejón, Francisco (2021c), Prólogo a Augusto Aguilar Calahorro, *Naturaleza y eficacia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Madrid: CEPC.
- De Cabo Martín, Carlos (2009), “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11.
- Grimm, Dieter (1994), “Braucht Europa eine Verfassung?”, versión española “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, núm. 55.
- Häberle, Peter (1989a), “Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat-Zugleich zur Rechtsvergleichung als ‘fünfter’ Auslegungsmethode”, en P. Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates. Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer*, Berlín: Duncker & Humblot.
- Häberle, Peter (1989b), “Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates”, en P. Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates. Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer*, Berlín: Duncker & Humblot.
- Häberle, Peter (1991), “Gemeineuropäisches Verfassungsrecht”, *EuGRZ*. Existe versión española, “Derecho constitucional común europeo”, *REP*, núm. 79, 1993, [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_079_016.pdf].
- Häberle, Peter (2000), “El Estado constitucional Europeo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2.
- Häberle, Peter (2004), *¿Tienen España y Europa una Constitución?*, Fundación El Monte, Sevilla. Existe versión electrónica (2009), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12.
- Häberle, Peter (2008), “El Tratado de reforma de Lisboa de 2007”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 9.
- Häberle, Peter (2010), “Un jurista universal nacido en Europa”, entrevista a Peter Häberle por Francisco Balaguer Callejón, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13.

- Habermas, Jürgen (1996), Observaciones a “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, núm. 55.
- Habermas, Jürgen (2001), “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, núm. 11.
- Pernice, Ingolf (1999), “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?”, *Common Market Law Review*, núm. 36. Existe versión española, “El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, enero-junio de 2012.
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco (2004), “Relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho de los Estados miembros”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 2.
- Weiler, Joseph H. H. (2004), “El principio de tolerancia constitucional: la dimensión espiritual de la integración europea”, en Francisco Balaguer Callejón (coord.), *Derecho constitucional y cultura. Estudios en Homenaje a Peter Häberle*, Madrid: Tecnos.

EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA*

*Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas***

DEFINICIÓN

EL EMPLEO ES uno de los indicadores con mayor relevancia en el aspecto económico, y es una de las variables clave para medir el crecimiento y desarrollo en la Unión Europea (UE). Sin embargo, comunmente suele confundirse el empleo con el trabajo y se utilizan como si fueran sinónimos, por lo que es necesario establecer la diferencia conceptual entre ambos.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se define como trabajo al conjunto de actividades humanas que producen bienes o servicios en una economía, que satisfacen las necesidades de una comunidad, o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos (OIT, 2004). Por otro lado, el empleo se describe como el trabajo efectuado a cambio de un pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo, pagos en especie), sin importar la relación de dependencia; es decir, si es un empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo (OIT, 2004).

La UE determina al empleo de manera muy similar a la OIT, ya que lo considera como el número de personas que realizan actividades productivas en una economía, incluyendo tanto a empleados como a trabajadores autónomos (Eurostat, 2020).

* *Desempleo juvenil en la Unión Europea*. (Partes de este artículo retoman los trabajos de Pérez, 2019, 2020, 2021).

** Profesor-investigador titular nivel c, adscrito al Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: plcv4746@correo.xoc.uam.mx

Otra definición más detallada es la que plantea la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual expone que el empleo comprende al número de personas empleadas; es decir, el número total de personas que trabajan en una empresa (incluyendo a los propietarios, socios que trabajan regularmente en la empresa y los familiares no remunerados), así como las personas que trabajan fuera de la empresa y que pertenecen y son pagados por ella (ONU, 2012). Incluye a las personas ausentes por un periodo breve (por ejemplo, licencia por enfermedad, licencia remunerada o licencia especial), y también a las que están en huelga, pero no a las ausentes por un periodo indefinido (ONU, 2012). También incluye a los trabajadores de tiempo parcial que se consideran como tales en virtud de las leyes del país en cuestión y que están en la nómina, así como a los trabajadores temporales, aprendices y trabajadores a domicilio en la nómina (ONU, 2012). El número de personas empleadas excluye la mano de obra suministrada a la empresa por otras empresas, personas que realicen trabajos de reparación y mantenimiento en la empresa de investigación en nombre de otras empresas, así como las que estén en el servicio militar obligatorio (ONU, 2012). El número de personas empleadas corresponde a la cantidad de puestos de trabajo como los define el Sistema de Cuentas Europeo, y que se mide de forma anual (ONU, 2012).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

En el momento de la creación de la UE, el empleo no era una prioridad debido a que se propuso coordinar ciertos objetivos económicos, pero dejó a cada país la autonomía en cuanto a políticas sociales (Neffa, 2012). En la cumbre europea de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada en noviembre de 1997, los jefes de Estado y de gobierno lanzaron la Estrategia Europea de Empleo (EEE), la cual propuso un primer y decisivo paso hacia una política de empleo comunitario, coordinando la actuación de los Estados miembros (Tena, 2010). De acuerdo con la Comisión Europea, el principal objetivo era crear más y mejores puestos de trabajo, lo cual se lograría coordinando políticas nacionales entorno a cuatro pilares fundamentales (Val Tena, 2010):

- 1) Empleabilidad, es decir, aumentar las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo, incrementando la formación, modernizando los sistemas de educación y reduciendo el abandono escolar. Con este objetivo se proponía luchar contra el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil.

- 2) Espíritu empresarial que apoye a las pequeñas y medianas empresas (PYME) en aplicar normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas y simplificado de las obligaciones administrativas. Este objetivo consistía en reducir el coste derivado de la contratación de un trabajador adicional y facilitar la creación de microempresas.
- 3) Adaptabilidad, la cual consistía en la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo.
- 4) Igualdad de oportunidades, que se refiere a luchar contra las diferencias entre hombres y mujeres; es decir, generar mayores oportunidades para estas últimas, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental y de trabajo a tiempo parcial.

Posteriormente, el Consejo Europeo celebró una sesión especial en marzo de 2000 en Lisboa, esto para acordar un nuevo objetivo estratégico de la UE a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como una economía basada en el conocimiento (Parlamento Europeo, 2000). Esta no proponía anular lo que se había establecido en la cumbre europea de Luxemburgo, por el contrario, la Estrategia de Lisboa consistió en dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias y reforzar lo ya propuesto en la estrategia de Luxemburgo, pero mediante el conocimiento y el pleno empleo. Por una parte, definiendo las debilidades del mercado laboral europeo para así proponer objetivos que combatieran las siguientes debilidades (Tena, 2010):

- Insuficiencia de la creación de empleos en el sector servicios.
- Importantes desequilibrios regionales.
- Tasa de desempleo de larga duración.
- Falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra.
- Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral.
- La evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población.

Así, la Estrategia de Lisboa tenía como principal objetivo alcanzar el pleno empleo mediante (Parlamento Europeo, 2000):

- 1) Creación de una zona europea de investigación e innovación.
- 2) Reformas económicas para el logro de un mercado interior plenamente operativo.

- 3) Mercados financieros eficaces e integrados.
- 4) Coordinación de las políticas macroeconómicas: saneamiento presupuestario, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

La Estrategia Europea 2020 se establece con el objetivo de lograr una tasa de empleo del 75% de la población activa en el año 2020 con el fin de afrontar uno de los mayores retos que afronta la UE: el desempleo. Para alcanzar esta meta, los países miembros comparten, debaten y coordinan sus políticas de empleo (Comisión Europea, 2021), presentando una visión de economía social y basándose en tres áreas prioritarias (Val Tena, 2010):

- 1) crecimiento inteligente,
- 2) sostenible e
- 3) integrador.

Por otro lado, promover el empleo sostenible y de calidad fomentando la movilidad laboral es uno de los once objetivos propuestos por esta estrategia y una de las prioridades del Fondo Social Europeo (FSE). Además, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos financian las políticas de desarrollo regional que dan como resultado la innovación, el crecimiento y, en última instancia, tasas de empleo más elevadas (Comisión Europea, 2021).

Desempleo juvenil en la Unión Europea

La definición en la UE de la tasa de desempleo juvenil es el número de personas de 15 a 24 años desempleadas como porcentaje de la fuerza laboral de la misma edad. Por lo tanto, la tasa de desempleo juvenil no debe interpretarse como la proporción de personas desempleadas en la población juvenil en general. La definición concierne a la población juvenil económicamente activa, ya sea ocupada o desocupada (Eurostat, 2021).

La situación del desempleo juvenil ha tenido una importancia mayor en la etapa reciente por las repercusiones en el ámbito económico, social y político. Se debe a que en la mayoría de los casos supera en más del doble la tasa de desempleo, independientemente del grado de desarrollo de la economía del país.

En los años setenta surgió la teoría de la segmentación del mercado de trabajo postulada por Michael Piore (1971). Con ello, se inició el debate desde la corriente institucionalista y con enfoques económicos y sociológicos. En parte, este enfoque teórico pudiera servir para explicar la situación del desempleo juvenil;

sin embargo, no lo han abordado con esa perspectiva, pero pudiera existir una aproximación que permita en parte explicar el tema que nos interesa.

Una cuestión importante a considerar con relación a la explicación del desempleo por parte de las teorías neoclásica, keynesiana y marxista es que actualmente la economía, el mercado de trabajo, la esperanza de vida y la edad de jubilación se han modificado y ello tiene impacto en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

En este contexto, el desempleo, después de la crisis de 2008, presenta un problema que afecta a casi todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, sobre todo en los jóvenes de 15 a 24 años. Es un problema que, además de su carácter económico tiene implicaciones sociales y políticas y atañe a todos los continentes y regiones; aunque en algunos casos es mayor su importancia, así como las acciones que emprenden los países para resolver o atenuar su magnitud.

El desempleo juvenil es un tema preocupante pues ha ido en aumento y concierne tanto a jóvenes sin educación como a los que cuentan con una profesión o capacitación y ha sido reconocido a nivel mundial.

La Organización Internacional del Trabajo ha recabado información a través de su publicación de Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil en la que señala: “La cifra estimada de 70.9 millones de jóvenes desempleados en 2017 constituye una mejora substancial con relación al nivel más alto de la crisis, de 76.7 millones en 2009. Pero se prevé que este número aumente en otros 200 000 en 2018, para llegar a 71.1 millones.” (OIT, 2017).

La directora general adjunta de políticas de la OIT ha declarado: “Es fundamental hacer frente a estos persistentes desafíos sociales y del mercado laboral que enfrentan los jóvenes, mujeres y hombres, no sólo para alcanzar el crecimiento sostenible e inclusivo sino también para el futuro del trabajo y la cohesión social” (Véase OIT, *Promover el empleo, proteger a las personas*).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Para tener una aproximación al tema es importante mostrar los datos del desempleo juvenil a nivel mundial y de la Unión Europea.

Según los últimos datos en julio de 2019, la tasa de desempleo fue de 6.3%, siendo la menor tasa posterior a la crisis de 2008. Desde 2013 se ha presentado un descenso que de 10.8% ha pasado a sólo un dígito. El desempleo juvenil también ha presentado un descenso en ese año, alcanzando una tasa de casi 26% ha logrado descender a casi la mitad, lo que representa 14%. En números

absolutos, en tanto la población que se encuentra desempleada es de quince millones seiscientos mil, los jóvenes en condición de desempleo son tres millones doscientos diez mil, representando 20% del desempleo total.

Esta situación preocupante no afecta de igual manera a los distintos Estados que integran la UE. Existen países donde la integración de los jóvenes al mercado de trabajo presenta mayores dificultades y donde las tasas de desempleo son mayores. Estos casos son Grecia, España e Italia.

Desempleo de jóvenes con estudios

Si bien existe un porcentaje importante de jóvenes en desempleo sin estudios ni capacitación, lo relevante en el caso de la UE es que existe un desempleo amplio de jóvenes que han concluido sus estudios superiores y, en algunos casos, a nivel de doctorado. La OIT señala que “la proporción mundial de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación se estima en 21.8% para el 2017”.

Podría pensarse que los jóvenes europeos que se encuentran en situación de desempleo se debe por su pobre o nula preparación; sin embargo, no es así, ya que jóvenes con estudios también se encuentran en dicha condición. No es el mayor porcentaje, pero su participación es importante.

Otro aspecto que se debe considerar es que las mujeres se encuentran en mayor desventaja que los hombres en el desempleo juvenil. “El informe señala además las persistentes vulnerabilidades que afectan a las mujeres jóvenes en el mercado laboral. En 2017, la tasa mundial de participación de las mujeres en la fuerza laboral es 16.6 puntos porcentuales inferior a la de los hombres jóvenes.” (OIT, 2017).

La respuesta de la Unión Europea

Ante las elevadas tasas de desempleo juvenil, que duplican o en algunos casos triplican las tasas de desempleo en varios países, el Consejo de la Unión Europea dispuso de un programa para tratar de disminuir las tasas y dar una respuesta a los jóvenes de los 28 Estados.

Esta iniciativa denominada “Garantía para la juventud”, a través de su instrumento clave La Iniciativa para el Empleo de Jóvenes (IEJ)¹ instaurada en

¹ Iniciativa propuesta por el Consejo de la Unión Europea los días 7 y 8 de febrero de 2013.

2013 con un presupuesto para el periodo 2014-2020 de seis millones de Euros, en coordinación con los Estados, tiene por objetivo apoyar a los jóvenes para obtener un empleo, una formación continua o una estancia después de haber terminado su formación por un plazo de cuatro meses. Además, en mayo de ese mismo año se lanzó la iniciativa llamada “*New Deal pour l’Europe*” en la que se plantea otorgar apoyos a las PYMES y un programa de alternancia sobre el modelo aplicado por Austria y Alemania. Los datos de la Comisión muestran que más de 20 millones de jóvenes se han inscrito y se ha apoyado a 2.4 millones.

Por otra parte, el programa ERASMUS+ ha facilitado la movilidad de los jóvenes para realizar estudios y de profesores para su capacitación, con el propósito de facilitar la inserción de los jóvenes fuera de sus países. El programa ERASMUS+ ha reconocido los estudios realizados en los Estados que integran la UE con lo que se ha facilitado la movilidad para obtener empleo fuera de sus países de origen. Asimismo, los gobiernos de los países han diseñado medidas para disminuir las tasas de desempleo de los jóvenes europeos.

La conjunción de esfuerzos muestra resultados pues, en efecto, de la tasa de casi 26% registrada en 2013, a partir de 2014 ha descendido y ha logrado que en 2018 sólo sea de 17%. Para 2019 se estimó que la tasa de desempleo juvenil descendió aún más, ubicándose en 14%. A pesar de este significativo avance, el problema persiste pues la tasa de 14% es más del doble que la tasa de 6.3% de desempleo en la Unión Europea.

Con relación a la tasa de empleo para personas de 20-64 años en 2018, se alcanzó la tasa anual más elevada que fue de 73.2%, en 2002 era de 66.8%, existiendo diferencias entre países. El Consejo Europeo adoptó la “Estrategia 2020” en la que postula el refuerzo de la economía y marca como un objetivo lograr una tasa de empleo de 75%. Esto se ha alcanzado parcialmente, ya que solamente 14 Estados de los 27 han conseguido dicha tasa. Los Estados que obtuvieron tasas superiores a 75% fueron: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Lituania, Letonia, República Checa, Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Austria, Portugal, Eslovenia, Malta, Islandia, Suiza y Noruega. Los países que no lograron tasas iguales o superiores a 75% fueron: Rumania, Bélgica, España, Croacia e Italia con una tasa de 70%. Grecia tuvo la tasa más baja de empleo con 59.5 por ciento.

Algunos factores que han influido en las elevadas tasas de desempleo juvenil en la Unión Europea

La OIT señala lo siguiente: “El crecimiento económico mundial sigue estando desconectado del crecimiento del empleo, y la inestabilidad económica amenaza con revertir los logros en materia de empleo juvenil” (OIT, 2017). Las condiciones en que se ha desarrollado la economía de la UE en la etapa reciente, y posterior a la crisis de 2008, son varias y, en mi opinión, todas han influido en el aumento del desempleo juvenil y encontrar una solución rápida es difícil ya que para ello es necesario considerar varios aspectos como el crecimiento del Producto Interno Bruto, la esperanza de vida, el aumento del empleo temporal y de tiempo parcial y las políticas de jubilación.

Son varios los aspectos que han surgido con las crisis de 2008 y la de 2020, pues además del desempleo existen otros hechos contrastantes, como el abandono escolar que muestra una constante y la calificación universitaria con posgrados que tampoco asegura encontrar un empleo y, en caso de encontrarlo, éste tiene una baja remuneración, lo que lleva a la precaridad, que coloquialmente en fechas recientes se le conoce como “mil euros”.

Después de la crisis de 2008, la UE ha creado varios programas en apoyo a los Estados que con políticas públicas intentan dar solución al desempleo juvenil, entre ellos podríamos señalar los siguientes:

- 1) Juventud en movimiento. Se constituyó en la iniciativa fundamental de la UE para responder a las necesidades de empleo de la población joven. (*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones*).
- 2) Iniciativa de oportunidades para la juventud. Intentaba reducir el desempleo juvenil a través de incrementar los contratos de aprendizaje (*Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa de oportunidades para la juventud*, 20 de diciembre de 2011).
- 3) La Garantía juvenil (*Propuesta al Consejo para establecer la Garantía Juvenil*, Bruselas, 5 de diciembre de 2012).

La pandemia de 2020 ha generado un incremento en el desempleo juvenil, pues de diciembre de 2019 al mismo mes de 2020 pasó de 14.8% a 17.8% (Eurostat, 2021). En el caso de España, alcanzó 40.7%, en Grecia 35% y en Italia 29.7%, lo que en número de trabajadores representó un incremento de dos millones setecientos mil jóvenes a un total de tres millones ciento treinta y ocho mil jóvenes desempleados (Eurostat, 2020). Esta misma crisis impactó

la tasa de desempleo juvenil, ya que de diciembre de 2019 la tasa de 14.8% aumentó a 17.8% en diciembre de 2020.

Los datos anuales del desempleo total y el juvenil muestran que en tanto el porcentaje de desempleo total en 2020 fue de 7.5%, el juvenil asciende a 17.8%. En el año 2018 las tasas eran de 6.8% y 17.1%, respectivamente.

Para dar respuesta a esta problemática, la UE creó el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que se divide en dos programas: el primero de ellos se denomina Nueva Generación Unión Europea (NGEU), el cual considera el desempleo juvenil como uno de los problemas de mayor preocupación, por lo que la distribución de los recursos destinados a este programa será considerando primero para atender la pérdida del PIB, y el segundo para disminuir el desempleo juvenil, ya que se reconoce el impacto que este último aspecto tiene en lo económico, social y político.

BIBLIOGRAFÍA

- Colombet, Christian (2007), “La estrategia europea de empleo: balances y perspectivas”, en *Revista Scielo. Gaceta Laboral*, vol. 13, núm. 3, [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-85972007000300003].
- Comisión Europea (2021), *Estrategia Europea de Empleo*, [<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=101>].
- Consejo de la Unión Europea (2013), *Garantía para la juventud*, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/youth-employment/youth-guarantee/>]
- Neffa, Julio César (coord.), Brenda Brown y Emiliano López (2012), *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, Buenos Aires: Ceil-Conicet, núm. 9, [<http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/9organismosint.pdf>].
- Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) (2021), “Euroindicadores”. *Métodos y definiciones*, [https://commission.europa.eu/statistics/search-eurostat-statistics_es]
- Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) (2020), “Empleo”, Glosario: Empleo, [<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employment&action=statexp-seat&lang=es>].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012), “Employment”, *The United Nations Terminology Database*, [<https://unterm.un.org/unterm/display/record/unog/na?OriginalId=46619>].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004), *¿Qué es el trabajo decente?*, [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm].

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017*.

Parlamento Europeo (2000), *Consejo Europeo de Lisboa*, 23 y 24 de marzo 2000. [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm].

Piore, Michel (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Nueva York: Heat and Company.

Val Tena, Ángel Luis de (2010), “La política de empleo en la Unión Europea: de la estrategia de Lisboa a la estrategia ‘Europa 2020’”, *Revista temas laborales*, núm. 106, pp. 99-129. [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjFwLSB6Zv0A-hVxkWoFHRktDc4QFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3354569.pdf&usg=AOvVaw2Zvw-5nIPSKyygS0JWDzN6o>].

EUROPA DE DISTINTAS VELOCIDADES

*Lidija Kos-Stanišić**

DEFINICIÓN

EUROPA DE DISTINTAS velocidades, junto con “geometría variable” y “Europa a la carta”, es uno de los tres términos más utilizados para describir una idea; es decir, el concepto teórico de “integración diferenciada”. Europa a distintas velocidades implica el movimiento de Europa, la Unión Europea (UE), hacia un objetivo de integración común a velocidades diferentes, dependiendo de la voluntad o disposición (cumplimiento) de los Estados miembros y a menudo se entrelaza con “Europa de las dos velocidades”.

El concepto de “integración diferenciada” se vuelve relevante cada vez que la UE se encuentra en una crisis, y los teóricos y profesionales de la integración europea intentan proponer una solución a la crisis para resolver las preguntas: ¿en qué dirección debe moverse la UE?, ¿cómo profundizar y expandir la integración?, ¿a qué velocidad” y cómo tomar decisiones? Es importante recordar que la UE, es decir, la Comunidad Económica Europea (CEE), se ha expandido varias veces y que de los seis miembros iniciales en 1957 llegó a 28 miembros en 2013, lo que hizo cada vez más difícil armonizar los deseos y las políticas nacionales de cada Estado miembro de las seis rondas de ampliación y tomar decisiones conjuntas. El concepto de Europa de distintas velocidades es sólo uno de los conceptos que se ha invocado en varias ocasiones: tras el Tratado de Maastricht de 1992, al que se adhirieron Reino Unido con protocolos especiales

* Universidad de Zagreb, Croacia. Correo electrónico: likos@fpzg.hr

y Dinamarca con cláusula de exclusión voluntaria (*opt-out*);¹ después de la ampliación de la UE, es decir, el temor a las consecuencias de la ampliación de la Unión a la Europa “Oriental”; tras el colapso del Tratado Constitucional, esto es, el rechazo en el referéndum en 2005 por parte de los ciudadanos de los Países Bajos, pero también de Francia, que ya no podía presentarse como un promotor de la aceleración de la integración europea; después de la crisis financiera mundial de 2008 y, en consecuencia, la crisis de la deuda soberana europea 2010-2012; después de la crisis migratoria de 2015 y después del referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE en 2016, popularmente llamado *Brexit*. Dado que la última gran crisis de la UE y la invocación de una Europa de integraciones diferenciadas fue provocada por el *Brexit*, dividiremos el análisis de la Europa de distintas velocidades en el periodo anterior (Historia, teoría y crítica) y posterior al *Brexit* (Líneas de investigación y debate contemporáneo).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Europa de distintas velocidades deriva del concepto de *core Europe* (*Kerneuropa*) lanzado en 1994 por los demócrata-cristianos alemanes Wolfgang Schäuble y Karl Lamers, que luego fue asumido y popularizado por el expresidente francés Jacques Chirac bajo el título *Europa a dos o más velocidades* (Prisecaru, 2017: 54). Según Gstöhl (2000), la integración diferenciada es “integración que no comprende a todos los Estados miembros”, mientras que para Verhelst (2013: 7-8) es “integración que involucra a algunos Estados miembros, pero no a la UE en su conjunto” y la clasifica en dos categorías: según la forma y la manera en que se gestiona. Para el concepto de una Europa de diferentes velocidades, argumenta Verhelst (2013), la dimensión temporal es importante ya que el discurso político de la integración diferenciada enfatiza su temporalidad. Todos los Estados miembros deberían unirse algún día a una integración más estrecha, que sería una integración de varias velocidades. Pero en realidad, la

¹ Cláusula de exclusión voluntaria según EUR-lex (2021). Determinados Estados miembros cuentan con lo que se conocen como exclusiones, una manera de garantizar que cuando un Estado miembro no desee participar en un ámbito particular de la política de la UE pueda quedarse al margen e impedir un bloqueo general. Estos son ejemplos actuales de exclusiones (2021): Acuerdo de Schengen: Irlanda; Unión Económica y Monetaria: Dinamarca; Defensa: Dinamarca; Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: Polonia; espacio de libertad, seguridad y justicia: Dinamarca e Irlanda (este último puede optar por participar en determinadas iniciativas si lo desea). Más exclusiones voluntarias tiene Dinamarca (3), sigue Irlanda (2) y Polonia (1). Antes de salir de la UE también las tuvo el Reino Unido.

diferencia entre miembros es permanente porque no todos pretenden formar parte de una integración más estrecha en el futuro. Dado que el concepto de Europa de múltiples velocidades también está vinculado al de núcleo, Verhelst (2013) cree que, a diferencia de la Europa a múltiples velocidades, la Europa a dos velocidades es una integración diferenciada de carácter temporal con el objetivo de una integración más estrecha que tiene un núcleo único, lo que implica que el mismo grupo de miembros participa en todo tipo de integración diferenciada y representa el único centro de gravedad. La idea de Europa a distintas velocidades a menudo se percibe negativamente como una amenaza a la unidad europea, aunque desde la década de los cincuenta ha habido tendencias que permitieron diversos grados de implicación de los miembros en las políticas e instituciones de integración europea. Novotny (2012: 22) afirma que “‘Europa a dos velocidades’, ‘Europa a múltiples velocidades’ o, más llamativamente, ‘Europa a la carta’, se refiere a los Estados miembros de la UE que participan en algunas políticas e instituciones de la UE, pero no en otras” y también identificó tres escuelas de pensamiento relacionadas con la idea de una Europa a múltiples velocidades. La primera, que aboga por una Europa a múltiples velocidades desde el “carril rápido” y estuvo encabezada por Francia y su presidente Nicolás Sarkozy (2007-2012). La segunda, que se mantuvo deliberadamente en el “carril lento”, donde destacó al Reino Unido, que decidió estar fuera del Espacio Schengen y la zona del euro, Dinamarca, la República Checa y Suecia. La tercera, que lucha contra la reducción de múltiples velocidades y su institucionalización, especialmente con relación al euro y la política agrícola común. A la cabeza del grupo está Polonia, que cree que esto conduce a una división dentro de la UE en dos grupos: los antiguos miembros y los nuevos que se unieron a la UE después de 2004, lo que conduce a la creación de un nuevo núcleo y una nueva periferia. (Novotny, 2012: 24-26). Respecto al análisis de la integración europea, es decir, la actitud hacia la Europa a múltiples velocidades, Prisecaru (2017) sostiene que los neofuncionalistas creen que la Europa a distintas velocidades es inevitable, los intergubernamentalistas que el proceso debe tener lugar bajo la supervisión de los gobiernos nacionales y que los supranacionalistas y los federalistas están en desacuerdo con el concepto anterior debido a la ralentización del proceso de cohesión, armonización y unificación política de Europa.

Balzacq y Hadfield (2012: 539) creen que la integración diferenciada (flexible) es tanto una tradición como un tabú que perjudica el compromiso con la integración, pero ha demostrado ser una solución muy eficaz en momentos en que los miembros de la UE no pudieron ponerse de acuerdo sobre una política. Están de acuerdo con Dyson y Sepos (2010: 12) en que el objetivo principal de

la distinción es “quiénes pertenecen juntos”, “nosotros” frente a “ellos” o “quién tiene el poder”. En cuanto al grado de compromiso con la integración de la UE, la Europa a múltiples velocidades se caracterizó como maximalista (Balzacq y Hadfield, 2012: 556).

Al encontrar una solución a la crisis de la integración europea provocada por la crisis financiera mundial de 2008, seguida de la crisis de la deuda soberana europea durante la cual algunos miembros mediterráneos de la UE se endeudaron y se vieron amenazados por el colapso de las instituciones financieras (2010-2012), los científicos que se suman al análisis, también se distinguen por sus propuestas teóricas. Así, Jean-Claude Piris (2011), quien se desempeñó como Director General del Servicio Jurídico del Consejo, en su libro *El futuro de Europa: ¿hacia una UE a dos velocidades?* defendió que existían serios problemas en el funcionamiento de la UE en ese momento, especialmente respecto a la toma de decisiones, pero que se necesitaba urgentemente una UE fuerte para maximizar el potencial futuro y colectivo, y abogó por un concepto de Europa a dos velocidades, consciente de que era difícil lograr la revisión de los acuerdos existentes.

Dungan (2016: 20) cree que a pesar del lema de la UE “unidos en la diversidad”, la diversidad y la falta de factores unificadores entre los miembros se han vuelto cada vez más evidentes. Que el desacuerdo de algunos miembros con las políticas de la UE es muy grande quedó demostrado en el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE celebrado en junio de 2016, en el que aproximadamente 52% de los ciudadanos tomó la decisión de desintegrar la UE. Prisecaru (2017: 56) cree que se esperaba el *Brexit* ya que el Reino Unido ha expresado reiteradamente su desacuerdo con el ritmo de integración propuesto por Alemania y Francia. El Primer ministro del Reino Unido, John Major, promovió el concepto de Europa a la carta en la década de 1990 creyendo que aportaría flexibilidad y diferenciación al Reino Unido, sin olvidar que el Reino Unido siempre ha tenido un alto nivel de euroescepticismo. La situación en la UE en 2016 fue significativamente diferente a la de 1973 cuando el Reino Unido se unió a la CEE. Se sintieron las consecuencias de la crisis económica de 2008, el fracaso en resolver la crisis relacionada con el euro, el cambio de Rusia en el equilibrio de poder europeo después de la Guerra Fría, ataques terroristas y la crisis migratoria, lo que ha favorecido el crecimiento del euroescepticismo, sentimientos antisistema y anti-UE de los votantes, especialmente en el Reino Unido (Riley y Ghilés, 2016).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El impacto inicial causado por el resultado del referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE fue seguido por un periodo de cuidadosa consideración respecto a en qué dirección y a qué velocidad debería moverse la UE. Mientras que los pesimistas predijeron una mayor fragmentación y desintegración de la UE, los optimistas vieron el Brexit como una oportunidad para avanzar rápidamente hacia una mayor integración sin un miembro que fuera un obstáculo permanente. En una cumbre en Malta a principios de 2017, la canciller federal de Alemania, Angela Merker, hizo hincapié en la necesidad de flexibilidad y mencionó “una UE a diferentes velocidades” (Vimont, 2018). En la primavera de 2017, la Comisión Europea adoptó el Libro Blanco sobre un nuevo capítulo del proyecto europeo titulado *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa: reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, que establece los retos a los que se enfrenta actualmente. La intención del Libro Blanco era lanzar un debate e intentar responder a la pregunta: ¿qué futuro queremos para nosotros, para nuestros hijos y para nuestra UE? (Comisión Europea, 2017: 7). El Libro Blanco ofrece cinco escenarios, todos los cuales se basan en el supuesto de que los 27 Estados miembros juntos avanzan como la UE. Escenario 1: seguir igual: la UE de 27 Estados se centra en cumplir su programa de reformas positivas. Escenario 2: sólo el mercado único: la UE-27 no logra ponerse de acuerdo para hacer más en numerosos los ámbitos de actuación, más allá de los aspectos clave del mercado único. Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más: la EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos. Escenario 4: hacer menos pero de forma más eficiente: la EU-27 se centra en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos prioritarios y en no intervenir cuando se constate que no aporta valor añadido. Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente: los Estados miembros deciden hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos (Comisión Europea, 2017: 16-25). Después de que España e Italia se unieran a Francia y Alemania para respaldar la propuesta de la UE de dos velocidades (Escenario 3), los funcionarios de Bulgaria, Rumanía y Croacia, por temor a convertirse en miembros de segunda clase de la periferia, anunciaron en un comunicado conjunto que querían más integración y políticas comunes (Escenario 5) (Touma y Cheresheva, 2017). Además, estaban convencidos de que el temor estaba justificado debido a un texto en *The Economist* (2017), que dividió a Europa del Escenario 3, según un comunicado de un eurócrata de alto mando, en dos grupos, el primero con 19 países de la zona euro (núcleo con 90% del PIB de la UE) y el segundo

con los miembros restantes. También menciona una variante con tres círculos concéntricos en la que 11 miembros de la eurozona representarían el núcleo duro, el segundo círculo serían los demás miembros de la Zona Euro y el Grupo de Visegrado, y el tercero: Bulgaria, Rumanía y Croacia.

El 25 de marzo de 2017, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE se reunieron en Roma para celebrar el 60º aniversario de la firma de los Tratados de Roma que sentaron las bases de la Europa de hoy en día, donde emitieron una declaración (Consilium.europa.ec, 2017) que no menciona a la Europa a dos velocidades, pero establece diferentes ritmos e intensidades de integración, satisfaciendo así las necesidades de los oponentes, pero también de los defensores de la Europa a dos velocidades (Prisecaru, 2017: 60). Sin embargo, la propuesta de la “Europa flexible” dividió a los miembros de la UE en dos campos. Los países de Europa del Este y Central consideraron que bajo el mantra de la flexibilidad pretendían convertirlos en miembros de segunda clase, mientras que los países de Europa Occidental consideraron la flexibilidad como un medio para conciliar las diferentes actitudes de los miembros con respecto a la migración y el estado de derecho (Vimont, 2018). Consciente de la división entre los miembros de la UE con respecto a los escenarios propuestos, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, abogó firmemente por una Europa unida el 13 de septiembre de 2017 en su discurso sobre el estado de la UE, pronunciado ante el Parlamento Europeo. En tanto que el presidente de la República Francesa Emmanuel Macron señaló que la opción de una Europa a diferentes velocidades seguía abierta para Francia, al pronunciar un discurso en la Universidad de la Sorbona a finales de septiembre de 2017 sobre la “Iniciativa para Europa” en el que presentó su visión de una UE renovada post-*Brexit* y también abogó por redoblar esfuerzos y el compromiso con el proyecto de integración. También presentó una serie de propuestas concretas y destacó los temas de seguridad y defensa y el problema de la migración como prioridades, promoviendo la armonización de las políticas de los Estados miembros bajo una política europea y de asilo. No culpó a los nuevos miembros del estancamiento de la integración, sino a Alemania y a Francia, que habían perdido el entusiasmo, y pidió la adhesión de los candidatos balcánicos o de Turquía a la UE. En esta nueva UE a diferentes velocidades, ha encontrado un lugar para el Reino Unido también en el futuro.

Las reacciones de los miembros de la UE al discurso fueron divididas, desde el tibio apoyo de Alemania hasta las sospechas de los nuevos miembros de aumentar la autoridad de Bruselas. A pesar, o precisamente por todo lo anterior, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la integración diferenciada

en enero de 2019, que fue una continuación de las propuestas de los principales órganos de la UE sobre el futuro de Europa tras el *Brexit* (Parlamento Europeo, 2019). En él, afirmaron que la integración diferenciada es un concepto polisémico cuya percepción política de la integración diferenciada difiere de manera significativa dependiendo del contexto nacional, y que son: 1. Diferenciación temporal, o una Europa a múltiples velocidades; 2. Diferenciación formal, o una Europa a la carta y 3. Diferenciación espacial, a menudo denominada de geometría variable, y el objetivo de todos es promover la participación de los miembros, que es sólo un paso temporal hacia un proceso de toma de decisiones políticas más eficiente e integrado.

Burrows y Burwell (2017: 51-52) recuerdan que “Europa” nunca fue un concepto único, sino que constaba de muchas “Europas” diferentes, que el apoyo público a “Europa” y la UE es menor que antes de la crisis financiera, y que a pesar de la retórica anti-UE, la mayoría de los gobiernos de los países que la integran ven la solución a los desafíos que enfrenta actualmente la UE en “más Europa”. Kundera (2019: 278-279) predijo tres escenarios para el futuro de la UE. En el primero se vuelve al concepto de una confederación laxa de Estados-nación y la soberanía nacional se limita a un mínimo absoluto. El segundo, una unidad y división más estrecha de la UE en al menos dos grupos de miembros (“Europa de primera velocidad” y “Europa de segunda velocidad”) con sus propias reglas. El tercero es el que se reformará la UE, pero el autor aboga por el escenario 2; es decir, el concepto de una Europa a dos velocidades como solución racional. Markakis (2020: 490) afirma que la terminología de integración diferenciada está fragmentada y que los optimistas ven la integración diferenciada como un medio para evitar la desintegración y los pesimistas como un camino hacia la desintegración.

Independientemente del modelo de integración diferenciada, toda organización debe tener uno o más líderes. En cuanto al liderazgo dentro de la UE tras el *Brexit*, Balfour y Kirch (2017: 3-4) consideran la asociación franco-alemana como la más importante, que sentó las bases del orden europeo de posguerra y que estuvo detrás de todas las decisiones más importantes. La salida del Reino Unido de la UE ha obligado a Alemania a activarse aún más en áreas donde el Reino Unido ha tenido primacía, como la seguridad y la defensa, fortaleciendo aún más la alianza con Francia. Creen que el liderazgo de Alemania es, al mismo tiempo, controvertido y ampliamente aceptado por otros miembros, y que los miembros pequeños y medianos esperan ser dirigidos y miran cada vez más hacia Berlín y no hacia Bruselas (Balfour y Kirch, 2017: 7).

Querramos admitirlo o no, la UE se ha estado conduciendo a diferentes velocidades durante mucho tiempo, lo que puede demostrarse fácilmente

con el ejemplo de las dos políticas de la cláusula de exclusión voluntaria más destacadas: Espacio Schengen y la Zona del Euro. En los años de 2020 y 2021 la UE, así como el mundo entero, se enfrentó a una pandemia de coronavirus que como nunca antes había desafiado el modelo único de la UE, por lo que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (Ec.europa.eu, 2020) organizaron conjuntamente una conferencia sobre el futuro de Europa en la que se convocó a los ciudadanos de la UE para que expresaran sus puntos de vista sobre los desafíos y prioridades de Europa y fueran actores clave en la configuración del futuro del proyecto europeo. Queda por ver si la visión de los ciudadanos de la UE sobre el futuro de la integración europea coincidirá o diferirá de la visión de las principales instituciones y actores de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Balfour, Rosa y Anna-Lena Kirch (2017), *Can Core Europe Move Forward without a Core?*, German Marshall Fund of the United States, [<http://www.jstor.com/stable/resrep18773>].
- Balzacq, Thierry y Amelia Hadfield (2012), “Source Differentiation and trust: Prüm the Institutional Design of EU Internal Security”, *Cooperation and Conflict*, vol. 47, núm. 4, Special Issue on European Security and Supranational Governance, pp. 539-561, [<https://www.jstor.org/stable/45084706>].
- Burrows, Mathew y Frances G. Burwell (2017), “Will Europe Hold Together?”, *Europe in 2022: Alternative Futures Report*, Atlantic Council, [<http://www.jstor.com/stable/resrep03705.8>].
- Comisión Europea (2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, Bruselas: Comisión Europea.
- Consilium.europa.ec (2017), [<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/25/>].
- Dungan, Nicholas (2016), “Europe Must Recapture its Political Vision”, *The World Today*, vol. 72, núm. 2. pp. 19-21, [<http://www.jstor.com/stable/45180514>].
- Dyson, Kenneth y Angelos Sepos (2010), “Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Man-Agreement of European Integration”, en Kenneth Dyson y Angelos Sepos (eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Ec.europa (2021a), *EU Enlargement Factsheet*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf].
- Ec.europa.eu (2020), *Declaración conjunta relativa a la conferencia sobre el futuro de Europa*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf].
- Eur-lex (2021), [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html].
- European Parliament (2019), *European Parliament resolution of 17 January 2019 on differentiated integration* (2018/2093 [INI]), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0044_EN.html].
- Gstöhl, Sieglinde (2000), “The European Union after Amsterdam: Towards a Theoretical Approach to (Differentiated) Integration”, en Maria Green Cowles y Michael Smith (eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford: Oxford University Press.
- Kundera, Jaroslaw (2019), “The Future of EU: Towards a Two Speed Europe”, *European Research Studies Journal*, vol. xxii, núm. 3, pp. 261-281.
- Macron, Emmanuel (2017), “French President Emmanuel Macron on the European Migration Crisis and the Future of the European Union Source”, *Population and Development Review*, vol. 43, núm. 4, pp. 759-763, [<https://www.jstor.org/stable/2662278>].
- Markakis, Menelaos (2020), “Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles”, *Journal of International Economic Law*, núm. 23, pp. 489-507. [DOI: 10.1093/jiel/jgaa004].
- Novotny, Vit (2012), “The Harmless Spectre of a Multi-Speed Europe”, *European View*, vol. 11, núm. 1, [DOI 10.1007/s12290-012-0209-3].
- Piris, Jean-Claude (2011), *The Future of Europe: Towards Two-speed EU?*, Cambridge University Press.
- Prisecaru, Petre (2017), “Do We Have or Need a Two Speed Europe?”, *Academic Journal of Economic Studies*, vol. 3, núm. 3, pp. 54-61, [<http://hdl.handle.net/11159/1007>].
- Riley, Alan y Francis Ghilès (2016), *Brexit: Causes and Consequences*, CIDOB, [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_159/brexit_causes_and_consequences].
- The Economist (2017), *Europe's Future is Multi-Speed and Multi-Tier*, [<http://www.economist.com>] (23 de marzo de 2017).
- Touma, Ana Maria y Maria Chereseva (2017), *Balkan EU States Reject a Multi-Speed Union*, [<https://balkaninsight.com/2017/03/02/balkan-member-states-reject-a-multi-speed-eu-03-02-2017/>].

- Verhelst, Stijn (2013), "A Beginner's Guide to Differentiated Integration in the EU", *Studia Diplomatica*, vol. 66, núm. 3, pp. 7-18, [<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26531582>].
- Vimont, Pierre (2018), *Flexibility is Not Europe's Miracle Solution*, [<https://carnegieeurope.eu/2018/06/26/flexibility-is-not-europe-s-miracle-solution-pub-76681>].

EUROPA DIGITAL

*Karla Estephany Alvarado Romero**

DEFINICIÓN

LA EUROPA DIGITAL refiere la transición de la sociedad y la economía de la Unión Europea (UE) a la *década digital* de aquí a 2030. Esta transición está basada en los valores europeos esenciales –democracia, libertades fundamentales, derechos humanos, protección de datos y privacidad, seguridad, inclusividad y transparencia–, y se ha considerado crucial para la autonomía estratégica de la UE y la consecución de sus objetivos climáticos, pues al mismo tiempo que la UE está abriendo debates sobre el paso a un mundo más digital, ha empezado a considerar una Europa más ecológica a través del objetivo del *Pacto Verde Europeo*. Conscientes de los múltiples beneficios que ofrece la digitalización, los Estados miembros apoyan la inversión en capacidades digitales estratégicas y en el despliegue generalizado de las tecnologías digitales en la región (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, s.f.). En suma, “la ambición de la UE es ser digitalmente soberana en un mundo abierto e interconectado, y ejecutar políticas digitales que empoderen a las personas y a las empresas en pro de un futuro digital, sostenible y más próspero, lo que comprende resolver los puntos vulnerables y agilizar la inversión.” (Comisión Europea, 2021). En el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19), ha quedado en evidencia la importancia global de las tecnologías digitales, lo

* Maestra en Estudios Relaciones Internacionales por la UNAM, doctoranda en el Centro de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Correo: karla.alvarado_rome-ro@uni-heidelberg.de

que ha dado un impulso adicional a los esfuerzos para acelerar la transición digital europea, ya que ésta ha sido un componente esencial para responder a las dificultades económicas contribuyendo a la creación de empleos, la continuidad de la educación y el aumento de la competitividad y la innovación en distintos sectores.

La transformación durante la década digital de Europa supone: “establecer la conectividad de red en toda la UE; desarrollar la infraestructura digital de la UE con superordenadores y servicios en la nube seguros; invertir en una inteligencia artificial centrada en el ser humano, y apoyar a los sectores económicos en la digitalización de sus operaciones y servicios” (Comisión Europea, 2021). Buscando con ello la conectividad a las redes de forma más rápida –incluidas la fibra de alta capacidad y la 5G (quinta generación)–, la implementación de instrumentos para la seguridad de la 5G; velocidades de gigabit y agricultura favorables al medio ambiente en zonas rurales; infraestructura, cadenas de valor y servicios europeos en la Nube seguros; ciudades inteligentes y movilidad; eficiencia energética, comunicación segura y capacidades digitales para contrarrestar las ciberamenazas dentro y fuera de la casa; internet fiable y rápido, un plan educativo digital; un espacio europeo de datos sanitarios y sanidad electrónica; protección de datos; una economía circular basada en la reparación y reciclaje de componentes electrónicos, así como interoperabilidad, administración electrónica e identidad digital (Consejo de la Unión Europea, 2020). Todo lo anterior con el objetivo de mejorar la vida de las y los ciudadanos europeos.

El nuevo *Programa Europa Digital* de la UE adoptado por el Consejo el 16 de marzo de 2021 impulsará la transformación digital, facilitando la financiación para el despliegue de tecnologías de vanguardia en áreas fundamentales como la inteligencia artificial, la supercomputación y la ciberseguridad. Éste se ejecutará durante el periodo 2021-2027 (con efecto retroactivo al 1 de enero), contará con un presupuesto de 7 588 millones de euros y financiará proyectos en cinco ámbitos, cada uno de ellos dotado de su propio presupuesto: informática de alto rendimiento (2 226 914 000 euros); inteligencia artificial (2 061 956 000 euros); ciberseguridad y confianza (1 649 566 000 euros); capacidades digitales avanzadas (577 347 000 euros), y despliegue, mejor uso de la capacidad digital e interoperabilidad (1 072 217 000 euros). Además, según dispone el nuevo *Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben asignar al menos 20% del gasto a la transición digital. Este programa complementará otros programas de apoyo a la transformación digital, tales como *Horizonte Europa*, que se centra en la investigación y el desarrollo tecnológico, y los

aspectos digitales del Mecanismo *Conectar Europa* (Consejo de la Unión Europea, 2021).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Ante los cambios tecnológicos y económicos globales, la UE considera la digitalización como un elemento clave para impulsar el crecimiento y la competitividad de la economía europea. La Comisión ha liderado la transición digital; entre las diferentes medidas que estableció se encuentra la *Agenda Digital para Europa* de 2010 que formó parte de la *Estrategia Europea 2020* para impulsar el crecimiento económico en la siguiente década. Para paliar los obstáculos que presentaba la fragmentación del Mercado Único como consecuencia de los avances tecnológicos acelerados, se creó el *Mercado Único Digital* como parte de esta estrategia con miras a conseguir economías de escala, facilitar las inversiones y la innovación, y mejorar las condiciones de consumo. Entre los objetivos a alcanzar para 2015, cuando se haría el primer corte, se encontraban los siguientes: que el comercio electrónico llegara al 20% del total o que lo utilizara la mitad de la población y un tercio de las pequeñas y medianas empresas; reducir al 15% la población que no utilizara internet, o a la digitalización de los servicios públicos, y que la mitad de la población pudiera interactuar digitalmente con la Administración. En conjunto, la Agenda 2020 que se reeditó con la aprobación de una nueva Estrategia Europea en 2015 definió el modelo de digitalización de la UE caracterizado por una doble preocupación económica y social (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 15 y 24), luego de un periodo complicado a causa de la crisis económica y financiera de 2008.

Para la política digital posterior a 2020, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre el futuro de una Europa altamente digitalizada el 7 de junio de 2019. Con el objetivo de impulsar la competitividad digital y económica en toda la UE y la cohesión digital, se enfatizó en la importancia de apoyar la innovación y fomentar las tecnologías digitales, respetar los principios y valores éticos en la inteligencia artificial, fortalecer la capacidad de ciberseguridad de Europa, mejorar las competencias digitales y desarrollar la “sociedad del Gigabit”, en particular la 5G. También se destacó la necesidad de aumentar el número de mujeres en el sector y permitir que todos los grupos vulnerables disfruten de los beneficios de la digitalización. Posteriormente, en junio de 2020, ya en el contexto de la crisis sanitaria, los ministros de la UE establecieron las prioridades digitales para la recuperación posterior al Covid-19 promoviendo

la evolución de la UE hacia una “nueva normalidad” más digital. Entre los ámbitos relacionados con la aplicación de la estrategia digital sobresalen: la conectividad, las cadenas de valor digitales, la sanidad electrónica, la economía de los datos, la inteligencia artificial y las plataformas en línea. Así, el 1 y 2 de octubre se celebró una reunión extraordinaria del Consejo Europeo en la que los dirigentes acordaron el camino a seguir para la transformación digital. Asimismo, invitaron a la Comisión a presentar, a más tardar en marzo de 2021, una *Brújula Digital Global* que estableciera las ambiciones digitales concretas de la UE para 2030 (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, s.f.).

Los negociadores del Consejo y del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional el 14 de diciembre de 2020 sobre el *Programa Europa Digital* que, como se mencionó anteriormente, busca fomentar la implantación a gran escala de las tecnologías más avanzadas, como la inteligencia artificial y las herramientas de ciberseguridad más recientes. Posteriormente, el 9 de marzo de 2021, la Comisión presentó una visión y vías para la transformación digital de Europa de aquí a 2030. Esta “visión de la Década Digital de la UE” evoluciona en torno a los cuatro puntos cardinales incluidos en la *Brújula Digital*,¹ que también fue presentada como se acordó –capacidades digitales básicas, infraestructuras digitales seguras y sostenibles, transformación digital de las empresas y digitalización de los servicios públicos–; ésta esbozaba la vía europea para la economía y la sociedad digitalizadas, y proponía una serie de objetivos digitales concretos para los cuatro puntos cardinales (Comisión Europea, s.f.). Además, la brújula sirvió de punto de partida para el Itinerario hacia la Década Digital que establece un marco de gobernanza basado en un mecanismo de cooperación anual con los Estados miembros en lo que atañe a las capacidades e infraestructuras digitales y la transformación digital de las empresas y de los servicios públicos. También tiene por objeto identificar y ejecutar proyectos digitales a gran escala entre la Comisión y países miembros, en consonancia con los valores europeos. Por otro lado, y como parte de los esfuerzos para lograr los objetivos en comento, el 16 de marzo de 2021 el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo provisional sobre el Mecanismo “Conectar Europa” (MCE 2.0) para el periodo 2021-2027, que con un presupuesto total de 33 710 millones de euros financiará proyectos clave en los ámbitos del transporte, el sector digital y la energía (Comisión Europea, 2021).

¹ La Comunicación *Brújula digital: El camino europeo hacia la década digital* establece las ambiciones digitales para la próxima década en forma de objetivos claros y concretos. Para mayor información consultar: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>].

Cabe destacar que además de los proyectos mencionados, durante el periodo 2019-2021, los miembros del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea han llevado a cabo respectivas sesiones para abordar y debatir otros temas importantes para favorecer la transición digital, tales como la justicia digital, las nuevas normas para digitalizar la cooperación judicial, la ciberseguridad de los dispositivos conectados, la propuesta de Ley de Gobernanza de Datos, el establecimiento de la sede del nuevo Centro Europeo de Competencia en Ciberseguridad en Bucarest (Rumanía), la Resolución sobre el Cifrado, las normas de privacidad y comunicaciones electrónicas, la digitalización en beneficio del medio ambiente, la Estrategia de Ciberseguridad de la UE y la Ley de Servicios Digitales.

La UE reimpulsa su transición digital en un contexto convulso de competición hegemónica entre Estados Unidos y la República Popular China, ensalzado por los diferentes cambios dentro y fuera de la UE, incluidos el *Brexit*, el quebrantamiento de las relaciones trasatlánticas con Estados Unidos durante la administración de Trump, la latente guerra comercial entre Estados Unidos y China, que ha trascendido al ámbito tecnológico y que ha impactado particularmente a la UE, y la pandemia de Covid-19. La digitalización en este entorno de competición geopolítica ha conllevado a que las súper potencias y las grandes empresas de su entorno utilicen instrumentos económicos y tecnológicos estatales –sanciones, regulación, subsidios, votos en organizaciones internacionales, administraciones, espionaje o desinformación– y privados –adquisición de activos estratégicos, robo de propiedad intelectual, ocupación de las cadenas de valor y combinación de las mismas– con el convencimiento de que desplazarán a sus rivales en los nuevos nichos de tecnología y de mercado, en lo que puede interpretarse como un juego de suma-cero. Estas conductas son posibles porque no existen normas consensuadas internacionalmente para regular las nuevas tecnologías que habilitan la digitalización y, paralelamente, tampoco existe capacidad de respaldar coercitivamente el cumplimiento de las normas existentes a nivel nacional o regional. Así, el desarrollo de las tecnologías refuerza el poder de quienes las detentan y debilitan la capacidad de quienes no. La UE, por ejemplo, tiene dificultades para competir con sus rivales estadounidenses y chinos que tienen la ventaja en el desarrollo tecnológico en diferentes campos, particularmente el militar (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 33-34). No obstante, la relevancia de la interpretación positivista neorrealista a la que invita este escenario de competencia económica y tecnológica entre diferentes actores y niveles, el fenómeno de la digitalización puede ser estudiado desde diversos enfoques, pues no se debe olvidar que la actividad de los internautas determina la dinámica del ciberespacio.

La navegación en internet se lleva a cabo mayormente por personas, quienes directa e indirectamente contribuyen a la proliferación acelerada de datos digitales. Cualquier actividad que realizan los usuarios puede generar datos: desplazamientos, interacciones en redes sociales, intercambio de mensajes, compras, interacciones con asistentes inteligentes, visionado de contenidos, etcétera (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 82). De modo que el mundo digital es resultado también de una construcción social, con determinadas particularidades conforme a los diferentes contextos, lo que ha contribuido al aceleramiento de la digitalización generalizada, especialmente a partir de la crisis sanitaria. Así, el comportamiento de las personas en el ciberespacio impacta la competencia tecnológica, pues el valor de los datos, especialmente de los adecuadamente procesados, se ha vuelto crucial para la nueva economía digital. En este sentido, por ejemplo, las empresas que dominan el acceso a los datos dispondrán de mejor información para diseñar productos bien adaptados a la demanda del mercado y comercializarlos de forma eficiente. La amplia disponibilidad de datos también representa un activo clave para el desarrollo del Internet de las cosas (IdC) y la inteligencia artificial, ya que los datos son la materia prima necesaria para generar los algoritmos que las empresas utilizan para obtener una posición de liderazgo tecnológico (Pérez Martínez *et al.*, 2020). La problemática del uso y robo de los datos con fines tergiversados, como la alteración de los procesos democráticos y la incapacidad de la normativa que regula el tratamiento de los datos personales, ha merecido una de las críticas más fuertes respecto a la digitalización.

Si bien la digitalización ofrece múltiples beneficios como: “fortalecer la base económica de la UE, reforzar su competitividad mundial, asegurar su soberanía digital, facilitar la transición ecológica, crear empleo y desarrollar las capacidades digitales y mejorar las vidas de los ciudadanos” (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021), también está creando nuevas problemáticas que afectan a las y los ciudadanos que se desenvuelven en el ciberespacio, un medio global generalmente desconocido sin fronteras palpables. Las tecnologías digitales traen consigo nuevas formas de aprender, entretenerse, trabajar, explorar y satisfacer las ambiciones. También aportan nuevas libertades y derechos, y dan a los ciudadanos de la UE la oportunidad de ir más allá de las comunidades físicas, las ubicaciones geográficas y las posiciones sociales. Sin embargo, todavía hay muchos retos asociados a la transformación digital que deben abordarse durante la década digital. La digitalización representa un reto para los distintos actores europeos, públicos y privados que progresan hacia una economía digital. Particularmente, la UE ha afrontado la digitalización como un reto para el Mercado Único que afecta a los elementos básicos de la

economía digital, por lo que debe aumentar su autonomía estratégica en materia de tecnología y desarrollar nuevas normas y tecnologías para proteger a los ciudadanos de los productos falsificados, el ciberrobo y la desinformación. Y lo que es más importante, la UE debe abordar la brecha digital (Comisión Europea, 2021) que ha enfatizado las desigualdades de género durante la pandemia, ya sea en cuanto a la posibilidad que tienen las mujeres de utilizar las nuevas tecnologías, como los abusos y ciberataques de las que son objetivo.

En general, se ha observado que a la par de los avances se han incrementado los riesgos cibernéticos que se presentan mucho más rápido que las soluciones. De modo que la necesidad de proteger la prosperidad y la seguridad del proceso de digitalización, aunque sea de un modo defensivo y condicionado a la reciprocidad, obliga a los gobiernos, y en este caso a la UE, a prestar más atención a los aspectos estratégicos de la digitalización, aspectos relativos a la protección de los derechos humanos, por ejemplo, que hasta ahora estaban postergados por la prioridad dada al Mercado Único Digital. La Comisión Europea debe hacer un ejercicio de reflexión estratégica, combinar sus objetivos internos y externos y adaptar sus instrumentos financieros, regulatorios, tecnológicos y de investigación que hasta la fecha estaban enfocados a la digitalización doméstica. A este respecto, la Comisión ya ha impulsado diversas normativas enfocadas a proteger los derechos de los ciudadanos en el mundo digital. La Estrategia de 2015, por ejemplo, pretendió corregir algunos fallos detectados hasta entonces, cuando el grueso de la regulación comunitaria recaía mayormente sobre las comunicaciones electrónicas y poco sobre los nuevos servicios que se habían desarrollado sobre o al margen de éstas. Asimismo, se establecieron el *Reglamento General de Protección de Datos* (RGPD) y el *Reglamento sobre el Respeto de la Vida Privada y la Protección de los Datos Personales en el Sector de las Comunicaciones Electrónicas* (Reglamento e-Privacy), que entraron en vigor en mayo de 2018 (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 15, 28 y 70). No obstante, aún queda mucho por hacer en la materia.

Aunque la UE es líder en regular la protección de datos y es uno de los territorios donde existe un mayor nivel de seguridad de los derechos digitales, su enfoque excesivamente estático conlleva a que los tiempos de actuación de las autoridades de competencia sean con frecuencia más largos de lo que sería conveniente en la economía digital, donde la velocidad de los cambios es fugaz. En otros países del mundo, como Estados Unidos, el nivel de regulación es inferior al europeo, lo que le está proporcionando ventajas competitivas a sus grandes transnacionales –Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft (el llamado grupo GAFAM)– que controlan una parte importante de los mercados digitales mundiales y condicionan el desarrollo del conjunto del ecosis-

tema digital, pero Europa no posee agentes de este tipo para contrarrestar la competencia a ese nivel. La situación se ha agravado con la pandemia de Covid-19, ya que el contexto geopolítico de la economía global está cambiando y se está generando un marco asimétrico que dificulta la competitividad de la UE en el ámbito internacional. Para lidiar con estas dificultades y las que están por venir, la UE debe adaptar sus políticas al nuevo entorno geopolítico, no sólo con un enfoque en el Mercado Único Digital, sino también en otros aspectos que son cruciales para desarrollar políticas que le permitan alcanzar su soberanía digital en las tecnologías clave que actúan como habilitadores para la digitalización, ya que la regulación actual del Sector Digital parece no estar correctamente adaptada a la nueva estructura de los mercados globales y es necesario evolucionar hacia un nuevo paradigma regulatorio que haga frente a las problemáticas del mundo virtual que terminan por impactar la realidad (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 110, 114 y 115). Las tecnologías digitales pueden representar riesgos, pero éstas, adecuadamente aplicadas, también tienen el potencial de contribuir a promover el desarrollo sostenible.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El Programa Europa Digital está diseñado para cerrar la brecha entre la investigación de la tecnología digital y la implantación en el mercado, por lo que proporciona financiación para proyectos de investigación en cinco ámbitos decisivos: la supercomputación, la Inteligencia Artificial (IA), la ciberseguridad, las competencias digitales avanzadas y la generalización del uso de las tecnologías digitales en todos los sectores de la economía y la sociedad. El programa apoya el doble objetivo de la UE de una transición ecológica y una transformación digital, al tiempo que refuerza la resiliencia y la soberanía tecnológica de la UE (Comisión Europea, s.f.). En esta línea, se está investigando en los diferentes ámbitos que contribuyen a la transformación digital, tales como: soberanía digital, para proteger y reforzar su soberanía y liderazgo digitales en las cadenas de valor digitales internacionales estratégicas como elementos clave para garantizar la autonomía estratégica en el ámbito digital; servicios digitales, para establecer normas para regular mejor el espacio digital y los servicios digitales, en particular las plataformas de los medios sociales; economía de los datos, para promover la disponibilidad de datos para su reutilización intersectorial y transfronteriza, y se espera que desempeñe un papel central para posibilitar y orientar la creación de espacios comunes de datos interoperables a escala de la UE en sectores estratégicos como la energía, la movilidad y la salud;

inteligencia artificial, para elementos que permitan el desarrollo de la tecnología de Inteligencia Artificial (IA), al tiempo que se reconocen los riesgos potenciales y propugnan que se adopte un enfoque ético y antropocéntrico de dicha tecnología; tecnologías facilitadoras, en la Nube, las tecnologías cuánticas y la informática de alto rendimiento desempeñan un papel clave en el desarrollo de la resiliencia digital de Europa; conectividad, para elaborar un nuevo plan de acción para la implantación de las redes 5G y 6G; ciberseguridad, para mejorar la capacidad de respuesta y proteger la integridad, seguridad y resiliencia de las infraestructuras digitales y de las redes y los servicios de comunicación, y digitalización de la justicia, para mayorizar los sistemas judiciales de los Estados miembros, mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos y las empresas y aumentar la eficacia y eficiencia de los procedimientos judiciales (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2021).

De tal forma, se ha desarrollado un debate particularmente en torno al desarrollo de la Inteligencia Artificial y sus consecuencias éticas y sociales, para la cual la Comisión Europea planea invertir mil millones de euros al año, procedentes de sus programas Europa Digital y Horizonte Europa. Dicho debate gira en torno al reto de garantizar que los sistemas de IA utilizados en la UE sean seguros, transparentes, éticos e imparciales y estén bajo control humano, lo cual sólo puede lograrse si la tecnología es de gran calidad y se desarrolla y utiliza de tal manera que merezca la confianza de los ciudadanos. Por lo tanto, la Comisión ha propuesto un conjunto de acciones para impulsar la excelencia en la IA, así como normas para garantizar que la tecnología sea fiable. En esta materia, la UE promete ofrecer a los ciudadanos la confianza necesaria para adoptar estas tecnologías, animando al mismo tiempo a las empresas a desarrollarlas (Comisión Europea, s.f.). Esto conlleva a otro aspecto del debate en la materia, ya que la confianza de los usuarios no sólo recae en la IA, sino en la digitalización en general. Al respecto, “los ciudadanos europeos consideran que la digitalización afecta positivamente a la economía, a su calidad de vida y a la sociedad. Incluso, consideran que utilizarían más las tecnologías si las conexiones a internet fueran más fiables y rápidas o si las administraciones prestaran más servicios públicos a través de ellas, pero al mismo tiempo presentan serias dudas sobre su efecto” (Pérez Martínez *et al.*, 2020: 37). La Comisión Europea ha publicado una encuesta del Eurobarómetro que presenta las opiniones de los ciudadanos europeos sobre el impacto de la digitalización y la automatización en la vida cotidiana.² Si bien estos lo ven como una oportuni-

² El 75% de los encuestados piensa que las tecnologías digitales más recientes tienen un impacto positivo en la economía, y 67% en la sociedad. Del 76% que usa internet todos los días dice que el impacto de estas tecnologías en su calidad de vida ha sido positivo, comparado con el 38% que nunca

dad, piden que se invierta en servicios de internet mejores y más rápidos, así como en políticas públicas eficaces que acompañen los cambios, en particular en ámbitos como el empleo, la privacidad y la salud personal. Los resultados también muestran que cuanto más informadas estén las personas o utilicen las tecnologías, más probable es que tengan una opinión positiva sobre ellas y que confíen en ellas (Universo Abierto, 2020).

La confianza de los usuarios se ganará conforme al desarrollo e impacto de la digitalización en tres ámbitos cruciales a tomar en cuenta para la transición digital europea: los derechos humanos, la sostenibilidad y la igualdad de género. En primera instancia,

la importancia de tratar el impacto de la tecnología en los derechos humanos, así como la propia definición del uso de estas tecnologías como derechos de las personas o comunidades enfatiza su complejidad, multidimensionalidad y necesidad de ir más allá de la tradicional relación causa-efecto para adentrarse en el mundo de las correlaciones no esperadas o no del todo transparentes, como bien intenta hacerse con la propia Inteligencia Artificial (Jorge-Ricart, 2020).

Por otro lado, el propio paradigma de sostenibilidad va a experimentar cambios en su esfera medioambiental, económica, financiera, industrial, educativa, demográfica, política y social con la transformación digital.

No se trata únicamente de que las tecnologías existentes, emergentes y disruptivas ayuden a conseguir objetivos de sostenibilidad en el largo plazo, sino también de que la propia digitalización sea sostenible en sí misma, lo que no es una tarea sencilla. Hacer del nexo entre digitalización y sostenibilidad una visión de largo plazo es necesario, porque el resultado de un proceso no depende sólo de la situación actual, sino de toda una secuencia de decisiones tomadas a lo largo del tiempo (Jorge-Ricart, 2020).

usa Internet. Dos tercios de los encuestados (69%) respondieron que una conexión a internet más rápida y fiable les animaría a utilizar más las tecnologías digitales innovadoras. El 63% utilizaría más estas tecnologías si los servicios en línea fueran seguros y el 57% si hubiera más servicios públicos en línea. El 41% considera que la UE es la más indicada para adoptar medidas eficaces para hacer frente a las repercusiones de las tecnologías digitales más recientes. El 47% piensa que las empresas o las autoridades públicas nacionales tienen un papel que desempeñar. Para más información consultar: *Special Eurobarometer 503: Attitudes towards the impact of digitalisation on daily lives*. Comisión Europea, 2020, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2228>].

Finalmente, para que la digitalización sea verdaderamente transformadora, debe entender y atender las brechas digitales de género, de manera que las nuevas inversiones contribuyan a cerrarlas y no las profundicen. La digitalización podría así marcar una senda para abordar algunas de las principales brechas económicas (segregación laboral, brecha salarial, brecha en pensiones, y en el espacio de toma de decisiones) entre hombres y mujeres; también sería clave para combatir los sesgos de género vinculados al Big Data, la Inteligencia Artificial y *machine learning*, cuyos impactos en la reproducción social de estereotipos y roles de género no son menores.³ Sin duda, una digitalización que combata y cierre las brechas de género sería un acelerador para el logro de la igualdad entre la población (Solanas, 2020). En suma, es importante traer a la mesa asuntos que no sólo tienen que ver con el mercado, pues, como se ha mencionado, son las personas las que utilizan las tecnologías digitales y generan datos desmesuradamente, mismos que son usados para diferentes fines, muchos de los cuales ni siquiera son benéficos para la sociedad, sino para unos cuantos. Así que la garantía de los derechos humanos en el amplio sentido del concepto debe ser una prioridad para la transformación digital europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea (s.f.), *Excelencia y confianza en la inteligencia artificial*, europa.eu, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-trust-artificial-intelligence_es#la-ue-y-la-ia] (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2021).
- Comisión Europea (s.f.), *La década digital de Europa: objetivos digitales para 2030*, europa.eu, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es#ciudadana-digital-derechos-y-principios-para-los-europeos] (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).

³ Hoy en día, las mujeres mantienen una posición desfavorable en competencias digitales y usos de internet. Sólo representan el 23% de los investigadores en el sector servicios de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); sólo 2% de las mujeres ocupadas lo están en el sector TIC frente al casi el 6% de los hombres. Los hombres cobran casi 9% más que las mujeres en la misma posición en este sector; sólo un 12% de quienes participan en el desarrollo de innovaciones ligadas a la Inteligencia Artificial y el *machine learning* con capacidad de decisión de alto nivel son mujeres, y éstas representan el 11% de quienes programan código fuente. Para mayor información consultar *Global Gender Gap Report 2020*, [<https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>].

- Comisión Europea (s.f.), *Programa Europa Digital*, europa.eu, [<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>] (fecha de consulta: septiembre 18 de 2021).
- Comisión Europea (2020), *Special Eurobarometer 503: Attitudes Towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives*, data.europa.eu, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2228_92_4_503_eng?locale=es] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Comisión Europea (2021), *Shaping Europe's Digital Future*, europa.eu, [<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>] (fecha de consulta: septiembre 18 de 2021).
- Comisión Europea (2021), *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el decenio digital*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF].
- Comisión Europea (2021), *Estado de la Unión: la Comisión propone un itinerario hacia la década digital para lograr la transformación digital de Europa de aquí a 2030*, europa.eu, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4630] (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2021).
- Consejo de la Unión Europea (2020), *Infografía-Hacia una Europa digital*, europa.eu, [<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/digital-europe/>] (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).
- Consejo de la Unión Europea (2021), *El programa Europa Digital recibe la luz verde del Consejo*, europa.eu, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/16/digital-europe-programme-gets-green-light-en-council/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (s.f.), *Cronología-La Europa digital*, europa.eu, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/a-digital-future-for-europe/timeline-digital-europe/>] (fecha de consulta: 16 de septiembre de 2021).
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (s.f.), *Europa Digital*, europa.eu, [<https://www.consilium.europa.eu/es/topics/digital-europe/>] (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2021), *Un futuro digital para Europa*, europa.eu, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/a-digital-future-for-europe/>] (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).
- Europa Press (2021), *La UE llama a los ciudadanos al debate sobre Europa con una plataforma online y el compromiso de que sus ideas pesen*, Europapress, [<https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-llama-ciuda->

- danos-debate-europa-plataforma-online-compromiso-ideas-pesen-20210419175226.html] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Jorge-Ricart, Raquel E. (2020), *Derechos digitales: un marco necesario pero (todavía) insuficiente*, Elcano Blog, [<https://blog.realinstitutoelcano.org/derechos-digitales-un-marco-necesario-pero-todavia-insuficiente/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Jorge-Ricart, Raquel E. (2020), *Transiciones digitales sostenibles: instrumentos en el largo plazo*, Elcano Blog, [<https://blog.realinstitutoelcano.org/transiciones-digitales-sostenibles-instrumentos-en-el-largo-plazo/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Jorge-Ricart, Raquel E. (2021), *El nuevo Digital Compass de la UE: riesgos y oportunidades*, Elcano Blog, [<https://blog.realinstitutoelcano.org/el-nuevo-digital-compass-de-la-ue-riesgos-y-oportunidades/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Pérez Martínez, Jorge E., José Félix Hernández-Gil Gómez, Félix Arteaga Martín y José Luis Martín Núñez (2020), *El futuro digital de Europa*, Fundación Telefónica, [https://www.coit.es/sites/default/files/el_futuro_digital_de_europa.pdf].
- Solanas, María (2020), *Hacia una digitalización sin brechas de género*, Elcano Blog, [<https://blog.realinstitutoelcano.org/hacia-una-digitalizacion-sin-brechas-de-genero/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- Unión Europea (2020), *Attitudes Towards the Impact of Digitalisation on Daily Lives*, Eurobarometer, [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2228>] (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2021).
- Universo Abierto (2020), *Eurobarómetro: actitudes sobre el impacto de la digitalización en la vida cotidiana*, Blog de la biblioteca de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca, [<https://universoabierto.org/2020/06/10/eurobarometro-actitudes-sobre-el-impacto-de-la-digitalizacion-en-la-vida-cotidiana/>] (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021).
- World Economic Forum (2019), *Global Gender Gap Report 2020*, Reports, [<https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>] (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2021).

FINLANDIZACIÓN

María Cristina Rosas *

DEFINICIÓN

LA *FINLANDIZACIÓN* ES un sustantivo creado para referirse a una condición de *soberanía restringida* con una *política exterior acotada* por una gran potencia, Rusia, a la que ha estado expuesta Finlandia a lo largo del siglo xx con secuelas en el XXI. El término también se emplea para referirse a la complejidad de las relaciones entre países que tienen fronteras con grandes potencias como Ucrania –*vis-à-vis* Rusia– y México –*vis-à-vis* Estados Unidos. Los países aludidos, Finlandia, Ucrania, México, entre otros, suelen rechazar el término por considerarlo ofensivo y porque cuestiona de manera implícita su soberanía. Sin embargo, a la fecha sigue siendo un vocablo empleado en medios de comunicación y en círculos políticos y académicos.

La *finlandización* difiere del concepto de *Estado tapón*. En este último, la característica principal es que el país aludido se encuentra en medio de dos grandes poderes cuyas tensiones amortigua, siendo el caso de Mongolia entre Rusia y la República Popular China, o bien los países de la Cordillera del Himalaya frente a India y el gigante chino. Por lo tanto, es apropiado mirar a la *finlandización* desde la geopolítica de cara a las asimetrías existentes entre un país y su poderoso vecino. La *finlandización* en su acepción más tradicional –*i. e.*

* Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

referida al territorio de Finlandia— tiene sus raíces en las ambiciones imperiales de Suecia y Rusia en la Edad Media y en el siglo XIX, así como entre Alemania y la URSS en la primera mitad del siglo XX.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Finlandia ha gravitado históricamente entre grandes poderes: Suecia y Rusia, al menos hasta el siglo XIX y entre Alemania y la URSS en el XX. En la Edad Media, la expansión del reino de Suecia eventualmente llevó a la ocupación de lo que ahora es Finlandia. El sueco se convirtió en la lengua de las clases pudientes y más prósperas, en tanto el finlandés era el idioma de los campesinos. Todavía hoy 2% de la población finlandesa habla sueco y el país lo reconoce como idioma oficial. En el siglo XVIII se desarrollaron conflictos armados entre Suecia y Rusia, mismos que llevaron a que el país eslavo ocupara el territorio finlandés dos veces: en 1714-1721 y en 1742-1743. Estas guerras duraron 25 años y evidenciaron la fragilidad de Finlandia frente a grandes poderes, pero también fue un elemento que dio pie al desarrollo de la identidad nacional finlandesa. En 1809, como resultado de la Guerra de Finlandia, las tropas del Zar Alejandro I terminaron de ocupar el país, con lo que culminó la era sueca. Entre ese año y 1825, el Zar dio una gran autonomía al ahora ducado, posibilitando que se mantuvieran el luteranismo y el idioma sueco. También se reivindicó el idioma finlandés, hablado por la mayoría de la población, a lo que ayudó la recopilación del poema épico finés *Kalevala* de 1835. Pese a la relativa autonomía que gozaba, en la Guerra de Crimea (1853-1856), Finlandia apoyó a Rusia, siendo bombardeada por Francia y el Reino Unido en el sur y en las Islas Åland. Con todo, la identidad nacional finlandesa prosperó y el Zar Alejandro II reconoció al finlandés como lengua oficial en 1863; además, el ducado pudo contar con su propia moneda, si bien las autoridades eslavas aspiraban a rusificar al país. Esto generó descontento en el territorio finlandés y el Imperio Ruso; para reducir los sentimientos soberanistas, se dispuso la creación de un parlamento unicameral en 1906, el cual, entre sus logros, cuenta con el mérito de haber sido el primer país europeo en garantizar el derecho de sufragio a las mujeres.

Con todo, el descontento social se mantenía y en la medida en que el Imperio Ruso se fue debilitando, primero con la Guerra Ruso-Japonesa de 1905 y más tarde al colapsar ante la Revolución Bolchevique, los finlandeses alcanzaron la independencia en 1917. La independencia, sin embargo, trajo a Finlandia múltiples desafíos. Las disputas internas entre partidos políticos de izquierda

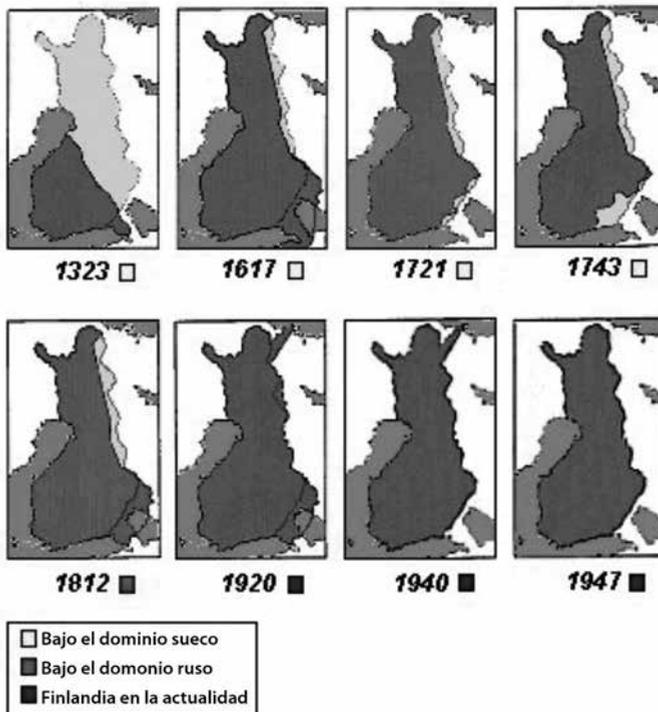
y de derecha desencadenaron una guerra civil que terminaría en 1918 con la instauración de una república –a diferencia de sus vecinos escandinavos, Finlandia no es una monarquía.

Las tensiones internacionales llevaron a que las naciones escandinavas privilegiaran la neutralidad en el periodo de entre guerras; si bien, en el caso de Finlandia su neutralidad fue puesta en tela de juicio tanto por la Unión Soviética como por Alemania, en 1932 Finlandia y la URSS suscribieron un pacto de no agresión. Sin embargo, en la víspera de la Segunda Guerra Mundial, Berlín y Moscú suscribieron el Pacto Molotov-Ribbentrop, mediante el que Finlandia fue prácticamente adjudicada a la esfera soviética de influencia. Ante ello, el gobierno de Stalin planteó a los finlandeses el establecimiento de bases militares en su territorio, cosa que Helsinki rechazó y fue así que dio inicio la Guerra de Invierno el 30 de noviembre de 1939, misma que se prolongó hasta el 13 de marzo de 1940 cuando ambas partes signaron un armisticio. Los soviéticos buscaban recorrer sus fronteras occidentales para proteger Leningrado –hoy San Petersburgo–, segundo centro industrial del país, ante la aplanadora militar germana. Como se puede observar en la serie de imágenes sobre los cambios territoriales que ha sufrido Finlandia en su historia, el mapa de 1940 difiere del de 1947. Como resultado del armisticio, Finlandia hubo de ceder el 11% de su territorio a la Unión Soviética. Con todo, el pobre desempeño de las tropas soviéticas en la contienda ante el heroísmo de los finlandeses –no obstante su inferioridad en todos los planos– fue un factor determinante para que Alemania decidiera llevar a cabo la invasión a la URSS, buscando aprovechar su superioridad tecnológica, económica y militar. Así, la Operación Barbarroja comenzó el 22 de junio de 1941 y Finlandia apoyó como cobeligerante a los germanos. Para los finlandeses esta fue la Guerra de Continuación en la que apostaron a recuperar los territorios perdidos con el apoyo alemán. En 1944, Finlandia firmó el armisticio con la URSS, pero esta puso como condición que los finlandeses expulsaran a los alemanes de su territorio, lo que dio lugar a la Guerra de Laponia. En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, cientos de miles de germanos se asentaron en el norte del país –no hay que olvidar que Alemania también ocupó Noruega en la conflagración– y, cuando Helsinki decidió expulsarlos, se desarrollaron cruentas luchas que devastaron esa parte ártica de Finlandia, incluida la ahora llamada “tierra de papá Noel”, Rovaniemi, capital de Laponia. Los principales combatientes finlandeses fueron los sami, pueblo originario de la zona de Escandinavia, en el norte de Europa, que lograron expulsar a los germanos el 27 de abril de 1945, quienes huyeron a Noruega.

El Tratado de Paz de París de 1947 originó que Finlandia fuera clasificada como aliada del Eje Berlín-Roma-Tokio; en consecuencia, debía pagar

reparaciones de guerra. En 1948, Finlandia y la URSS suscribieron el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, mismo que limitó los márgenes de maniobra del país escandinavo en la política global de la Guerra Fría. Así, Finlandia no pudo recibir ayuda del Plan Marshall, como tampoco podía incorporarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ni a las Comunidades Europeas. Con todo, obtuvo algunas concesiones, entre ellas, la reducción del monto de las reparaciones de guerra, así como la supervivencia de su sistema político y democrático a cambio de la proclama de una política exterior de neutralidad desarrollada escrupulosamente por los presidentes Juho Kosti Paasikivi, Urho Kekkonen y Mauno Koivisto.

Mapa 1. Evolución territorial de Finlandia de 1373 a 1947



Fuente: Christopher Hughes (2021).

En 1975, Helsinki albergó la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que constituyó un hito por la concurrencia tanto de Estados Unidos y la URSS como de los representantes de todas las naciones europeas y Canadá. Este foro permitió un diálogo inédito en plena Guerra Fría, bus-

cando mecanismos de colaboración y distensión que *a posteriori* dieron pie al nacimiento de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OCSE). Que la capital finlandesa fuera sede de aquel histórico encuentro tiene un enorme simbolismo.

Cuando la Unión Soviética se desintegró en diciembre de 1991, Finlandia reconoció el papel de Rusia como sucesor de las responsabilidades internacionales del otrora poderoso país. Acto seguido, se abrogó el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua en 1992. En ese entorno, Finlandia buscó más acercamientos con Occidente y solicitó incorporarse a la Comunidad Europea como miembro de pleno derecho. Su solicitud fue aprobada por el Parlamento Europeo en 1994 y tras el referéndum respectivo, la población finlandesa ratificó con 57% de votos a favor, la adhesión plena a la Europa comunitaria a partir del 1º de enero de 1995.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En 2017 Finlandia celebró el centenario de su independencia teniendo como invitado de honor al Presidente de Rusia, Vladímir Putin. El recibimiento que tuvo el mandatario ruso fue cordial –no obstante las críticas que Occidente le prodiga por la anexión de Crimea en 2014. El encuentro entre el Presidente finlandés Sauli Niinistö y su homólogo ruso estuvo marcado por el respeto y la deferencia, con eventos culturales como la presencia del ballet Bolshói interpretando una ópera de Tchaikovski.

Las claves de la armoniosa relación entre Finlandia y Rusia residen en que aun cuando Helsinki se integró a la Unión Europea (UE), no ha dejado de comerciar con Rusia, de quien adquiere los hidrocarburos que le permiten a su economía funcionar. Rusia ocupa el sexto lugar entre los destinos de exportación de Finlandia en el mundo, lo que equivale a 5.7% de las ventas finlandesas totales. Por otro lado, Rusia ocupa el segundo lugar, detrás de Alemania, como fuente de importaciones de Finlandia, con 13.2% de las compras totales, por lo que la balanza comercial es desfavorable para el país escandinavo.

Finlandia también ha sido cuidadosa de no irritar a Rusia con acciones como las emprendidas por diversas exrepúblicas soviéticas y exmiembros del Pacto de Varsovia, quienes ahora son parte de la OTAN. Si bien cuando se produjo la anexión de Crimea por Rusia en 2014 algunos sectores finlandeses advirtieron que el país debería engrosar las filas de la OTAN, el gobierno consideró que una acción de este tipo podría irritar al país vecino con el que comparte una extensa frontera de 1 300 kilómetros. También Putin hizo su parte ante este

episodio al sugerir que, si Finlandia se acercaba a la OTAN, Moscú no tendría más remedio que aumentar la presencia militar en la frontera común.

Ante Occidente, a Finlandia se le acusa de que no es lo suficientemente crítica o enérgica ante las acciones que emprende Rusia en las relaciones internacionales. La virtual “finlandización” de Ucrania ha generado la sensación de que Helsinki calla injustificadamente ante arbitrariedades de las que el país nórdico ha sido víctima a lo largo de su historia.

Es verdad que en Finlandia se debate la pertinencia de mantener vigente la política de neutralidad por considerar que el mundo ha cambiado lo suficiente como para hacer necesarias relaciones exteriores más asertivas. Empero, es sabido que el gobierno ruso tiene amplios intereses en el Ártico, al que también tiene acceso Finlandia, y en Helsinki se valora lo importante que es mantener un diálogo constructivo con Moscú en la materia. En este sentido, la *finlandización* pervive como una política pragmática que deliberadamente ejerce Finlandia para no enojar a Rusia y, en cambio, desarrollar una constructiva interdependencia mutua, si bien asimétrica.

Olof Palme solía comentar que ser vecino de una gran potencia es como dormir con un elefante, o en este caso, con un oso; aunque el elefante se mueva un poco, hace mucho ruido. Finlandia entiende a la perfección este planteamiento. Esto la convierte en una suerte de experta en la gestión de las relaciones con una nación tan poderosa como la rusa. Después de todo, Helsinki entiende que Rusia requiere interlocutores en Occidente y actualmente no hay muchos con quienes pueda tener un diálogo respetuoso. En este sentido, la política exterior de Finlandia también sirve al interés nacional ruso al dejar abierta una ventana por la que, tal vez, éste pueda transmitir un mensaje menos belicoso. Esto hace de Finlandia una genuina frontera de Europa y el mundo en las relaciones con la Federación Rusa.

BIBLIOGRAFÍA

- BBC News Mundo (2017), “Cómo después de dos guerras y evitar convertirse en satélite de la Unión Soviética, Finlandia mantiene buenas relaciones con Rusia”, 27 de julio, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40737380>].
- Bermúdez, Ángel (2018), “Trump-Putin: qué es la finlandización y cómo explica que Helsinki sea la ciudad donde se reúnen los presidentes de Rusia y EE.UU”, en *BBC News Mundo*, 15 de julio, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44829356>].

- Borja Lasheras, Francisco de (2014), “Sobre la finlandización de Ucrania”, en *El Mundo*, 2 de noviembre, [<https://www.elmundo.es/internacional/2014/11/02/5455227be2704e81368b457b.html>].
- Fundación de Estudios Estratégicos e Internacionales (FESEI) (2018), *El concepto de “finlandización” en la política exterior de Finlandia*, 17 de enero, [<https://fesei.org/ad/el-concepto-de-finlandizacion-en-la-politica-exterior-de-finlandia/>].
- Hughes, Christopher (2021), *The Complete History of Scandinavia: Covering Finland, Denmark, Sweden, Norway, Iceland, Vikings, and More*, Reino Unido: Amazon Digital Services LLC-KDP Print, 340 pp.
- Iso-Markku, Toumo (2016), *Finland. In Search of an Effective and Equitable European Union*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/iso-markku_-_finland.pdf].
- Jacobson, Max y George Kennan (1998), *Finland in the New Europe*, Londres: Praeger Publishers.
- Jokela, Juha (2010), *Europeanization and Foreign Policy: State Identity in Finland and Britain*, Londres: Routledge.
- Lavikainen, Jyri (2021), *Russia’s Redefined View on Strategic Stability*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/04/bp308_russias-redefined-view-on-strategic-stability_jyri-lavikainen.pdf].
- Mackinlay, Alejandro (2020), *La neutralidad de Suecia y Finlandia, semejanzas, diferencias y futuro*, Madrid: Instituto Español de Institutos Estratégicos, 27 de abril, [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM05_2020ALEMAC_SueciaFin.pdf].
- Penttilä, Risto (1994), *Finland’s Security in a Changing Europe. A Historical Perspective*, Helsinki: National Defence College, [<https://core.ac.uk/download/pdf/39979668.pdf>].
- Portero, Astrid (2019), *Finlandia, la frontera de Europa*, Madrid: El Orden Mundial, 12 de marzo, [<https://elordenmundial.com/finlandia-la-frontera-de-europa/>].
- Rosas, María Cristina (1990), “Mauno Koivisto, Landmarks. Finland in the World, Helsinki, Kirjayhtyma, 1985, 159 pp.” (Reseña), *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 26, [<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n26/rosasg.pdf>].
- Ruotsila, Markku (2004), *Churchill and Finland: A Study in Anticommunism and Geopolitics*, Londres: Routledge.
- Santa Cruz, Ángel (1982), “La ‘finlandización’, un concepto polémico”, *El País*, 18 de enero, [https://elpais.com/diario/1982/01/19/internacional/380242808_850215.html].

- Siddi, Marco (2017), *National Identities and Foreign Policy in the European Union: The Russia Policy of Germany, Poland and Finland*, Londres: ECPR Press.
- Sociólogos (2015), “Finlandia 1906: las raíces revolucionarias del sufragio femenino”, 8 de marzo, [<https://sociologos.com/2015/03/08/finlandia-1906-las-raices-revolucionarias-del-sufragio-femenino/>].
- This is Finland (s/f), “Reseña de la historia finlandesa”, [<https://finland.fi/es/vida-y-sociedad/resena-de-la-historia-finlandesa/>].

INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

*Jordi Bacaria**

DEFINICIÓN

EL MARCO INSTITUCIONAL de la política monetaria única en la zona euro se sustenta en dos principios fundamentales que son indispensables para una formulación rigurosa de dicha política. En primer lugar, el mandato del Banco Central Europeo (BCE) se enfoca clara e inequívocamente en el mantenimiento de la estabilidad de precios. En segundo lugar, el BCE es independiente.

La independencia de un banco central comprende distintas dimensiones. La autonomía de sus miembros está determinada por las condiciones para evitar que los políticos o las instituciones a las cuales pertenecen influyan en la composición de los órganos del banco o en las decisiones de los miembros de los comités que toman decisiones monetarias. La independencia financiera hace referencia a la autonomía de los bancos centrales para poder gestionar sus operaciones. La independencia en las políticas, o los poderes del banco central, permite formular y ejecutar su política monetaria, por lo que el banco central no debe estar obligado a financiar los gastos del gobierno, en particular su déficit público monetizando su deuda, y la independencia es necesaria para establecer sus objetivos o instrumentos, como por ejemplo, el objetivo de estabilidad de precios.

El Artículo 130 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la independencia del Banco Central Europeo:

* Universidad de Barcelona, España. Correo electrónico: jordi.bacaria@uab.cat

En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

La independencia del BCE se basa en cinco pilares básicos que se recogen en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y son:

- i)* Independencia institucional por la cual el BCE no podrá solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, de los gobiernos, ni de ningún otro organismo y prohíbe que los gobiernos de los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión Europea (UE) traten de influir en los órganos rectores del BCE.
- ii)* Independencia personal de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, que son nombrados para un mandato no renovable de ocho años y sólo pueden ser destituidos de su puesto en caso de falta grave en el ejercicio de sus funciones, y así puedan tomar decisiones responsables y objetivas.
- iii)* Independencia funcional y operativa por la que al BCE se le asignan todas las competencias necesarias para lograr su objetivo prioritario de mantener la estabilidad de precios, mediante la competencia exclusiva del Eurosistema sobre la política monetaria de la zona del euro y con la prohibición de financiar directamente al sector privado para proteger al BCE de presiones de las autoridades públicas.
- iv)* Independencia financiera y organizativa por la que el BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) disponen de sus propios ingresos y recursos financieros para reforzar la protección del Eurosistema frente a influencias externas.
- v)* Independencia legal que otorga personalidad jurídica propia al BCE, lo que le faculta para acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a fin de preservar su independencia en caso necesario.

La independencia política del BCE es indispensable para el cumplimiento de su objetivo prioritario de mantener la estabilidad de precios. Esta independencia

es uno de los fundamentos del sistema monetario de la zona del euro. Si los gobiernos tuvieran control directo sobre los bancos centrales, los políticos podrían verse tentados a modificar los tipos de interés a su conveniencia a fin de crear periodos de expansión económica a corto plazo que les beneficien o de usar el dinero del banco central para financiar medidas políticas populares, lo que representaría un serio perjuicio para la economía a largo plazo.

Esta es la razón principal de la independencia del BCE, el control de la inflación y evitar la situación que se conoce como “inconsistencia temporal de la política” o de los políticos. Además, con una moneda única, el euro, que es adoptada y utilizada por distintos Estados –19 actualmente, y se tiene programado que para enero de 2023 se incorpore Croacia– y la independencia del BCE –que tiene una estructura federal en una Unión Europea no federal– garantiza que ningún Estado se imponga sobre otros en la política monetaria, ya que si esto fuese así sería imposible mantener tanto la estabilidad como la supervivencia del euro.

Los Estados miembros de la UE, para poder integrarse en la zona del euro, deben cumplir una serie de requisitos legales y económicos conocidos como criterios de convergencia.

Los criterios de convergencia legal obligan a los países candidatos a armonizar sus leyes nacionales con la legislación pertinente aplicable al Eurosistema que incluye la independencia de su banco central. Mientras que en los criterios de convergencia económica están relacionados, entre otros, con la necesidad de un grado elevado de estabilidad de precios.

Desde su fundación en 1998, el BCE ha definido la estabilidad de precios como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) de la zona del euro inferior a 2% a medio plazo. La definición deja claro que un nivel de inflación por encima de 2% es incompatible con la estabilidad de precios, que es el objetivo prioritario del BCE. En 2003, en el contexto de la evaluación de la estrategia de política monetaria, el Consejo de Gobierno confirmó la definición cuantitativa de estabilidad de precios y aclaró que, para lograr dicha estabilidad, trataría de mantener la tasa de inflación de la zona del euro por debajo de 2%, pero próxima a este valor, en el medio plazo.

Sin embargo, esta definición fue modificada el 8 de julio de 2021. ¿Significa la relajación del objetivo de estabilidad de precios una pérdida de independencia del BCE? ¿O es un cambio de estrategia obligada por las circunstancias de la crisis financiera y de la pandemia, dadas las dificultades de manejar con éxito la política monetaria para hacer frente a la inflación-deflación?

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Desde los años noventa ha habido un importante desarrollo tanto teórico como empírico sobre la independencia de los bancos centrales, generado por la preocupación de precios estables y su impacto a causa de las presiones políticas. Desde las 10 prescripciones del Consenso de Washington de 1989, entre las cuales está el control de la inflación, hasta el Tratado de Maastricht de la UE con el objetivo de la estabilidad de precios para el banco central, los años noventa del siglo pasado fueron pródigos en lo que se vino a denominar la “cultura de la estabilidad” macroeconómica.

La teoría y los análisis empíricos abordaron el problema de la inconsistencia temporal de la política y las soluciones para evitar dicha inconsistencia temporal. Kydland y Prescott (1977) analizaron la inconsistencia temporal que se da cuando un banco central cortoplacista decide de acuerdo con un horizonte electoral, por lo tanto con influencia política. Esto significa que tiene incentivos para llevar a cabo una política expansiva para estimular el crecimiento a corto plazo, aunque ello suponga perder credibilidad y una revisión al alza de las expectativas de inflación a medio y largo plazo. Para Barro y Gordon (1983), el problema clásico de la inconsistencia temporal surge cuando el nivel de empleo determinado por el mercado es considerado demasiado bajo por el gobierno. Como consecuencia, los beneficios marginales de una inflación sorpresa exceden los costes marginales de la inflación cuando ambos se evalúan en una inflación cero. Esto incentiva al gobierno a embarcarse en una política monetaria expansiva que reduzca los salarios reales de la economía. Como el público también evalúa costes y beneficios de la inflación, una política de inflación cero no es creíble y el equilibrio temporalmente inconsistente se caracteriza por una expansión monetaria inflacionista.

En uno de los primeros estudios empíricos, Alesina y Summers (1993) encontraron una correlación negativa casi perfecta entre la inflación y la independencia legal del banco central en los 16 países de la OCDE incluidos en su muestra. Los autores también encontraron que la independencia del banco central redujo la variabilidad de la inflación, pero no tuvo grandes beneficios ni costos en términos de desempeño macroeconómico real. En términos similares para las economías en desarrollo (Cukierman *et al.*, 1992), encontraron que la independencia real, medida como la frecuencia real de cambio del gobernador del banco central, estaba relacionada positivamente con la inflación. De Haan y Eijffinger (2016) observaron que la independencia del banco central aumentó entre 2008 y 2010 en todos los diferentes grupos de países. También encontraron que la tasa promedio de rotación de gobernadores no cambió en todas las

diferentes categorías de países desde la crisis financiera global de 2008. Bodea y Hicks (2015) lo analizaron para los bancos centrales de los países del G20 y observaron que la relación negativa entre la inflación y la independencia del banco central se debilitó en la década de 2010 en comparación con la de 2000. Garriga (2016), para un conjunto de datos públicos sobre la autonomía *de jure* de 182 países entre 1970 y 2012, encontró que la independencia promedio de los bancos centrales del mundo aumentó modestamente después de la crisis financiera global, con una relación negativa significativa entre la inflación y la independencia del banco central.

Los análisis teóricos sobre la independencia de los bancos centrales se iniciaron con Persson y Tabellini (1993) y Walsh (1995), diseñando un contrato óptimo para los banqueros centrales y estableciendo un impuesto lineal o un subsidio con el fin de obtener una tasa de inflación, respectivamente superior o inferior a un nivel objetivo. Estos trabajos se orientaron más hacia el enfoque de incentivos para los banqueros centrales para controlar la inflación. En cambio, el BCE se corresponde con el enfoque de preferencias personales de los banqueros centrales que son, en definitiva, las preferencias por la estabilidad de precios frente a las preferencias por el empleo o el crecimiento. Estas preferencias son las que determinan sus decisiones y conforman la decisión orgánica por mayoría simple de los votos del Consejo de Gobierno, en caso que sea necesaria la votación si no se produce un consenso sobre la decisión de política monetaria.

Así, la solución que se deriva a partir de los años noventa para evitar la inconsistencia temporal de la política ha sido la independencia del banco central, tanto institucional como personal de sus decisores, con base en sus preferencias y con un sistema de votación por mayoría simple. Para que un banco central pueda mantener contenidas y estables las expectativas de inflación debe ser creíble, y dicha credibilidad está ligada de manera muy estrecha a su horizonte de decisión y a la independencia de los decisores. Entonces, la independencia real se asocia a los años que permanecen en sus mandatos, que cuando más largos y sin renovación son indicativos de mayor independencia. El mandato de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE es de ocho años no renovables y para los miembros de los bancos centrales nacionales del Consejo de Gobierno del BCE que toma decisiones monetarias, se establece en un mínimo de cinco años, aunque pueden ser renovados. De este modo, hay mayores garantías de su desvinculación del ciclo político y electoral de los Estados miembros. En el BCE, la independencia personal está relacionada con los conocimientos técnicos sobre política monetaria e incluso por sus preferencias por la estabilidad de precios como se puede deducir de los nombramientos de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE a lo largo de su historia.

Hay un gran consenso en los trabajos empíricos presentados en cuanto a la relación negativa entre inflación e independencia del banco central; es decir, a mayor independencia menor inflación o, viceversa, a menor independencia mayor inflación. Los beneficios de la independencia de los bancos centrales han sido medidos a través de distintos índices que han dado lugar a nuevos desarrollos en los que se puede observar que, entre 1970 y 1999, el periodo de transición de bancos centrales dependientes a los más independientes, en las economías más avanzadas con bancos centrales más independientes, se logró contener mejor la inflación. También se puede observar el mismo efecto de contención de la inflación en el periodo 2000-2012. Este último periodo está fuertemente influido por todos los bancos centrales nacionales de la UE, que ya pertenecen a la eurozona, quienes están obligados a adoptar según el Tratado de la UE el requisito de independencia. El índice de independencia jurídica del BCE es de 0.8 (Garriga, 2016) o 0.86 (Bodea y Hicks, 2015) y es el más alto de los bancos centrales de los países industriales.

En los índices de independencia hay que distinguir entre independencia jurídica e independencia real del BCE. En la primera el grado de independencia es muy claro, ésta se sitúa en los más altos niveles de todos los bancos centrales. Esta independencia desde el punto de vista formal y legal es muy difícil, prácticamente imposible de cambiar. Lo anterior exige la unanimidad en la aprobación de los tratados, por lo que si sólo existe un Estado miembro de la UE que no quiera cambiar, el requisito de independencia es imposible. En cambio, la independencia real, que es mucho más difícil de medir, puede ser alterada mucho más fácilmente. En el pasado, en el caso del Bundesbank, esto pudo hacerse a partir de los acuerdos de tipos de cambio en el Sistema Monetario Europeo (SME), que obligaba a los bancos centrales del SME a hacer una política monetaria determinada con el fin de mantener estables los tipos de cambio. En este sentido, un acuerdo político del SME podía erosionar la independencia en el manejo de la política monetaria. Aunque en el escenario del SME, el marco alemán actuaba como ancla y la misma independencia del Bundesbank aseguraba la estabilidad de precios. Más recientemente (2020), con la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán (TCA), en relación con la compra de deuda por parte del BCE, también se pone en riesgo su independencia. Aunque el riesgo también puede venir de las preferencias de los banqueros centrales nacionales, o incluso del Comité Ejecutivo, si los gobiernos nombran estratégicamente a banqueros centrales “sumisos” para que durante su mandato favorezcan las políticas monetarias que desee su gobierno. Con tan sólo la mayoría simple en el Consejo de Gobierno del BCE (actualmente 11 votos) se podrían conseguir políticas monetarias más laxas en cuanto a la estabilidad de precios, sin que se

vulnerasen los requisitos de independencia del Tratado. Asimismo, potencialmente se pueden aprobar objetivos de estabilidad de precios distintos a 2%, y de hecho las últimas decisiones del BCE han relajado el objetivo.

En consecuencia, el riesgo de pérdida de independencia en el BCE está totalmente asociada por una parte a los gobiernos iliberales que puedan nombrar estratégicamente a sus banqueros centrales nacionales e incluso el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo por parte del Consejo Europeo por mayoría cualificada.

Menos probable, aunque no imposible, es que la pérdida de independencia venga por la vía de establecer acuerdos de tipo de cambio del euro con otros países que pudiesen alterar el curso de la política monetaria y el objetivo de estabilidad de precios. Aunque por una parte el tipo de cambio establecido según el Tratado debe perseguir la finalidad de la estabilidad de precios, esto es simplemente garantía jurídica. Sin embargo, los acuerdos de tipo de cambio con terceros países deben ser tomados por el Consejo (según el art. 219 del TFUE), bien por recomendación del BCE, bien por recomendación de la Comisión, pero siempre previa consulta al BCE con el fin de lograr un consenso compatible con la estabilidad de precios. Con todo, no se puede descartar el escenario en que por presiones políticas en el Consejo e incluso con el desacuerdo del BCE, se pudiese modificar el tipo de cambio del euro.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

La preocupación por el fin de la independencia de los bancos centrales ha vuelto a un primer plano. Rogoff (2019) mostraba su preocupación porque los líderes populistas han estado presionando para tener una supervisión y un control mucho más directos sobre las opciones de política del banco central. Los bancos centrales han sido atacados durante mucho tiempo por la derecha por expandir demasiado sus balances en el transcurso de la crisis financiera, pero ahora están bajo el ataque de la izquierda ascendente por expandir demasiado poco sus balances. Este tipo de presiones políticas han alcanzado su cenit en Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump cuando en sus numerosos tuits atacaba a la Reserva Federal y a su presidente Jerome Powell (nombrado por Trump). En un tuit de septiembre de 2019 dijo: “Estados Unidos, debido a la Reserva Federal, está pagando una tasa de Interés mucho más alta que otros países competidores. No pueden creer lo afortunados que son de que Jay Powell y la Fed no tengan ni idea”, refiriéndose sobre todo a la ventaja que tenía China.

Ya más recientemente, los impactos negativos de la pandemia y la necesidad de financiación de los Estados con un importante aumento del déficit público, han situado de nuevo el tema en el centro del debate de la política monetaria expansionista. Roubini (2021) se ha referido a este problema en relación con la alta emisión de deuda:

En un momento en que la deuda pública y privada crece de una base ya alta (425% del PIB en las economías avanzadas y 356% a nivel global), sólo una combinación de tasas de interés de corto y largo plazo bajas puede lograr que las cargas de deuda sigan siendo sostenibles. Una normalización de la política monetaria en este punto haría colapsar los mercados de bonos y de crédito, y luego los mercados bursátiles, provocando una recesión. Los bancos centrales, en efecto, han perdido su independencia.

Aunque apunta la posibilidad que cuando las economías alcancen plena capacidad y pleno empleo, los bancos centrales harán lo que sea necesario para mantener su credibilidad e independencia.

Para Dall’Orto *et al.* (2020), las lecciones y recomendaciones de política para salvaguardar la independencia del banco central siguen siendo plenamente aplicables a las circunstancias actuales de la economía mundial que se ve afectada por la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19). A pesar de la respuesta rápida y sin precedentes de la política monetaria en todo el mundo, al igual que en la época de crisis financiera global, las presiones gubernamentales sobre los bancos centrales están aumentando, por ejemplo, en forma de llamadas explícitas para monetizar los déficit o utilizar dinero helicóptero.

Uno de los mayores riesgos para la independencia del BCE surge de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán del 5 de mayo de 2020. Para Bofinger *et al.* (2020) dicha sentencia sobre la política monetaria del BCE afecta no sólo la relación de Alemania con el BCE y el TJCE, sino también los fundamentos constitucionales de la política monetaria y la independencia del banco central y su mandato de estabilidad de precios. Para estos autores, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán socava tanto el compromiso exclusivo del banco central con la estabilidad de precios como la independencia del banco central, cuyos efectos son nocivos no sólo para el BCE, sino también para el Bundesbank alemán y la estabilidad del euro. La sentencia argumenta que las compras de deuda soberana por parte del BCE en el marco del Programa de Compras del Sector Público de 2015 violan los límites que los tratados europeos establecieron para las actividades del BCE. Según el tribunal, tales acciones que van más allá de las competencias que los legisladores nacionales han

otorgado a las instituciones de la UE a través de los tratados, no deben tolerarse; de lo contrario, se violarían los derechos básicos de los ciudadanos alemanes. En particular de los ahorradores por los bajos tipos de interés que impone esta política. La defensa de los intereses de los ciudadanos alemanes se enfrenta así a los intereses de crecimiento y empleo del conjunto de la Unión Europea.

A pesar de estos riesgos apuntados, para Dall'Orto *et al.* (2020) no ha habido cambios ni en la independencia *de jure* ni en la real en el BCE. Los instrumentos legales que protegen la independencia del BCE han sido puestos a prueba y han servido para establecer su independencia con mayor firmeza. El BCE siempre ha dejado claro que todas sus medidas se toman de acuerdo con su mandato de estabilidad de precios. Tampoco son usuales los comentarios o críticas de los gobiernos de la eurozona sobre las decisiones políticas del BCE. Los debates se han centrado principalmente en las limitaciones del mandato del BCE y su capacidad para utilizar determinados instrumentos de política monetaria. Ha habido casos en los bancos centrales nacionales en los que su independencia se vio afectada y se han planteado cuestiones al TJUE, el cual ofreció recursos efectivos en tales casos y, de acuerdo con el Tratado, ha sido garante de la independencia del BCE. Por ejemplo, el 16 junio de 2015 el TJUE dictaminó que los tratados de la UE permitían al Sistema Europeo de Bancos Centrales adoptar un programa como el de las Transacciones Monetarias (OMT). El 26 de febrero de 2019, el TJUE anuló la decisión que suspendía del cargo al gobernador del Banco de Letonia.

Después de los efectos sobre la inflación derivados de la gran recesión de 2008 y de la pandemia de Covid-19, ha transcurrido un periodo de baja inflación con estímulos monetarios a gran escala en el BCE, pero también en otros bancos centrales como en la Reserva Federal. Parecía que la inflación no era problema y no era motivo de preocupación; sin embargo, a partir del segundo trimestre de 2021 han aparecido señales de alerta sobre el regreso de la inflación, así como todo tipo de interpretaciones; por ejemplo, que se debe a factores técnicos y transitorios que se desvanecerán a medida que la Covid-19 se retire y las economías se normalicen, o que aumentará debido a la carga de deuda pública de los bancos centrales.

Lo que sí se ha producido desde la crisis financiera global de 2008 y desde 2020, por efecto de la pandemia, es una moderación de la inflación que en el caso de la eurozona se ha situado por debajo del objetivo de inflación media interanual de 2%. Esta tendencia a la des-inflación (con acercamiento a la deflación) ha representado que no hubiese tensiones inflacionarias, aunque si afectó a la estabilidad de precios por situarse en zonas muy por debajo del objetivo de 2%. En este sentido, la independencia del BCE ha sido más efectiva

al concentrarse en el objetivo de estabilidad de precios, estimulando el crecimiento más que enfocarse en la lucha contra la inflación.

Lo significativo, en todo caso, es que el BCE ha modificado el objetivo de estabilidad de precios. En la declaración del 8 de julio de 2020, el Consejo de Gobierno considera

que la mejor forma de mantener la estabilidad de precios es teniendo un objetivo de inflación de 2% a medio plazo. Su compromiso con este objetivo ahora es simétrico mientras que en el anterior (1998 y 2003) era asimétrico. Es simétrico porque considera que las desviaciones positivas y negativas de este objetivo son igualmente indeseables. El objetivo de inflación de 2% proporciona un ancla clara para las expectativas de inflación, que es fundamental para mantener la estabilidad de precios.

El cambio estratégico en el objetivo permite una mayor flexibilidad en la política monetaria en cuanto a reaccionar ante un aumento de precios en la eurozona, aunque manteniendo la estabilidad de precios con un objetivo de inflación de 2% a medio plazo. El compromiso de un objetivo simétrico de inflación admite la posibilidad de un periodo transitorio en el que la inflación sea moderadamente superior al objetivo, algo que no estaba en el anterior objetivo a pesar que antes de la crisis financiera la tasa de inflación se situó numerosas veces por encima de 2%. El cambio estratégico es importante porque el anterior objetivo del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo era mantener la inflación en un nivel inferior, aunque próximo, al 2% a medio plazo. Se dejaba el punto central indeterminado y era asimétrico porque al BCE le importaba más un nivel alto de inflación que demasiado baja. Sin embargo, con perspectivas deflacionarias de finales de 2020, esta asimetría no se podía mantener.

Esta decisión ha sido motivo de controversia. Angeloni y Gros (2021) argumentan que no se aborda el problema más fundamental de cómo interpretar la dinámica de la inflación. Tampoco se han publicado ni anunciado estudios técnicos, por ejemplo, del tipo que se realizó para la revisión anterior (2003) y, en consecuencia, se necesitan estudios empíricos detallados para responder a esa pregunta y orientar el enfoque del banco central en el futuro. Para Angeloni y Gros, el nuevo objetivo central de 2% con un rango simétrico pero no especificado a su alrededor, no ofrece ninguna pista sobre la desviación que el BCE está dispuesto a tolerar. Esta indefinición puede complicar en el futuro los debates del Consejo del BCE. El *Financial Times*, en su editorial del 8 de julio de 2021, se muestra favorable a la revisión porque además de tener el mérito de ser más claro, el nuevo objetivo descarta el sesgo agresivo del banco central. Esta revisión

representa el siguiente paso para romper con la política monetaria conservadora del Bundesbank (el banco central alemán), que se importó al BCE. Malcom Barr, en el *Financial Times* de 21 de julio, insinúa lo que se podría entender como pérdida de independencia mediante la monetización de la deuda cuando dice que la posibilidad de inestabilidad financiera podría aumentar a medida que se amplían las compras de activos. Alternativamente, el BCE puede estar preocupado de que se puedan crear incentivos perversos o desestabilizadores para los responsables de la política fiscal con compras cada vez mayores de deuda soberana.

La independencia del BCE ha sido clave en su creación. El criterio de independencia es un reflejo de las aportaciones de la teoría de la política monetaria para conseguir la estabilidad de precios, objetivo principal del BCE. La Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán (mayo, 2020) y las políticas monetarias seguidas en los principales bancos centrales para hacer frente a los impactos económicos de la pandemia pueden poner en riesgo la independencia del BCE y de la política monetaria del euro. Asimismo, la revisión del objetivo cuantitativo de estabilidad de precios en 2020 se podría interpretar como resultado de presiones políticas, aunque también es posible interpretarla como medida para garantizar el crecimiento de la eurozona y la estabilidad de la moneda única. Como una muestra de independencia del BCE, en julio de 2012, para aliviar la tormenta financiera, su presidente Mario Draghi lanzó la famosa frase “El BCE hará todo lo necesario para sostener el euro. Y, créanme, eso será suficiente”.

La independencia de los bancos centrales ha sido la solución para conseguir la estabilidad de precios, y en particular el control de la inflación cuyo origen ha sido monetario. A ello se aplicó la teoría monetaria tanto en su vertiente teórica como empírica. El BCE, desde su creación, se basa en esta premisa recogida en el Tratado de la UE desde el tratado de Maastricht. Formalmente, la independencia del BCE no ha cambiado, aunque viendo el curso de otros bancos centrales cabe preguntarse si la independencia del BCE ha sido alterada, está en riesgo o no hay nada que temer al respecto. Por otro lado, también cabe preguntarse si el objetivo de la estabilidad de precios por parte del BCE difícilmente conseguido desde su creación hasta el periodo de recesión podrá ser mantenido con los instrumentos actuales disponibles y con la nueva y más laxa definición del objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto y Larry Summers (1993), “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, núm. 2, mayo, pp. 151-162.

- Angeloni, Ignazio y Daniel Gros (2021), “The ECB’s New Monetary Policy Strategy: Unresolved Issues Rather than Clarification”, VoxEU-CEPR, 16 de julio, [<https://voxeu.org/article/ecb-s-new-monetary-policy-strategy>].
- Bacaria, Jordi, Georgios Chortareas y Andreas Kyriacou (2002), “Enlargement and the European Central Bank”, en Bernard Steunenberg (ed.), *Widening the European Union. The Politics of institutional Change and Reform*, Londres: Routledge, pp. 163-180.
- Banco Central Europeo (2011), *La política monetaria del BCE*, Fráncfort del Meno, [<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011es.pdf?2604e7ff4324294f011d0de527bb03ef>].
- Barr, Malcom (2021) “The ECB Strategy Review is a Missed Opportunity”, *Financial Times*, 21 de julio, [<https://www.ft.com/content/a590671c-7c16-4767-b54f-c6ba592b6b4e>].
- Barro, Robert J. y David B. Gordon (1983), “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, núm.12, pp. 101-121.
- Blinder, Alan (2016), “The Domain of Central Bank Independence”, *The future of the International Monetary and Financial Architecture*, ECB Forum On Central Banking, junio, pp. 7-12, [<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbforumcentralbanking201606.en.pdf>].
- Bodea, Cristina y Raymond Hicks (2015), “Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions”, *International Organization*, vol. 69, invierno, pp. 35-61.
- Bofinger, Peter *et al.* (2020), “The Independence of the Central Bank at Risk”, *Opinion*, Brussels: Bruegel, [<https://www.bruegel.org/2020/06/the-independence-of-the-central-bank-at-risk/>].
- Bordo, Michael (2007), “A Brief History of Central Banks”, *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Commentary*, diciembre, [<https://www.clevelandfed.org/en/newsroom-and-events/publications/economic-commentary/economic-commentary-archives/2007-economic-commentaries/ec-20071201-a-brief-history-of-central-banks.aspx>].
- Cukierman, Alex (2008), “Central Bank Independence and Monetary Policy-Making Institutions-Past, Present and Future”, *European Journal of Political Economy*, vol. 24, núm. 4, diciembre, pp. 722-736.
- Cukierman, Alex, Steven Webb y Bilin Neyapti (1992), “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, *The World Bank Economic Review*, vol. 6, núm. 3, septiembre, pp. 353-398.
- Dall’Orto Mas, Rodolfo *et al.* (2020), “The Case for Central Bank Independence: A Review of Key Issues in the International Debate”, *ECB Occasio-*

- nal Paper* (2020248), [<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op248~28bebb193a.en.pdf>].
- De Haan, Jakob y Sylvester Eijffinger (2016), “The Politics of Central Bank Independence,” DNB Working Papers 539, Netherlands: Central Bank, Research Department.
- Eijffinger, Sylvester y Jakob de Haan (1996), *The Political Economy of Central-Bank Independence*, New Jersey: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University (Special Papers in International Economics, 19).
- European Central Bank (2008), *The European Central Bank: History, Role and Functions*, BCE (revisado en 2006), [<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006en.pdf>].
- Garriga, Ana C. (2016), “Central Bank Independence in the World: A New Data Set”, *International Interactions*, vol. 42, núm. 5, pp. 849-868.
- Grilli, Vittorio *et al.* (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”, *Economic Policy*, vol. 6, núm. 13, octubre, pp. 342-392.
- Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott (1977), “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, vol. 85, núm. 3, pp. 473-491.
- Mongelli, Francesco Paolo (2008), “European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory”, *European Economy. Economic Papers*, núm. 302, febrero, [http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12083_en.htm].
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1993), “Designing Institutions for Monetary Stability”, *Carnegie-Rochester Conference Series in Public Policy*, núm. 39, pp. 53-84.
- Rogoff, Kenneth (2019), “Is This the Beginning of the End of Central Bank Independence?”, *Occasional Paper*, núm. 95, Group of Thirty, mayo, [https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/g30_centralbankindependence.pdf].
- Roubini, Nouriel (2021), “¿La estanflación es inminente?”, *Project Syndicate*, 14 de abril, [<https://www.project-syndicate.org/commentary/stagflation-threat-after-covid19-pandemic-by-nouriel-roubini-2021-04/Spanish>].
- Scheller, Hanspeter K. (2006), *The European Central Bank: History, Role and Functions*, European Central Bank, Fráncfort del Meno, [<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006en.pdf>].
- Walsh, Carl E. (1995), “Optimal Contracts for Central Bankers”, *The American Economic Review*, vol. 85, núm. 1, marzo, pp. 150-167.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA

*Ignacio Bartesaghi**
*Natalia de María***

DEFINICIÓN

LA INTEGRACIÓN SE trata de un fenómeno complejo y multifacético, si bien no existe una definición que sea ampliamente extendida y aceptada, los distintos estudios sobre el tema coinciden en varios aspectos. Este fenómeno no es netamente de carácter económico como principalmente se le suele identificar en la actualidad, sino que también son relevantes los aspectos políticos, sociales, culturales, así como aquellos referentes a la paz, la seguridad y la cooperación, entre otros. Asimismo, por su propia naturaleza, la integración se trata de un fenómeno dinámico y en constante cambio que se ve afectado por las variaciones contextuales en la política y la economía mundial.

Son varios los motivos que llevan a los países a integrarse y no obstante, como se mencionó, por lo general se suele referir al factor económico y comercial, la importancia del factor político siempre está presente. De hecho, los estudios sobre la evolución histórica de la integración encuentran las causas políticas y de seguridad como motivo principal, tal es el caso de la actual Unión Europea (antes Comunidad Económica Europea) o de la Asociación de Na-

* Ignacio Bartesaghi es doctor en Relaciones Internacionales y director del Instituto de Negocios Internacionales (INI) de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Correo electrónico: ibartesa@ucu.edu.uy

** Natalia de María cursa actualmente su doctorado y cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales. Es investigadora del INI de la UCU. Correo electrónico: ndemaria@ucu.edu.uy

ciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Esta última, demostró que el interés por profundizar la relación económica y comercial sucedió una vez que se logró la estabilidad regional, mientras que los logros del primer proceso de integración no pueden ser comprendidos sin la previa firma del Tratado de París que constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), sellando una paz que ya es concebida como definitiva entre Alemania y Francia.

Los procesos de integración multinacional son asociaciones voluntarias entre Estados e incluso, dependiendo de la profundidad de los compromisos asumidos, se puede llegar a dar la formación de una nueva sociedad, como es el ya mencionado caso de la Unión Europea (UE), claro ejemplo de integración profunda.

Bela Balassa (1980) menciona que el concepto de integración no tiene un significado claro. Quienes estudian el fenómeno lo hacen desde distintas perspectivas: algunos preponderando la importancia del aspecto social, otros agrupando los países en relación con las distintas formas de cooperación o abordando la comercialización entre las distintas economías. Asimismo, Balassa la define como “un proceso y un estado de cosas”. Considerada como un proceso, refiere a “las medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales”; y como un estado de cosas supone “la ausencia de distintas formas de discriminación entre economías nacionales” (Balassa, 1980: 1). Además, considera que el objetivo final de la actividad económica es el aumento del bienestar social.

Por su parte, Ernst Haas refiere a la integración política como “el proceso por el cual actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958: 16). A su vez, sobre la integración regional afirma que es un proceso por el cual las partes “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente” entre sí, perdiendo ciertos atributos de la soberanía, pero por otro lado adquiriendo “nuevas técnicas para resolver conjuntamente conflictos” (Haas, 1971). Con relación a la integración económica, considera que cualquiera que sea su definición puede basarse en motivos políticos y con frecuencia engendra también consecuencias de este tipo.

Se debe recordar el importante papel que ha tenido la globalización en la profundización de la integración, debido a que ha propiciado el incremento de las relaciones y la interdependencia entre los Estados. Incluso si se analiza históricamente, y aunque antes de 1800 las conexiones fueran globales, duraderas y con importantes consecuencias, no sería posible referirse a un mundo integrado como se concibe hoy en día; más allá de que los territorios conectados

poseían cierta autonomía, mayor que en la actualidad, su desarrollo interno hubiera sido distinto sin su vínculo global (Hausberger, 2018).

Ramón Tamames coincide en que la integración es un proceso y “a través de él, dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un solo mercado de una dimensión idónea” (Tamames y González, 2010: 210). El experto expresa que se trata de un proceso que se alcanza en el largo plazo mediante el acoplamiento de estructuras nacionales, llegando a profundizar los procesos hasta que se produce cierta transferencia de soberanía nacional en aquellos acuerdos en que se llega a instancias supranacionales.

Respecto del concepto de integración y sus múltiples aspectos, Malamud afirma que el Estado está sometido a dos clases de tensiones, las de fragmentación y las de integración. Las causas de las primeras suelen ser políticas y se vinculan con el resurgimiento de los nacionalismos subestatales, mientras que las de las segundas son de carácter económico y se relacionan con el proceso de globalización (Malamud, 2011). En referencia a este último caso, cabe destacar el importante papel que han tenido el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, posteriormente, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que han llevado a promover la integración entre los países, tanto multilateral como regional.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La integración entre los países es de larga data, más allá de haberse visto potenciada a partir de la institucionalización de la comunidad internacional luego de la Segunda Guerra Mundial. Como se mencionó anteriormente, el fenómeno de la integración se encuentra estrechamente vinculado al logro de alcanzar la paz y la estabilidad como objetivos. Al respecto, existen múltiples antecedentes a la actual concepción de integración que tienen su origen en el establecimiento de la paz y búsqueda del equilibrio de poderes.

Las guerras civiles religiosas que se suceden en Europa a mediados del siglo XVI y mitad del XVII, aproximadamente, dan origen a los cambios relacionados a los principios fundamentales político-estatales y religioso-eclésiásticos, pero una paz y estabilidad duradera necesitaban una nueva normativa administrativa y legal vinculada a un nuevo concepto de lo político (Schilling, 1999).

La Paz de Westfalia, alcanzada finalmente en 1648, dio origen a un nuevo concepto de orden internacional. Fue un acontecimiento de gran simbolis-

mo para la sociedad, así como para el derecho internacional. En el Tratado de Münster y el Tratado de Osnabrück, ambos multilaterales, se proclamaba la intención de mantener una paz verdadera y duradera. El Estado pasó a ser la piedra angular del orden europeo, se estableció el concepto de Estado soberano y se afirmó el derecho de cada país firmante a elegir su propia organización interna y orientación religiosa, libre de intervención, contribuyendo a la formación de sociedades múltiples (Kissinger, 2016). Este nuevo sistema se fue extendiendo y hoy en día continúa siendo el andamiaje del sistema internacional actual, basado en la igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder. La estructura surgida de dichos tratados fue el primer intento por lograr una institucionalización del sistema internacional basado en reglas y límites consensuados y múltiples poderes.

El Congreso de Viena es otro de los sucesos importantes en la construcción de la sociedad internacional y de la integración. El equilibrio de poder y orden establecido en los tratados westfalianos naufragaron frente a la Revolución Francesa y Napoleón, lo que llevó a la necesidad de crear un nuevo orden y consigo un nuevo equilibrio de poder. En el encuentro de Viena, además de intentar restablecer las fronteras europeas y reorganizar las ideologías políticas, se buscó crear un orden pacífico, un nuevo equilibrio de poder. Este equilibrio comenzó a desgastarse y resquebrajarse a mediados del siglo XIX debido al aumento de los nacionalismos, las revoluciones de 1848 y la guerra de Crimea (Kissinger, 2016).

El equilibrio de poder originado en Westfalia y Viena, caracterizado por ser flexible, se volvió rígido. Durante las cuatro décadas siguientes a la unificación alemana, las disputas se fueron agravando y se fue desarmando el orden mundial existente para que finalmente con la Primera Guerra Mundial ese orden imperante hasta el momento terminara de hundirse. El Tratado de Versalles no logró ni la legitimidad ni el equilibrio esperado.

Se debe destacar también otro de los sistemas de seguridad colectiva regionales que ha contribuido a la conformación del orden mundial, el Pacto Briand-Kellogg de 1928, por el cual los miembros se comprometían a no usar la guerra para la solución de sus diferencias, siendo este un antecedente del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

Luego de la Gran Guerra, las potencias intentaron institucionalizar el nuevo orden internacional y su rechazo a la guerra, entre ellas a través de la Sociedad de Naciones que establecía mecanismos para resolver las controversias y, no obstante que la participación era casi universal, los miembros no estaban dispuestos a cumplir con lo que se había establecido. Este frágil equilibrio naufragó rápidamente, dejando paso a la Segunda Guerra Mundial, que al finalizar

planteó la necesidad de crear un nuevo orden, comenzando una nueva etapa de institucionalización de la mano de organizaciones que existen hoy en día. Hacia finales del siglo, las rispideces entre los Estados y fuertes nacionalismos fueron creando el ambiente que derivó en los enfrentamientos del siglo xx. Más allá de las pérdidas y destrucción, tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial dejaron graves consecuencias en la economía mundial, así como una gran inestabilidad.

Con la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética finalizaron cuatro décadas de Guerra Fría y comenzó una nueva etapa en la diplomacia ante la eliminación de la amenaza constante que estuvo latente durante tantos años, se buscaba la cooperación más que la confrontación. Asimismo, comenzaba un nuevo orden con Estados Unidos como potencia líder y con una concepción distinta al tradicional enfoque europeo del orden internacional.

A partir de ese momento, se establecieron los cimientos del actual sistema internacional junto con la creación de instituciones que regularan distintos aspectos, integrando en torno a ellas a los distintos Estados: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargada de establecer las reglas internacionales para mantener la paz y seguridad; el Fondo Monetario Internacional (FMI), creado para asegurar la estabilidad financiera y cooperación monetaria, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que posteriormente se convertiría en una de las agencias que conforman en la actualidad el Grupo Banco Mundial, este último tiene como objetivo reducir la pobreza y promover el desarrollo. Por su parte, el comercio se vio regulado mediante el acuerdo GATT de 1947, que más allá del ámbito multilateral que impulsaba (posteriormente la Organización Mundial de Comercio, OMC), se estableció una fuerte dirección hacia el regionalismo, aumentando significativamente la firma de acuerdos comerciales a partir de la década de los años noventa.

En cuanto a la integración de tipo económica, un ejemplo de profundización de la integración de la economía europea en el siglo xix fue el Zollverein, creado en 1834 por varios Estados alemanes que configuró una unión aduanera, definida por Jacob Viner como la pionera, afirmando que los estudios sobre el origen, naturaleza y consecuencias de la unificación de tarifas se centran en la experiencia alemana (Ploeckl, 2015). Otro caso fue el Tratado Cobden Chevalier, firmado entre Gran Bretaña y Francia en 1860 a través del cual se redujeron y eliminaron aranceles mutuamente, promoviendo el libre comercio.

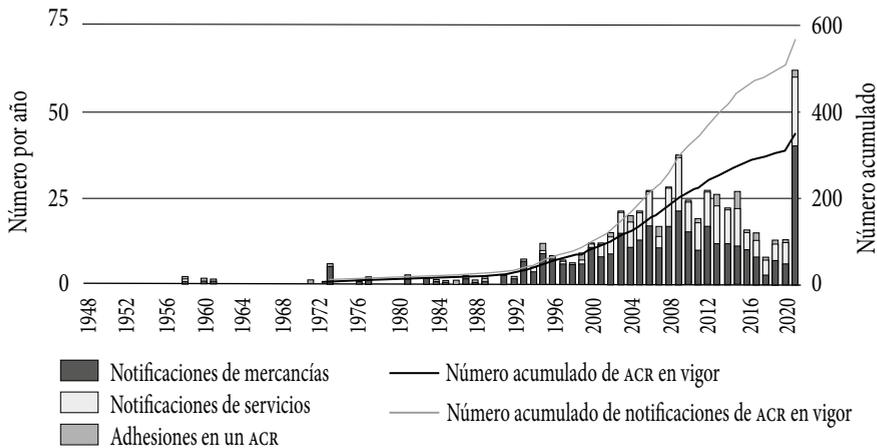
El proceso europeo ha sido un claro ejemplo de integración profunda que, mediante una estrategia conjunta, logró una recuperación luego de la Segunda Guerra Mundial, evolucionando y profundizando los compromisos

asumidos hasta convertir el proyecto conjunto en un modelo de integración con organismos supranacionales. La teoría sobre la integración regional ha sido principalmente estudiada con base en el ejemplo europeo y se toma a dicho bloque como modelo a seguir e ideal por alcanzar. Pero más allá de ser el caso más exitoso o aquel que ha alcanzado mayor profundidad también es de los más longevos, y al estudiar su evolución se puede ver que no todos han sido logros y esfuerzos conjuntos en pro de la unidad, sino que también ha habido retrocesos, no ha sido un proceso lineal ni de avances continuos (Briceño Ruiz, 2018). De hecho, recientemente los desencuentros son profundos y notorios, en particular con relación al Brexit; no obstante, analizando en el largo plazo, el bloque ha logrado cumplir en gran medida con lo planteado en sus tratados y es, sin lugar a duda, el esquema de integración de referencia a nivel mundial.

El problema de centrar los estudios de la integración regional en torno al modelo europeo es que en ocasiones se dejan de lado las particularidades del caso, por ejemplo, el contexto histórico en que se gestó y evolucionó o las características de los participantes, lo que lleva a comparar el modelo con otros que se dan en contextos y situaciones diferentes, con particularidades distintas. Cada región tiene sus propias características y contexto histórico que determina la forma de relacionarse entre los Estados y sus vínculos. En América Latina, por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Raúl Prebisch, en la década de 1950, formularon propuestas teóricas que vinculaban la integración económica regional a la estrategia de desarrollo.

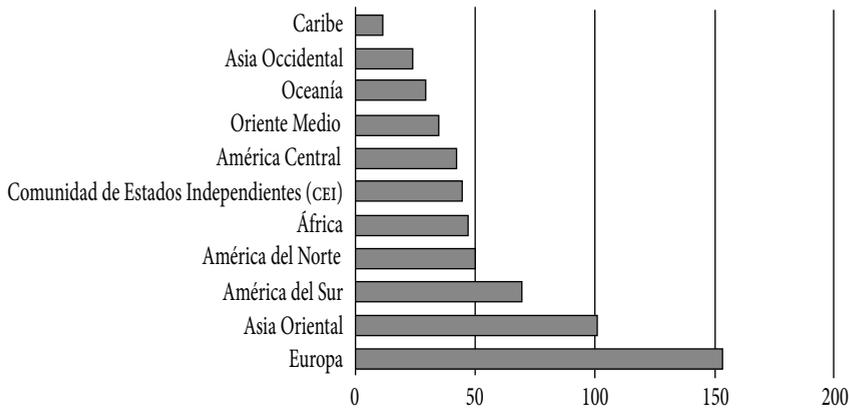
Este breve desarrollo de la evolución y los antecedentes del actual sistema internacional muestra cómo la integración multinacional y regional entre los países ha sido principalmente por motivos políticos y de seguridad, motivados por alcanzar la paz en distintas situaciones y momentos históricos. Con la actual institucionalización mundial (más allá de que se cuestione que dichas organizaciones ya no están acompañando las dinámicas internacionales), de la mano del GATT y la OMC, la integración de tipo económica ha ganado terreno en el ámbito multilateral, así como un profundo incremento en la firma de acuerdos comerciales regionales, siendo la región europea, mediante la UE, la que posee una mayor cantidad de acuerdos en vigor entre sí y con países y regiones de todos los continentes.

Gráfico 1. Acuerdos comerciales regionales en vigor



Fuente: OMC.

Gráfico 2. Acuerdos comerciales regionales en vigor, por región



Fuente: OMC.

Existen diferentes teorías que explican, desde distintas ópticas, el fenómeno de la integración política y principalmente la de la UE. Entre ellas, el federalismo y el funcionalismo. La primera, una de las más antiguas, considera dos formas de profundizar los lazos hacia la integración: mediante negociación constitucional intergubernamental o a través de una asamblea constituyente. Las dos formas derivan en el establecimiento de un Estado federal (Malamud, 2011).

El funcionalismo de David Mitrany, su figura central, considera la integración como el desarrollo de una comunidad internacional a través de la cooperación funcional. El funcionalismo tiene un sentido teórico basado en dar una explicación y un marco metodológico, así como orientaciones políticas. Esta teoría no amparaba un resultado formal, el modelo se desarrolla desde la crítica al concepto de unión basado en una constitución federal (Closa, 1994). Mitrany no consideraba la creación de una unión federal como resultado de la integración; en su entender, los objetivos técnicos eran los que determinaban la acción del gobierno y su legitimidad (Clemente, 2014). Su influencia en el pensamiento y en la obra de algunos de los fundadores de la UE, como el caso de Jean Monnet, fue poderosa.

Posteriormente, el neofuncionalismo surgió como una revisión y actualización del funcionalismo, intentando soslayar sus deficiencias y tomando como ejemplo las Comunidades Europeas, siendo la integración europea el sustento empírico de esta teoría. Como se mencionó en el apartado anterior, Ernst Haas, uno de los precursores del neofuncionalismo, considera a la integración como un proceso por el cual se da determinada transferencia que culmina con la aparición de un nuevo centro. Al mencionado concepto de integración incluye también la política, analizando la relación entre integración y comunidad política. Entre algunas de las limitaciones que encuentra al funcionalismo están la separación de las tareas económicas, sociales y políticas y la magra disponibilidad de los gobiernos para transferir tareas políticas al nuevo centro o autoridad internacional.

Haas introduce el concepto de *spill over*, como una reelaboración de la “ramificación” de Mitrany. El *spill over*, o efecto desbordamiento, hace referencia a la lógica expansiva de la integración, al desbordamiento de un sector a otro, como resultado de la integración sectorial, llevando el proceso hacia una integración superior debido a la interdependencia que se genera entre los sectores económicos y políticos. Como señala Haas en su obra: “de los sectores inicialmente fusionados emerge un proceso demostrable de extensión de las expectativas grupales entre industriales, comerciantes y sindicatos. Un desbordamiento (*spill over*) en áreas económicas aún no integradas y una preocupación acerca de las técnicas políticas apropiadas para el control de problemas nuevos y mayores es manifiesto” (Haas, 1958).

A la par, comienza a darse un interés más profundo por el ámbito económico de la integración, principalmente con las contribuciones de Jan Tinbergen, Jacob Viner y Bela Balassa. Tinbergen aborda la integración económica dissociada del estudio macroeconómico. Por su parte, Viner, como parte de la escuela clásica, estudió los efectos de creación o desviación de comercio a partir

de la creación de uniones aduaneras, plantea que se da una situación de creación de comercio cuando a partir de la reducción arancelaria entre un grupo de países posibilita que las mercaderías de producción nacional más caras sean sustituidas por bienes más baratos originarios de los países socios. La desviación de comercio se crea cuando los países integrados desvían hacia la unión productos importados que antes adquirirían de terceros países, pudiendo darse que sustituyan productos más baratos provenientes del exterior, por otros más caros de intrazona (Bartesaghi, 2012).

Otro referente de la integración fue Bela Balassa, quien clasificó las etapas de los procesos de integración económica en función a los compromisos asumidos y las libertades alcanzadas. De esta manera, la integración comercial está representada por las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, la integración de factores a partir de los mercados comunes y la integración política en comunidades o uniones económicas, hasta alcanzar una integración total.

Las teorías de la integración han brindado amplias contribuciones al debate conceptualizando el proceso integrador, sin embargo, al ser confrontadas con la realidad, han mostrado sus fortalezas, pero principalmente sus insuficiencias, lo que generó críticas que en varios casos culminaron en revisiones y reformulaciones.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El papel de las instituciones creadas en la posguerra para regular en su momento el nuevo orden mundial, viene siendo cuestionado desde hace varios años. Se les reclama a dichas organizaciones sobre su accionar, así como la necesidad de que actualicen su funcionamiento y en varios casos la integración de sus órganos más importantes, como lo es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e incluso la forma de toma de decisiones. A su vez, las ya maltrechas organizaciones internacionales se vieron nuevamente golpeadas con la crisis sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 y sus consecuencias en múltiples ámbitos. La crisis despertó la necesidad de una reacción y actuación rápida y activa por parte de las instituciones en el manejo de la situación y para gestionar la ayuda, o incluso equilibrar la distribución de las vacunas, hablándose incluso de una guerra de las vacunas y de geopolítica de la desigualdad en relación a su obtención. En torno a este tema, en el seno de organismos como la ONU y la Organización Mundial de la Salud (OMS) se ha visto claramente la falta de consensos y principalmente de convergencia y coincidencia entre los miembros.

Se debe destacar la importancia de la globalización en los procesos de integración. La fuerte interconexión e interdependencia entre los actores que este fenómeno global ha provocado derivó en un aumento de la integración regional como respuesta, siendo este tipo de organización parte del nuevo orden y gobernanza. Si bien en este sentido destaca la participación de la integración de tipo económica, no es exclusivamente de este tipo, ya que como se mencionó anteriormente, el fenómeno es multifacético pues incluye aspectos políticos, sociales e incluso culturales.

Volviendo al punto anterior, la pandemia llevó a los actores a cuestionarse la realidad de la globalización en cuanto si a partir de la crisis internacional y aumento de los nacionalismos sería posible que la globalización se retraiga, generando una especie de desglobalización, lo mismo con la integración. Al respecto, si bien existen tantos ejemplos como procesos de integración, en varios casos a partir de la crisis sanitaria, también se ha afectado el comercio intrarregional, habiendo casos en los que incluso el diálogo entre los miembros de un proceso se ha visto detenido y la cooperación ha sido la gran ausente. Se podría considerar que aumentó la competencia respecto de quién se hace primero de las tan ansiadas vacunas.

Es así como el debate contemporáneo en torno a la integración, tanto política como económica, gira en torno a la idea sobre la utilidad y validez de las decisiones y accionar de las organizaciones multilaterales universales para con el sistema internacional. En todos los casos se les reclama que han demostrado no brindar soluciones a los actuales problemas mundiales, así como su escasa participación en varias situaciones que requieren premura en su abordaje.

En el ámbito comercial, el papel de la OMC, ampliamente criticada y cuestionada por su falta de avances y por su normativa anticuada con relación a las nuevas dinámicas del comercio mundial, ha sido nuevamente golpeado por su gestión durante la pandemia, profundizando su crisis existencial. En el seno de la organización que regula el comercio mundial, y en el marco de la actual geopolítica de las vacunas, los miembros se debaten entre la integración como salida o anteponer los intereses nacionales para salir de la crisis, esta última vinculada principalmente a los países que se han apropiado de grandes cantidades de vacunas, asegurando la inmunidad de su población, aun cuando se les ha solicitado postergar la tercera dosis para así llevar a los países más pobres las vacunas necesarias.

Un estudio de la London School of Economics (LSE) basado en comparar seis índices (democracia, la facilidad para hacer negocios, la libertad, la corrupción, la felicidad y la seguridad sanitaria mundial) entre la UE y América Latina, con el objetivo de obtener una indicación de los beneficios de la

cooperación regional, demuestra la importancia de la cooperación en el desarrollo social en su sentido más amplio. Existe evidencia de que la integración económica y política es una ventaja en la lucha contra la desigualdad, que se ubica como el mayor desafío del siglo XXI en el escenario global. Además, existen implicaciones para la paz global, ya que los países que tienen puntajes similares debido a la integración, más allá de sus diferencias culturales, probablemente prefieran la cooperación a la competencia (Cruz y Benedikter, 2021).

En un momento histórico en que se enfrenta un profundo cuestionamiento sobre el funcionamiento del sistema internacional, en particular el accionar de los Estados y los organismos internacionales a la hora de enfrentar la cada vez más compleja agenda internacional, la cooperación entre los diferentes actores internacionales juega un papel de especial importancia. Para tener éxito en ese camino, donde ya quedó demostrado que ningún Estado podrá solo, recordar los orígenes del concepto de la integración y sus resultados en la paz y el desarrollo económico y social es un ejercicio necesario y de absoluta vigencia.

Si bien es cierto que el contexto histórico es otro, además de que hoy se adolece de los líderes y pensadores de antaño, aún es posible redireccionar el curso de la historia donde la cooperación internacional, con las máximas del desarrollo económico y social sustentable y el respeto de los derechos humanos, deberá estar, como lo estuvo en Europa en la década del 50, otra vez en el centro.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, Bela (1980), *Teoría de la integración económica*, México: UTEHA.
- Bartesaghi, Ignacio (2012), *Las uniones aduaneras: ¿modelo de integración adecuado para los países de la región?*, Montevideo: CEFIR (Documento de trabajo, 016).
- Briceño Ruiz, José (2018), *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.
- Clemente Batalla, Isabel (2014), *El modelo de las euroregiones en la política de fronteras de la UE: una construcción territorial para la cooperación transfronteriza*, Uruguay: Universidad de la República, Programa de Estudios Internacionales (Documentos de trabajo, 83), [<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/22845/1/DT%20PEI%2083.pdf>].
- Closa, Carlos (1994), “Teorías sobre la integración europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85.

- Cruz Infante, Carlos y Roland Benedikter (2021), “Does Covid-19 Spell the End for Regional Integration? Comparing Latin America and the EU in the Age of Vaccine Nationalism”, London School of Economics and Political Science, [<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/04/15/does-covid-19-spell-the-end-for-regional-integration-comparing-latin-america-and-the-eu-in-the-age-of-vaccine-nationalism/>].
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1971), “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hausberger, Bernard (2018), *Historia mínima de la globalización temprana*, México: El Colegio de México.
- Kissinger, Henry (2016), *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*, Buenos Aires: Penguin Random House.
- Malamud, Andrés (2011), “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, año 6, núm. 2.
- Ploeckl, Florian (2015), “The Zollverein and the Sequence of a Customs Union”, *Australian Economic History Review*, núm. 55, pp. 277-300, [<https://doi.org/10.1111/aehr.12083>].
- Schilling, Heinz (1999), “Guerra y paz en la emergencia de la modernidad: Europa entre la belicosidad de los Estados, las guerras de religión y el deseo de paz”, *Pedralbes Revista d'història moderna*, núm. 19, pp. 53-70.
- Tamames, Ramón y Begoña González Huerta (2010), *Estructura económica internacional*, Madrid: Huertas Industrias Gráficas.

INTERGUBERNAMENTAL

*Roberto Peña Guerrero**

DEFINICIÓN

LA DEFINICIÓN CIENTÍFICA de las palabras que identifican los fenómenos naturales y/o sociales es el primer paso o ejercicio obligatorio que toda ciencia tiene que realizar para lograr alcanzar tal rango. Responsabilidad profesional que recae en las y los académicos, profesores e investigadores, de todos los niveles educativos, especialmente los de educación superior. Además, hay que tener en cuenta que la definición de las palabras con las que se identifican tales fenómenos se construye a partir de la conjugación de los elementos o variables (otras palabras), que hacen posible la existencia de cada fenómeno, lo que en su conjunto conforma el aparato conceptual del fenómeno de estudio. De ahí que se exija al inicio de toda investigación científica las precisiones conceptuales. En el caso que nos ocupa, abordaremos, en este primer apartado, la definición del concepto *intergubernamental*, con el que se identifica un fenómeno sociopolítico específico de las relaciones internacionales contemporáneas, para pasar en los siguientes apartados a su análisis histórico y las características y alcances que adquiere en el proceso de integración regional de la Unión Europea (UE), tanto en su instrumentación operativa y funcional como en su construcción de corriente teórica y los debates correspondientes.

* 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-UNAM.

Intergubernamental es un término compuesto por dos palabras de raíz latina: el prefijo “inter”, que significa entre varios o en medio, y el adjetivo “gubernamental”, que concierne al gobierno del Estado y su estructura administrativa. A su vez, el vocablo gubernamental está compuesto por la raíz “guberna” y dos sufijos: “ment” que denota instrumento, medio o resultado, y “al” que indica relativo o perteneciente. El verbo gobernar viene, a su vez, del griego *kubernao*, por lo que el significado de *gobierno*, *gubernas*, *gubernare*, *gubernau* y *gubernatum* es dirigir, pilotar, manejar el timón de un barco, gobernar un barco. De ahí que se haya extendido como metáfora para comparar al Estado con una nave que requiere ser dirigida y administrada. Además, el género de la palabra gubernamental es neutro; es decir, no es ni masculino ni femenino, ya que al terminar en “l” (ele) permanece invariable. Por lo tanto, el concepto intergubernamental se refiere a conexión, vínculo o relación entre gobiernos de Estados. En otras palabras, es la confluencia, conexión y articulación de la relación *de jure* o *de facto* entre las administraciones públicas de los gobiernos de los Estados.

De conformidad con la teoría general del concepto, el procedimiento metodológico para alcanzar una definición precisa del término intergubernamental e identificar el fenómeno que representa, se debe llevar a cabo el análisis de los dos ámbitos que contempla todo concepto: su intensión y su extensión. El primero se refiere a las variables o elementos que conforman las características sustantivas que, en su conjunto, determinan la especificidad y cualidad del fenómeno, que la hace única y diferente a todos los demás fenómenos. Por su parte, la extensión del concepto nos remite sólo a aquellas realidades (fenómenos) a las que se puede aplicar dicho término, en tanto que tales realidades reúnen el conjunto de elementos que determinan la especificidad del concepto mismo (Peña, 2016: 155).

Iniciaremos con las variables o elementos que integran el fenómeno *intergubernamental*, cuyo conjunto conforman la intensión del concepto:

- Carácter estatal de los actores internacionales. Sólo los Estados Soberanos, en su carácter de sujetos del Derecho Internacional y unidad básica de las relaciones internacionales (Hoffman, 1963: 19-20), pueden participar en los procesos que generen y constituyan nexos y vínculos formales, tratados, entre sus gobiernos para alcanzar un fin en común. Si bien esta variable es la más evidente en términos fenomenológicos; o sea, es lo distintivo del fenómeno intergubernamental, hay que considerar también a las organizaciones internacionales (públicas) en su carácter de actores internacionales estatales derivados o secundarios, en particular las que poseen las compe-

tencias, facultades y atribuciones otorgadas por sus Estados miembros para suscribir tratados entre ellas o con terceros países.

- Gobierno de los Estados. Los gobiernos integran los órganos del Estado (instrumentalización y funcionalidad de un aparato burocrático-administrativo) para llevar a cabo las relaciones exteriores. Es decir, en qué instancias y poderes recae la organización, formulación y ejecución de la política exterior, así como la ratificación de los tratados internacionales. Cabe señalar que no existe ningún ordenamiento internacional que imponga reglas sobre la organización, estructura administrativa ni dirección de las actividades exteriores al que deban ajustarse los Estados. Es una facultad soberana que los Estados decidan la forma de autoorganizarse internamente, sin injerencias externas de ninguna naturaleza. Es la jurisdicción exclusiva interna de cada Estado la que permite establecer los órganos internos que están dotados de competencias para las relaciones internacionales (González *et al.*, 2008: 498).
- Cooperación internacional. Relación entre dos o más actores internacionales reconocidos como sujetos del Derecho Internacional que deciden, de manera voluntaria, concertar un acuerdo, expreso o tácito, en el que se establecen ciertos requisitos de reciprocidad para realizar acciones colectivas que coadyuven al logro de objetivos comunes, circunscritos a la atención y solución de fenómenos o problemas transnacionales; obteniéndose beneficios compartidos y la satisfacción de intereses de cada actor participante (Peña, 2016: 156).
- Organización internacional gubernamental. Asociación voluntaria de Estados que se establece y formaliza por un tratado, acuerdo vinculante, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus Estados miembros (Sobrino, 2006: 44).
- Conferencia intergubernamental. Es el marco de reuniones especializadas de negociación de un tratado entre los Estados interesados que formaliza el acuerdo vinculante en el que se concretiza el acto jurídico creador, previo y exterior a las organizaciones internacionales, lo que las determina como sujetos de derechos derivados (Sobrino, 2006: 44); es decir, como actores internacionales estatales secundarios.
- Tratados multilaterales. El instrumento rector de toda organización internacional intergubernamental. Conforman la base convencional de su existencia, también denominado tratado de base o acto constitutivo, el cual cumple una función semejante a la carta magna o Constitución de un Estado. De tal forma, el tratado constitutivo es el que le da nacimiento a la

organización internacional y, además de revestirla de personalidad jurídica y dotarla de un entramado orgánico propio, tiene la función de conferirle poderes o facultades para llevar a cabo o realizar los fines para los que fue creada. Los tratados constitutivos operan una distribución de competencias a partir de la atribución del ejercicio de las competencias soberanas otorgadas por los Estados miembros, con el propósito de satisfacer los intereses comunes de los propios Estados, mediante la acción institucionalizada prevista (Martín, 1997: 21-22).

- **Institución intergubernamental.** Son órganos permanentes de la estructura o sistema institucional de ciertas organizaciones internacionales, en cuyo marco se defienden los intereses nacionales y particulares de los países, por lo que los delegados que participan en dichos órganos son funcionarios de los gobiernos a los cuales representan y, por tanto, no son independientes de los Estados (Peña, 2021a).
- **Método intergubernamental.** Es el proceso a través del cual operan las instituciones intergubernamentales cuyas competencias atribuidas son dotadas por los estados para mantener el control político y funcional de áreas específicas de las organizaciones internacionales, por lo que, en general, la toma de decisiones de estas instituciones se basa en la unanimidad; es decir, el derecho de veto al que puede recurrir cada Estado miembro.

El conjunto e interconexión entre las ocho variables conforma la estructura del fenómeno que se ha conceptualizado como *intergubernamental*. Por lo tanto, su definición debe integrar y contemplar las ocho variables para precisar la intensión del concepto, lo que complejiza el reto académico, ya que el fenómeno tiene varias aristas, producto de su evolución histórica, que no se pueden soslayar si se pretende una definición integral y actual que nos permita su extensión a realidades concretas a las que se les puede aplicar, tanto a nivel general de las organizaciones internacionales, como a nivel específico de la UE. En este sentido, nuestra propuesta de definición es la siguiente:

Intergubernamental es la relación de cooperación entre Estados soberanos, cuyos gobiernos deciden, de manera voluntaria, asociarse y crear una organización internacional, mediante un proceso de negociación, en el marco de una conferencia, que tiene como objetivo la formalización de un tratado multilateral, acuerdo vinculante, a través del cual se dota a la organización de una estructura institucional con órganos permanentes, algunos de los cuales se les pueden atribuir competencias para que los Estados defiendan sus intereses particulares, bajo un método que les permita mantener el control político y funcional de áreas específicas de la organización.

La definición que proponemos integra una hipótesis que sintetiza las ocho variables que conforman la intensión del concepto, con el que se identifica un fenómeno sociopolítico específico de las relaciones internacionales contemporáneas. Precisión conceptual sustentada en condiciones de existencia y sus respectivos juicios de valor, lo que nos permite potencializar la aplicación del propio concepto, su extensión, a realidades diversas, pero que en todas ellas subyace la esencia y el sentido del concepto. Es decir, la esencia del concepto intergubernamental se encuentra en el adjetivo “gubernamental”, pero el sentido que determina su extensión es el prefijo “inter” que, como vimos en la raíz etimológica del concepto, significa conexión, vínculo o relación entre gobiernos de Estados.

Así tenemos los siguientes términos compuestos: organización internacional gubernamental u organizaciones intergubernamentales (OIG), conferencia intergubernamental (CI), institución intergubernamental (II) y método intergubernamental (MI). Aquí cabe hacer una acotación con respecto al término OIG, en tanto que para muchos iusinternacionalistas y el aparato conceptual especializado que ha venido construyendo el Derecho Internacional a través del tiempo, el término a secas “organizaciones internacionales”, sin llevar el complemento del adjetivo gubernamental o sustituir la palabra internacional por intergubernamental, se entiende como una asociación esencialmente interestatal; es decir, que está constituida por Estados soberanos, por lo que se considera “repetitivo” o casi un pleonasma agregar la palabra gubernamental. De hecho, se utilizan como sinónimos los términos “organizaciones internacionales” y “organizaciones intergubernamentales”. De acuerdo con Roberto Mesa, la segunda acepción (OIG) es la que se ha impuesto en Relaciones Internacionales; aunque en el campo jurídico, desde su uso por Lorimer en 1867, la Academia de Edimburgo ha mantenido la acepción de “organizaciones internacionales”, e incluso se propone, para la designación de su ordenamiento jurídico, la expresión de Derecho de la Organización Internacional (Mesa, 1980: 206).

Por razones prácticas y evitar confusiones con el desarrollo y proliferación de actores internacionales no estatales, en particular las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG), tipificadas como organizaciones privadas, en Relaciones Internacionales se ha optado, preferentemente, por la acepción de OIG, destacando su carácter como organizaciones públicas. Esto se puede constatar en los estudios y obras publicadas de académicos que abordan el tema de las organizaciones internacionales y se inclinan por el término “organizaciones intergubernamentales” (Medina, 1979: 33-66; Merle, 1997: 384-409; Mesa, 1980: 206-211; Calduch, 1991: 185-210).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Como se ha podido apreciar, el concepto *intergubernamental* va anclado, depende y se internaliza en un tipo específico de asociaciones de cooperación entre Estados, convirtiéndose en el vector que les da identidad como organizaciones intergubernamentales. Las OIG son un fenómeno sociopolítico relativamente reciente en el desarrollo histórico de la sociedad internacional, ya que la primera OIG reconocida como tal porque cubre todos los requisitos (base interestatal, fundamento voluntario y de cooperación, órganos permanentes y autonomía funcional) data de 1815: la Comisión Central para la Navegación del Rin. A partir de entonces han proliferado las OIG, experimentando un crecimiento exponencial en el siglo xx, convirtiéndose en uno de los elementos distintivos y centrales de la sociedad internacional contemporánea. Es imposible entender en la actualidad la dinámica de la internacionalización de todas las relaciones sociales básicas (económicas, políticas, jurídicas, culturales, militares, etcétera) sin hacer referencia, por ejemplo, a la ONU, UE, OMC, OTAN, entre otras (Merle, 1997: 384).

Como se señaló más arriba, la definición que proponemos del concepto intergubernamental nos permite potencializar su aplicación; o sea, su extensión a realidades diversas, porque en todas ella subyace la esencia y el sentido del concepto. Obvio que en la academia, tanto en la investigación y la enseñanza del Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, el uso de este concepto es recurrente cuando se estudia a los actores internacionales estatales y se clasifican a las organizaciones internacionales (Calduch, 1991: 175-176). Consideramos que la principal razón por la que la academia ha aceptado y recurre al concepto es porque aparece en la Carta de las Naciones Unidas –junio de 1945–, otorgándole su reconocimiento y sentido interpretativo en el Derecho Internacional. A partir de ahí se utiliza en documentos oficiales de convenciones, conferencias y, de manera exponencial, de la UE, donde el término intergubernamental forma parte sustantiva de la propia naturaleza, construcción, estructura y funcionalidad institucional del proceso de integración regional.

En el caso de la Carta de las Naciones Unidas, se recurre al concepto en su Artículo 57, numeral 1, correspondiente del Capítulo IX “Cooperación Internacional Económica y Social”, que a la letra dice: “Los distintos organismos especializados establecidos por **acuerdos intergubernamentales**, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63”.

La referencia a “acuerdos intergubernamentales” nos remite directamente a la naturaleza de los tratados y su trascendencia. En este marco, destaca la forma en que se utiliza el concepto en la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969, donde textualmente se establece en el Artículo 2 “Terminología”, inciso *i*) “organización internacional significa una **organización intergubernamental**”. Con ello se corrobora lo que señalamos párrafos arriba, que se utilizan como sinónimos los términos “organizaciones internacionales” y “organizaciones intergubernamentales”. Además, en el Artículo 5 se precisa: “La presente Convención se aplica a cualquier tratado que sea el instrumento constitutivo de una organización internacional, así como a cualquier tratado adoptado dentro de una organización internacional, sin que ello se interprete en detrimento de cualquiera de las normas fundamentales de la organización.” Este artículo es clave para entender la naturaleza de la identidad de la UE como una OIG.

Estamos convencidos que el proceso de profundización y ampliación de la UE y el alcance internacional que experimentó a partir de los años setenta, condujeron a revisar la Convención de 1969, que en su Artículo 1 acotaba su alcance sólo a “los tratados entre los Estados”. Pasaron 17 años para que se celebrara en 1986 la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y las organizaciones internacionales, o entre las organizaciones internacionales”. Como se puede apreciar, el título de la convención se amplió significativamente al agregar a las organizaciones internacionales. La nueva Convención es casi una réplica de la anterior: se mantiene prácticamente el mismo articulado, pero se amplían los enunciados y el número de incisos en cada artículo para incorporar a las organizaciones internacionales, manteniendo el principio base del inciso *i*) del Artículo 2: “organización internacional significa una **organización intergubernamental**”.

En la definición del concepto intergubernamental, con base en las variables que actualmente integran su intención, subyace la perspectiva del desarrollo histórico de dichas variables, por lo que afirmamos que la definición potencializa la aplicación del propio concepto, su extensión a realidades diversas. Pero estas realidades han sido impuestas, principalmente, por la forma en que la UE ha internalizado el concepto, convirtiéndose éste en uno de los más importantes en la construcción y desarrollo del Derecho de la UE o “Derecho Comunitario”, sustentado en la propia historia de sus tratados, que le han dado vida y consistencia institucional al único proceso de integración regional exitoso de la sociedad internacional contemporánea.

La extensión del concepto en el caso de la UE se proyecta en dos frentes. El primero, que establece la base del segundo, pues la UE es una *organización*

intergubernamental (OIG), que cumple cabalmente con todas las características fundamentales para reconocerla como tal (Peña, 2018). Al respecto, Araceli Mangas precisa que la UE es una OIG “constituida por Estados democráticos de los que recibe las competencias para alcanzar los objetivos comunes que aquellos quieren lograr. Se anuncia así el principio básico y clásico de todos los tratados constitutivos de organizaciones internacionales: el principio de atribución de competencias –Artículo 5.1 del TUE–” (Mangas, 2012: 46). Por lo tanto, la UE puede actuar exclusivamente en los ámbitos atribuidos, debido a su naturaleza de organización internacional intergubernamental (Mangas, 2015: 28).

El segundo frente cubre un espectro amplio y complejo de la extensión del concepto, por el carácter intergubernamental de instituciones (órganos), método de trabajo y foros de negociación. Siguiendo este orden, iniciaremos por las instituciones de la UE. De acuerdo con lo que se establece en los Tratados de la UE, el término institución sólo se puede aplicar a los órganos principales, que actualmente son siete: Consejo Europeo, Consejo (de Ministros), Comisión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas (Artículo 13 del TUE). Sólo el Consejo Europeo (jefes de Estado o de Gobierno) y el Consejo (ministros o asimilados) mantienen el carácter de organismos intergubernamentales, en el sentido de que defienden los intereses nacionales y particulares de los países, por lo que sus miembros son funcionarios de los gobiernos a los cuales representan y, por tanto, no son independientes de los Estados. Las cinco instituciones restantes se consideran como entidades supranacionales, donde prevalece la esencia comunitaria. Cabe señalar que lo comunitario o supranacional y lo intergubernamental no son compartimentos estancos, ya que las instituciones operan en un doble marco, comunitario e intergubernamental, variando sus competencias de acuerdo con los ámbitos específicos en que operen (Castro-Rial, 2012: 108).

Hasta antes del Tratado de Lisboa, el Consejo era la única institución oficialmente reconocida que encarnaba el principio de legitimidad intergubernamental. A partir de la entrada en vigor, en 1967, del Tratado de Fusión (actualmente derogado) que dispuso la unificación de los consejos que cada uno de los tratados fundadores mantenía por separado (la CEEA, la CEE y el EURATOM) en una sola institución que había de representar a los Estados miembros, el Consejo logró posesionarse como el “órgano decisorio supremo” de la UE, en tanto que es la institución que adopta los actos normativos, establece lineamientos de política de la Unión, toma las decisiones fundamentales en materia de relaciones exteriores y comparte con el Parlamento el poder presupuestario (Rodríguez y López, 2006: 591).

Cabe recordar que el fenómeno causal que conduce al Tratado de Fusión y al correspondiente empoderamiento del Consejo es el “Compromiso de Luxemburgo” de enero de 1966, con lo que se ponía fin a la primera crisis interna que experimentaba el proceso de integración, la llamada “crisis de la silla vacía”, que inició en julio de 1965, con el retiro de Francia del Consejo, porque se oponía a que a partir de 1966 se aplicara la regla del voto mayoritario. Esta crisis persistió seis meses y se resolvió con el mencionado “Compromiso de Luxemburgo”, el cual establece que las decisiones del Consejo deben ser por consenso (no por voto mayoritario), de este modo, se establece de facto el derecho de veto de los Estados miembros. Ello dio entrada plena y carta de naturalización al sistema intergubernamental, posesionándose desde entonces en la estructura operativa de las negociaciones entre los Estados miembros y en los correspondientes procesos de toma de decisiones. El “Compromiso de Luxemburgo” fue criticado porque frenó la inercia del proceso de comunitarización, al imponerse la intergubernamentalidad, por lo que hay analistas que denominan tal “Compromiso” como el “desacuerdo de Luxemburgo”. (Aldecoa, 2002: 474).

El Consejo de la Unión aparece como centro de poder de la UE por el cúmulo y diversidad de competencias atribuidas, que lo han dotado de la influencia necesaria para el control institucionalizado de los Estados miembros sobre las decisiones políticas, legislativas y presupuestarias. Sin embargo, el máximo órgano político de la Unión es el Consejo Europeo, al que le corresponde, en consecuencia, la dirección política de la misma; pero el Consejo de la Unión no puede dissociarse del Consejo Europeo, en la medida en que ambas instituciones, que ostentan competencias distintas, encarnan los intereses particulares de los Estados miembros. De ahí que la Comisión, entidad supranacional, dependa de las directrices que impongan las dos entidades intergubernamentales anteriores. (Peña, 2021a).

Respecto al Consejo Europeo, éste no nace como una institución de las comunidades europeas, sino como un acuerdo político que, sin embargo, lo capacita para debatir y tomar decisiones sobre el desarrollo y cohesión de las comunidades. Será la declaración de Stuttgart de 1983, donde se reconoce el papel del Consejo Europeo en el impulso de la integración, pero su consagración formal vendría del acuerdo de la UE en 1986, cuyo título primero lo menciona, aunque sin otra precisión que la periodicidad de sus reuniones, dos veces por año, por lo menos. No obstante, este reconocimiento, en los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza no figura entre las instituciones de la Unión. Será hasta el Tratado de Lisboa que se le reconoce como una institución, lo que reforzó el ámbito intergubernamental de la UE. Obvio que con su conversión

en institución, el Consejo Europeo ha debido someterse a algunas de las reglas que existen para el resto del sistema institucional de la Unión (Gutiérrez y Cervell, 2015: 106-109).

En resumen, hasta antes del Tratado de Lisboa, el Consejo era la única institución que encarnaba el principio de la legitimidad intergubernamental, pero desde la entrada en vigor de este Tratado comparte esa representación de los intereses nacionales con el Consejo Europeo. Pero este último es un Ejecutivo intergubernamental a diferencia del Consejo que es fundamentalmente un legislativo intergubernamental (Mangas, 2012: 201).

En el caso del método de trabajo intergubernamental hay que recordar que fue en el Tratado de Maastricht donde se oficializa tanto este método como el comunitario para diferenciar la cualidad y el alcance de cada uno de los tres pilares que integraban la arquitectura institucional, la cual se mantuvo oficialmente hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Mientras que el método comunitario se destina al primer pilar, enfocado al sistema de las comunidades económicas, el método intergubernamental corresponde al sistema de funcionamiento institucional de los ámbitos judiciales y de política exterior y de seguridad común, segundo y tercer pilar, respectivamente. Este método se basa en una concepción de cooperación entre los Estados miembros, pues mantiene su distancia de los ámbitos comunitarios y los Estados conservan su capacidad de veto, con lo cual controlan los procesos sin trascender a su comunitarización formal. Este método se basa en el principio de que los Estados mantengan el control en la toma de decisiones. Con el Tratado de Lisboa desaparece la estructura de los tres pilares, pero su eliminación no implica la *comunitarización* de la política exterior y de seguridad común, que conserva su carácter de “cooperación intergubernamental”. En relación con la *comunitarización* del pilar judicial se ha avanzado en las dos últimas décadas, pero en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal se siguen procedimientos particulares en los que los Estados miembros conservan poderes importantes, incluso aunque estén integrados en el régimen del derecho comunitario (Calduch, 1991).

Por otro último, en relación con los foros de negociación, se ha utilizado el concepto intergubernamental para denominar de manera genérica, pero práctica, a un tipo de formato tradicional de trabajo único y específico de las relaciones multilaterales: Conferencia Intergubernamental (CIG), que oficialmente se le llama “Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros”, de acuerdo con el Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Las CIG son únicas porque son espacios de negociación reservados sólo para los Estados miembros, y específicas porque únicamente se centran en revisar e

introducir modificaciones en los Tratados. En este marco, las CIG concentran la función más estratégica y trascendental de las instituciones intergubernamentales (Consejo Europeo y Consejo) y del correspondiente método intergubernamental. Razón suficiente para ahondar en su explicación.

Las CIG son convocadas conforme a un procedimiento formal establecido en el Artículo 48 del TUE, en el que se señala que los Estados miembros, la Comisión o el Parlamento Europeo pueden presentar al Consejo propuestas encaminadas a la revisión de los tratados. Tales propuestas son expuestas por el Consejo al Consejo Europeo y notificadas a los parlamentos nacionales. Si el Consejo Europeo, por mayoría simple y tras consultar al Parlamento Europeo y a la Comisión, se pronuncia en favor del examen de las propuestas de revisión, el Presidente del Consejo Europeo convoca una Convención. Ésta se integra por representantes de los parlamentos nacionales, por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, por el Parlamento Europeo y por la Comisión. Estudia las propuestas de revisión y aprueba por consenso una recomendación a una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros. A continuación, el Presidente del Consejo convoca la Conferencia para decidir por consenso las modificaciones pertinentes de los Tratados.

Desde mediados de los años ochenta, el proceso de integración europea ha experimentado continuos cambios y ajustes, generados por las necesidades de redefinición del sistema, así como de las sucesivas ampliaciones que han requerido readaptaciones de los tratados; todo ello en el marco de las CIG. Las negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros son conducidas al margen del sistema institucional comunitario y destacan por la escasa participación de las instituciones europeas (Mateo, 2005: 22).

La primera CIG se celebró con motivo de la preparación del Acta Única Europea (1986), con la finalidad de introducir los cambios necesarios con vistas a la consolidación del mercado interior para 1993. Contando esta CIG, a la fecha se han celebrado seis conferencias. En torno al Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992) se celebraron dos CIG con temas diferentes, una sobre la unión económica y monetaria (UEM) y la otra sobre la unión política, en virtud de la cual se establecieron la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior (JAI). La cuarta CIG se convocó en marzo de 1996 en el Consejo Europeo de Turín para el Tratado de Ámsterdam (1997), que tuvo como tarea revisar las disposiciones del Tratado de Maastricht, cuya aplicación planteaba problemas, así como para preparar la futura ampliación con el ingreso de los países de Europa del Este.

En la quinta CIG, la del Tratado de Niza (2001), se deliberaron los “temas pendientes de Ámsterdam”: la dimensión y composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros, la eventual extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo y las cooperaciones reforzadas, incluidas en el Consejo de Santa María de Feira de junio de 2000. Con el objetivo de garantizar la preparación amplia y transparente de la siguiente CIG, el Consejo Europeo publicó en diciembre de 2001 la Declaración de Laeken, que convoca organizar una “Convención sobre el futuro de Europa” para elaborar la propuesta de un nuevo tratado por el que se establecería una Constitución para Europa. Los trabajos de la Convención resultaron fructíferos, se concluyó por consenso de todos los Estados miembros, en junio del 2003, el proyecto de “Tratado Constitucional”, como se le denominó de manera informal. Se reconoce que la Convención fue una innovación fundamental, ya que la reforma del Tratado de Niza no se dejó en manos de una conferencia intergubernamental, como el caso de las revisiones anteriores, lo que favoreció un escenario de negociación abierto a la participación de los funcionarios de las instituciones de la Unión. Sin embargo, al frenarse el proceso de ratificación del “Tratado Constitucional” por el *no* francés y holandés en 2005 y tras un *impase* de dos años, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2007, para convocar una nueva CIG, la sexta, que es la última celebrada hasta 2022, que se encargó de la redacción de un proyecto de tratado que sustituyera el Tratado de Niza, tomando como base los avances ya incorporados en el fallido Tratado Constitucional y resolviendo los puntos institucionales conflictivos, como el sistema de voto, la presidencia del Consejo Europeo o la ampliación del campo de aplicación de la mayoría cualificada. El resultado fue el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009.

Los resultados obtenidos en las CIG son la evidencia empírica de la trascendencia de las negociaciones entre los Estados miembros para seguir avanzando en el proceso de integración regional, por lo que sin método intergubernamental no habría método comunitario o supranacional. En este sentido, nos identificamos con el enfoque teórico del intergubernamentalismo liberal, que tiende puentes con las teorías de la negociación supranacional y el neoinstitucionalismo o institucionalismo funcional.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

El carácter prescriptivo de los enfoques teóricos de la integración europea se ha enfrentado de manera recurrente a las situaciones de crisis que se han pre-

sentado en el proceso de la integración. Crisis que siempre van a sacar a flote o evidenciar el poder determinante que mantienen los Estados miembros en la conducción del proceso de integración. De tal forma, frente al carácter prescriptivo de los enfoques federalista y funcionalista, va a surgir en la década de los sesenta el enfoque del realismo político en la teoría de la integración. Lo paradójico es que el autor que impulsa la perspectiva del realismo político en los análisis de la integración regional será Stanley Hoffmann, quien es considerado representante del enfoque de la sociología histórica de Raymond Aron en la academia anglosajona de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Se identifica el enfoque realista de Hoffman como el inicio de la corriente intergubernamental en el proyecto teórico general de la integración regional, que es considerada como la corriente opuesta que confronta las corrientes comunitaristas o supranacionales, representadas por el federalismo y el funcionalismo. El enfoque intergubernamental reposiciona el papel de los Estados soberanos en el proceso de integración, como los actores más poderosos que determinan el rumbo de dicho proceso a partir de sus intereses nacionales. De ahí que, si se presenta la coincidencia de intereses entre los Estados, se avanza en la integración en sectores funcionales económicos y sociales, siempre y cuando se mantenga la coincidencia de intereses (Hoffman, 1964).

Hoffman cuestionó al neofuncionalismo reinante de los primeros años del proceso de integración y formula el intergubernamentalismo (Mariscal, 2003: 32) al hacer el balance del experimento europeo, destacando la supervivencia de los Estados, sin duda transformados por la integración, pero que siguen viviendo como tales (Hoffman, 1966).

Como se señaló en el apartado anterior, el “Compromiso de Luxemburgo” frenó la inercia del proceso de comunitarización, imponiéndose la intergubernamentalidad, lo que cuestionó los alcances del binomio de las corrientes federalista y funcionalista. En este marco, la corriente realista, ya en su versión “neorrealista” o intergubernamental, acepta la posible influencia de los grupos de interés en las decisiones referidas a determinados actores funcionales. Sin embargo, también valoraban la influencia y otros factores tales como los procesos electorales o las concepciones de las burocracias estatales en cuanto a los intereses económicos nacionales a largo plazo. En consecuencia, son las percepciones de los gobiernos estatales y no los grupos económicos los verdaderos factores determinantes en el proceso de integración (Morata, 1999: 112).

De hecho, a partir de 1966 el sistema de cooperación intergubernamental se fortalece y su evolución se evidencia a través de la creciente importancia del Consejo de Ministros, la creación del Consejo Europeo en 1974 y la puesta en marcha de la política cooperación política europea, al margen del

sistema comunitario. Además, con el ingreso de Reino Unido en 1973, se releva a Francia en el papel de defensor a ultranza de la soberanía nacional (Morata, 1999).

La profundización de la integración y el ingreso de nuevos miembros a la UE condujeron a la necesidad de revisar los tratados vigentes, conduciendo en la década de los ochenta a convocar a la primera Conferencia Intergubernamental, en cuyo marco se elaboró el Acta Única Europea de 1986, donde se percibe con mayor transparencia la tendencia a fortalecer el proyecto de unidad política. Este proyecto adquiere mayor relevancia con el fin de la Guerra Fría y el colapso del socialismo real en Europa del Este, lo que acelera la necesidad de reencauzar el proceso de integración regional, por lo que se convocó a la segunda Conferencia Intergubernamental cuyos trabajos dieron como resultado el Tratado de Maastricht de 1992. En este nuevo escenario de una Europa sin “divisiones político-ideológicas” entre capitalismo y socialismo se inició una segunda etapa del desarrollo teórico de la integración europea, profundizándose el debate entre la corriente intergubernamental y la corriente de la supranacionalidad, representando esta última a todos los enfoques comunitaristas: neofuncional, neofederal, neoinstitucional y gobernanza supranacional (Peña, 2021b).

En el marco de este debate destaca el enfoque del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik, quien establece dos variables sustantivas en el proceso de integración: las preferencias particulares de los Estados miembros, a partir de su interés nacional, y la negociación internacional como el espacio fundamental donde se dirimen las diferencias entre los Estados y se logran acuerdos que coadyuvan a maximizar los intereses de cada Estado y favorecen el proceso de integración (Moravcsik, 1993).

Para Moravcsik, el proceso de la integración regional se sustenta en las preferencias de los gobiernos nacionales y no de las instancias o entidades comunitarias, ya que las preferencias de los Estados reflejan el balance de los intereses económicos antes que razones políticas o preocupaciones de seguridad nacional. Por lo tanto, el resultado de las negociaciones proyecta el relativo poder que cada Estado tiene, pues la decisión de transferir la autoridad a las instancias supranacionales responde a los intereses de los gobiernos y no a una ideología federalista o a la creencia en la inherente eficiencia de las organizaciones internacionales (Moravcsik, 1993).

Moravcsik utiliza el término “liberalismo intergubernamental” para explicar las decisiones que han marcado la evolución de la UE. Combina los enfoques de política económica internacional, análisis de negociaciones y teoría de regímenes internacionales (Morata, 1999: 118). El liberalismo interguberna-

mental se define como una teoría racionalista de la negociación interestatal y de la elección institucional, centrada en la hipótesis de que los Estados desarrollan sus preferencias con base en su interés particular, negocian para conseguir resultados tangibles en su favor y deciden delegar soberanía en las instituciones internacionales cuando lo consideran necesario para hacer más creíbles sus compromisos (Moravcsik y Nicolaïdis, 1999: 82).

Más adelante, Moravcsik y Schimmelfennig tipifican a la UE como un régimen internacional de coordinación política estatal que puede ser explicado en un marco analítico de tres etapas: primera, los Estados definen sus preferencias; segunda, negocian los acuerdos sustantivos; y, tercera, crean instituciones para asegurar esos resultados. Cada etapa es separada y explicada por una “teoría parcial distinta”, respectivamente: teoría de formación de preferencias, teoría de negociaciones y teoría de la institucionalización (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009).

DEBATE CONTEMPORÁNEO

No se puede completar el análisis del concepto intergubernamental sin hacer referencia a un aspecto manejado en los medios académicos y políticos, referente a la apreciación de que se ha venido intergubernamentalizando la UE, en detrimento de la comunitarización del proceso de integración. Es decir, que los Estados están manteniendo una postura de mayor recelo soberanista, lo que ha quedado de manifiesto en el Tratado de Lisboa, que se considera un triunfo en favor del intergubernamentalismo al crear las figuras de la Presidencia unipersonal del Consejo Europeo y la del Alto Representante de la UE para las Relaciones Exteriores y la Seguridad, que fortalecen las instituciones intergubernamentales en detrimento de la Comisión Europea, considerada como el baluarte institucional del comunitarismo supranacional de la Unión (Mangas y Liñan, 2012: 47; Ortega, 2012: 24).

Existe consenso entre los analistas sobre el mayor peso que se le otorga al “realismo intergubernamental” en el Tratado de Lisboa, que se puede resumir en los siguientes aspectos (Mangas, 2015):

- Se refuerza el principio del respeto a la identidad nacional de sus Estados miembros y las funciones esenciales de estos.
- La seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

- La política exterior de seguridad y defensa mantendrá su especificidad con pleno control intergubernamental.
- Se incorpora la cláusula de retirada, propia del derecho de los tratados y de los tratados constitutivos de las OIG, que no contemplaba los tratados anteriores.
- Se incorpora el principio de renacionalización de competencias atribuidas a las instituciones, lo que ningún tratado anterior admitió, ya que prevalecía el principio de progresividad del acervo comunitario como un objetivo esencial de la Unión Europea.

Un factor que ha influido de manera importante en el fortalecimiento del sistema de la cooperación intergubernamental es la gestión de las crisis que ha experimentado la UE, tanto las internas como las externas. En este marco destaca, por su efecto y consecuencias estructurales, la gestión de la crisis económica mundial iniciada en 2007 en Estados Unidos e internalizada en la UE a partir de 2008, con impactos en el sistema euro, en particular en algunos Estados con serios problemas de su “deuda soberana”, donde las políticas de austeridad impuestas por el liderazgo alemán-francés, que ya para 2011 se reconocía como la fórmula Merkel-Sarkozy, condujeron a lo que se ha denominado el “intergubernamentalismo político”, cuyo nexos con el “intergubernamentalismo institucional” del Consejo Europeo, fortalecido por la emergencia de la crisis a través de las Eurocumbres, conforman un complejo monopolio de toma de decisiones de los jefes de Estado y Gobierno (Closa, 2012: 24).

Por otro lado, también existe consenso entre los analistas de que el éxito del proceso de integración europea es la originalidad de saber combinar, desde su fundación, los elementos intergubernamentales y comunitarios o supranacionales. En el caso del Consejo, hay que tener en cuenta su carácter híbrido, ya que, por un lado, representa los intereses nacionales y, por ello, encarna el principio de la representación de los Estados integrados en la Unión; pero, por otro lado, aunque no es independiente de los Estados, expresa una voluntad propia, distinta de la voluntad de cada uno de los Estados, por lo que las decisiones del Consejo se imponen a todos los Estados miembros hayan votado en favor o en contra o incluso si se abstuvieron. Por lo tanto, si la voluntad del Consejo es distinta a la de sus miembros, un Estado, aun votando a favor, puede impugnar un acto del Consejo, pues su voto no tiene relevancia autónoma; es un elemento de la voluntad colegiada (Mangas, 2012: 201). Como se puede apreciar, el carácter híbrido del Consejo es el mejor ejemplo de que lo intergubernamental y lo comunitario no son compartimentos estancos.

El carácter híbrido del Consejo tiene repercusiones políticas de legitimidad democrática en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se considera que la UE combina de manera imperfecta el método comunitario y el intergubernamental. El primero promueve la construcción de un modelo democrático por el que se rige la mayoría de los sistemas de toma de decisión en la Unión. Por su parte, el método intergubernamental resulta a veces más práctico y puede gestionar y resolver las crisis, pero genera problemas de legitimidad democrática, y enrarece o contribuye a la opacidad de la toma de decisiones (Fernández, 2017: 31).

Por lo que toca al Consejo Europeo, a partir del Tratado de Lisboa se le percibe fuerte, también hay un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo en la UE, con anterioridad básica y exclusivamente encarnado por la Comisión. Ahora el ejecutivo es doble: intergubernamental (el Consejo Europeo) y comunitario (la Comisión). Por su parte, el cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad incorpora otra responsabilidad y facultades como Vicepresidente de la Comisión, por lo que se incrusta un elemento intergubernamental en el seno del colegio mismo de la Comisión. Además, preside el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores (Mangas, 2015: 31-33).

El debate sobre el método comunitario *versus* método intergubernamental resulta más técnico que político. Esto se visualiza con mayor precisión cuando se critica el sesgo intergubernamental en la construcción de una estructura institucional vía tratados, de manera paralela al todo de la UE, en sentido estricto. Los Estados que tienen el euro como moneda han negociado, por la necesidad de proporcionar soluciones a la crisis financiera, dos tratados internacionales que crean una estructura legal paralela a la propia UE: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Ambos Tratados amparados por los parlamentos nacionales (Fernández, 2017: 29; Closa, 2012: 27).

En resumen, consideramos que ha sido atinada y exitosa, apeándose a los principios del Derecho Internacional, la forma en que se ha incorporado el concepto intergubernamental en el discurso jurídico, teórico y político de la UE para tipificar sus instituciones, foros de negociación y un método de trabajo. En lo que no estamos de acuerdo por incorrecto es que se maneje lo intergubernamental como lo opuesto o antónimo a lo supranacional, ya que sin lo intergubernamental, como espacio de negociación y cooperación entre los Estados miembros, no existirían los acuerdos que han hecho posible la construcción y el funcionamiento de las instituciones y ámbitos supranacionales; lo que se comprueba con la promoción de las CIG, cuyos resultados

prácticos y exitosos son la evidencia empírica que sin intergubernamental no habría supranacionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Victoria y Blanca Vilà (2011), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona: Carta de las Naciones Unidas.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco (2002), *La integración europea*, Madrid: Tecnos.
- Calduch, Rafael (1991), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Ciencias Sociales, [Europa.eu/legislación_summaries/glossary_es.htm].
- Castro-Rial Garrone, Fanny (2012), “El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo y el Consejo Europeo”, en Concepción Escobar Hernández (coord.), *Instituciones de la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Closa, Carlos (2012), “El intergubernamentalismo como un paso previo al método comunitario”, en Diego López Garrido (coord.), *El estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung/Lúa Ediciones.
- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.
- Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y las Organizaciones internacionales, o entre las Organizaciones Internacionales, 21 de marzo de 1986.
- Escobar Hernández, Concepción (2012), “La Unión Europea”, en Concepción Escobar Hernández (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Álvarez, Jonás (2017), *Crónicas europeas. Concordias y discordias en la Unión*, Madrid: Catarata.
- González Campos, Julio, Luis Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María Paz (2008), *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid: Thomson-Civitas.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo, María José Cervell Hortal y Juan Jorge Piernas López (2015), *La Unión Europea y su derecho*, Madrid: Trotta.
- Hoffman, Stanley H. (1963), *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, M. D. López Martínez (trad.), México: Tecnos.
- Hoffman, Stanley (1964), “The European Union Process at Atlantic Crosspurposes”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 3.
- Hoffmann, Stanley (1966), “Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, vol. 95, núm. 3.

- Mangas Martín, Araceli (2015), “Post-Lisboa y la larga crisis”, Estudio introductorio, en *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Noguerras (2012), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid: Tecnos.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (1997), *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*, Madrid: McGraw-Hill.
- Mateo González, Gemma (2005), “La institucionalización de las conferencias intergubernamentales de la Unión Europea”, *Working Papers Online (WPOL)*, núm. 1, Barcelona: Instituto de Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Medina, Manuel (1979), *Las organizaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Merle, Marcel (1997), *Sociología de las relaciones internacionales*, Roberto Mesa (trad.), Madrid: Alianza Editorial.
- Mesa, Roberto (1980), *Teoría y práctica de relaciones internacionales*, Madrid: Taurus.
- Morata, Francesc (1999), *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel.
- Moravcsik, Andrew (1993), “Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 4.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Reino Unido: UCL Press.
- Moravcsik, Andrew y Kalypso Nicolaïdis (1999), “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 37.
- Moravcsik, Andrew y Frank Schimmelfennig (2009), “Liberal Intergovernmentalism”, en Thomas Diez y Antje Wiener (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Ortega Gómez, Marta (2012), *La Comisión Europea y el Gobierno de la Unión*, Madrid: Marcial Pons.
- Peña Guerrero, Roberto (2016), “Cooperación Internacional”, en Fernando Castañeda Sabido *et al.* (coords.), *Léxico de la vida social*, México: UNAM-SITESA.
- Peña Guerrero, Roberto (2018), “La naturaleza de la Unión Europea como actor internacional”, *Revista Perspectiva Integral*, año 6, núm. 10, abril-septiembre, México.

- Peña Guerrero, Roberto (2020), “Reflexiones sobre el estudio de la Unión Europea: el entramado teórico federalista-funcionalista”, en Alejandro Chanona Burguete y Dámaso Morales, *Deconstrucción y construcción de la UE. Una visión crítica*, México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Ediciones la Biblioteca.
- Peña Guerrero, Roberto (2021a), “El Consejo de la Unión Europea”, en Alejandro Chanona Burguete y Dámaso Morales, *Historia de la construcción de la Unión Europea*, México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Peña Guerrero, Roberto (2021b), “El desarrollo teórico de la integración regional europea”, en Alejandro Chanona Burguete y Dámaso Morales, *Tendencias contemporáneas de Europa. Temas selectos*, México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Reuter, Paul (1999), *Introducción al derecho de los tratados*, Eduardo L. Suarez (trad.), México: UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Iglesias, Carlos y Manuel López Escudero (2006), “Estructura institucional de las comunidades europeas y de la Unión Europea”, en Manuel Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, capítulo xxvii, Madrid: Tecnos.
- Schneider, Gerald y Mark Aspinwall (2001) (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Sobrino Heredia, José Manuel (2006), “Las Organizaciones Internacionales: generalidades”, en Diez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

INTERREGIONALISMO

*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez**

DEFINICIÓN

EL INTERREGIONALISMO ES un fenómeno que se hizo presente a finales del siglo XX y que se acrecenta en el siglo XXI; se ha definido como un fenómeno multidimensional en el que dos o más regiones internacionales interactúan. Sin embargo, no es posible entender la complejidad de este fenómeno sin hacer referencia a la formación de dichas regiones y por ende al regionalismo, concepto que en la actualidad implica más elementos, no sólo el geográfico.

Por lo anterior, el interregionalismo no se puede entender sin abordar y comprender el fenómeno del regionalismo. Éste último hace referencia a una región geográfica que en muchos casos puede ser concebida al interior de los mismos; sin embargo, en la dinámica internacional refiere a la organización de tres o más Estados de una misma zona geográfica y geopolíticamente identificada, cuyos vínculos de solidaridad, cooperación e intercambio se plasman, por lo general, en un Tratado o algún otro instrumento jurídico. Si bien las primeras expresiones de regionalismo internacional se pueden encontrar en el siglo XIX, fue en el siglo XX que se crearon iniciativas regionales en mayor número, e incluso algunas aún permanecen. Entre ellas se cuentan las que se insertan en organizaciones universales, como en Naciones Unidas, cuyo objetivo era encontrar soluciones acordes a las problemáticas y particularidades de cada

* Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Correo electrónico: ttperez@politicas.unam.mx

región; así se crearon la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comisión Económica Para África (CEPA), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras. Asimismo, se cuentan las organizaciones regionales con objetivos específicos como la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), cuya función es la seguridad de los países que conforman la región del Atlántico Norte y los países miembros de la Organización.

Es importante mencionar que así como se crearon organizaciones regionales con fines específicos, en el siglo pasado también se inició el proceso de integración europeo cuyas características lo diferencian de otras organizaciones internacionales, ya que ha logrado crear una estructura institucional a las que los Estados han cedido competencias y cuenta con un esquema de representación de los ciudadanos de los países miembros a través del Parlamento Europeo, lo que ha llevado a que los Estados hayan adquirido un verdadero compromiso de coordinación con las instituciones europeas para la solución de problemas comunes, incrementando la interdependencia entre los miembros, pero sin perder su soberanía; aspectos que hacen de la hoy Unión Europea (UE) un proceso que no ha podido ser replicado en otras regiones.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Para comprender el proceso del regionalismo y el interregionalismo es necesario revisar la creación del proceso de integración europeo. Éste se inició en la década de los cincuenta, después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir las economías de los países europeos afectados por la guerra; el desarrollo que alcanzaron los seis países miembros en relativamente pocos años llamó la atención en otras regiones, por lo que se crearon acuerdos y procesos regionales en los que se trató de replicar algunos de los elementos del proceso, tal fue el caso de América Latina, Asia y África. Como ejemplo, en América Latina se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que en 1980 se transformó en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). El objetivo de esta iniciativa estuvo enmarcado en la propuesta de desarrollo de la CEPAL, en la que ante el progreso presentado por los países europeos en la década de los cincuenta se propuso generar un desarrollo económico similar al de la entonces Comunidad Económica Europea en América Latina. Sin embargo, las dificultades económicas internacionales de la década de los setenta incidieron tanto el proceso europeo como en los que se habían creado en otras regiones; ello tuvo como consecuencia un periodo de estancamiento y un cambio en las dinámicas regionales.

Fue hasta los años noventa del siglo xx, tras la caída del bloque socialista, que se vivió una nueva ola del regionalismo; se crearon nuevos procesos como el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN, 1994) o el Sistema de Integración Centroamericana (SICA, 1991), y otros se renovaron.

Ante la variedad de objetivos, particularidades y condiciones de los Estados miembros, se generaron esquemas regionales con características diferenciadas, por lo que se han identificado diversos tipos de regionalismo: abierto o cerrado, nuevo o viejo, entre otros. En un primer momento, el estudio del regionalismo estuvo estrechamente vinculado a la integración, teniendo como punto de partida y modelo al proceso europeo, pero conforme éste se complejizó y profundizó, a pesar de los intentos de replicarlo en otras regiones del mundo sin éxito, pues no existe ningún proceso que se le asemeje en estructura y compromiso de los países miembros, fue que se empezó a trabajar en la distinción de los procesos de integración y el regionalismo.

Entre los autores más destacados y que mejor distinguen las características del regionalismo internacional se encuentran Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Hurrell, 1997), quienes se han convertido en un referente para la distinción de los diversos términos vinculados a los procesos gestados en una región. Aquí cabe destacar que quien más ha desarrollado la distinción entre los diferentes conceptos que aluden al regionalismo es Andrew Hurrell.

Hurrell afirma que las regiones son socialmente contruidas, sea por las interacciones de los factores económicos, sociales, culturales o políticos, así como por elementos históricos que pueden incidir en la creación de una región; considerando lo anterior, establece cinco categorías que contribuyen a distinguir las diferentes acepciones en las que se utiliza en término regionalismo. La primera es la *regionalización*, la cual hace referencia al incremento de la interacción en una región; implica un proceso autónomo de interacción social y económica en el que los gobiernos no están involucrados, sino que son las fuerzas económicas tales como el mercado, los flujos privados de inversión y comercio, así como las políticas y decisiones de las compañías en dicha región las que determinan el incremento de interacciones, y con ello una “integración informal”. Como ejemplo podemos mencionar ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos como Tijuana-San Diego, las cuales desarrollaron, desde antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (El TLCAN entró en vigor en 1994, y también formó parte de los acuerdos inmersos en la ola de regionalismo de la década de los noventa), una intensa actividad comercial, social y cultural que las diferenciaba del resto de las ciudades en el interior de sus respectivos países.

La segunda acepción es la de *conciencia e identidad regional*, éstos son considerados términos confusos e imprecisos; sin embargo, han adquirido

relevancia en algunos casos de regionalismo, por lo que Hurrell los define como la percepción compartida de pertenecer a una comunidad en particular, que puede estar basada en factores internos como historia, cultura e incluso tradiciones religiosas comunes. Una segunda posibilidad es que esa percepción de pertenencia a una comunidad esté sustentada en factores externos como amenazas a la seguridad. Como ejemplos podemos citar la conciencia e identidad regional que existe en América Latina al reconocer que se comparten características culturales, históricas e incluso religiosas comunes. En identidad por factores externos podemos ubicar el caso de Europa occidental durante la Guerra Fría ante la amenaza del comunismo o bien, más recientemente, el concepto de Occidente frente al terrorismo yihadista.

Una tercera acepción es la *cooperación regional interestatal*, la cual involucra a los Estados a partir de la negociación ya sea para crear acuerdos intergubernamentales o regímenes internacionales. Este tipo de cooperación puede ser formal o informal y, por lo tanto, el nivel de institucionalización puede ser más o menos laxo, por lo que ésta no asegura su efectividad o importancia política. En este caso, los acuerdos pueden abarcar un amplio rango de propósitos como promover valores compartidos o bien buscar soluciones a problemas comunes. Los objetivos pueden ser muy variados, pueden ir desde establecer posturas comunes en foros internacionales hasta la creación de un área de seguridad para responder a amenazas externas.

Como una derivación de la cooperación regional estatal, se ubica a la *integración regional promovida por los Estados* para eliminar las barreras al comercio, servicios, capital y personas. De esta aseveración es importante destacar que si bien el estudio del regionalismo se deriva de los análisis sobre el proceso de integración europeo, el regionalismo representa una categoría más amplia y comprensiva que la integración.

La última acepción es *cohesión regional*, que sería el resultado de alguno de los cuatro procesos anteriores y que constituiría una unión regional consolidada y cohesionada.

En lo que se refiere a la vertientes teóricas para explicar el regionalismo, Hurrell reconoce que al igual que para el estudio de la integración regional, existen varias vertientes explicativas pero las fundamenta en los niveles de análisis. De esta manera menciona al neorrealismo, el cual explica la formación de las regiones a partir de las amenazas o retos existentes en el sistema internacional, considerando el factor geopolítico en el que se desarrolla la región. Centra su atención tanto en las presiones de poder político como en las dinámicas de competencia económica y mercantilista. Considerando estas variables, explica la creación de acuerdos económicos o de seguridad en los

que los Estados más débiles se supeditan a los lineamientos de las superpotencias. Cabe mencionar que este tipo de alianzas que explica el neorrealismo corresponden a lo que más tarde Björn Hettne, entre otros, denominarán como “Viejo regionalismo” y que estará ligado a la Guerra Fría y caracterizado por la creación de alianzas, acuerdos y organizaciones regionales con objetivos geopolíticos y de seguridad.

El segundo recurso explicativo que menciona es la globalización; sin embargo, en un primer acercamiento, parecería que la globalización y el regionalismo son procesos contrapuestos, pero han sido varios los autores que han abordado el tema desde la perspectiva de la globalización, en México podemos citar a Graciela Arroyo Pichardo y María Cristina Rosas González, entre otros. La explicación es que el regionalismo, especialmente el que se genera en la década de los noventa, se plantea como una opción para liberalizar el comercio por regiones, una vez que se ha consolidado el libre mercado en un grupo de países, éste se amplía a partir de nuevos acuerdos con otros países o regiones, lo que fomenta y encamina el proceso hacia la globalización de una manera más pautada, pero también más segura que las expectativas de los acuerdos multilaterales resultantes en organismos como la OMC. Para sustentar lo anterior, habrá que ver el número de acuerdos regionales que existen en el mundo, así como la diversidad de acuerdos que puede tener un país o regiones como lo es la UE. Un ejemplo claro de la complejidad a que ha llegado el interregionalismo es la imagen del “Spaghetti-bowl” de Jigdash Baghwati.

Los enfoques anteriores explican el regionalismo en función de los factores externos; realizan su análisis en función de la respuesta a los problemas o las dinámicas generadas por la interdependencia que surge entre los actores ante la complejidad y dinamismo de los vínculos entre los Estados miembros. Al respecto, se recupera al neofuncionalismo como un enfoque explicativo para analizar el regionalismo a partir de las interacciones entre los miembros y para argumentar cómo el establecimiento de acuerdos sectoriales generaría una inercia hacia otros para integrarlos, considerando por supuesto también la intervención de los Estados en el establecimiento de las instituciones supranacionales.

La otra vertiente que se recupera es el institucionalismo neoliberal, el cual se enfoca en el incremento de la interdependencia, lo que genera una mayor necesidad de cooperación y la consecuente creación de instituciones internacionales para la solución de problemas comunes. En este caso, y a diferencia del neofuncionalismo, la participación de los Estados es esencial, puesto que constituyen el intermediario entre la esfera doméstica y la internacional. Por último, esta vertiente considera que el papel de las instituciones internacio-

nales es crucial para los Estados, ya que éstas generan beneficios a los Estados miembros e impactan en las estrategias y en la definición de los intereses de los actores estatales. En el análisis del regionalismo, el institucionalismo neoliberal reconoce la existencia de externalidades políticas que requieren una atención colectiva; mientras que la necesidad de generar incentivos para la reducción de costos de transacción facilita los vínculos intrarregionales, por lo que este proceso favorece la creación de instituciones interesatales de cooperación formales o informales, como ejemplo se puede considerar el caso del TLCAN. Asimismo, la creación de regímenes de seguridad regional como la ANSEA, también son explicados por este enfoque a partir de los beneficios que esta alianza genera para los miembros de la organización, a diferencia de considerarla sólo una respuesta a las condiciones externas como lo hace el neorealismo.

El constructivismo es uno de los enfoques que más se utilizan en los últimos años para estudiar el regionalismo. Éste hace énfasis en la conciencia e identidad regional, tomando en consideración los valores que unen a los miembros de una comunidad: responsabilidad mutua y confianza. Por ello, considera importante la coincidencia de valores societales tales como el capitalismo o la democracia para la creación de una comunidad regional. Enfatiza la importancia del intercambio de conocimiento, aprendizaje, fuerzas ideacionales y creación de estructuras institucionales normativas. Considera que el conocimiento de las estructuras intersubjetivas permite entender la evolución y el cambio de intereses e identidades que llevan a crear nuevas formas de cooperación y con ello la transformación o cambio de una comunidad. En tanto que el constructivismo atiende más a la construcción de identidades e intereses, su enfoque resulta ser más sociológico que económico, por lo tanto, explica una parte del fenómeno pero, a pesar de sus pretensiones, deja de lado elementos esenciales en el regionalismo.

Aproximaciones teóricas al interregionalismo

Desde finales del siglo pasado, el dinamismo que los procesos regionales han inyectado a las relaciones internacionales se evidencia en el número de acuerdos, así como en la variedad de tipos de regionalismo. Es necesario mencionar que hasta este momento no se han abordado los procesos creados en Asia, una región que también se ha caracterizado por una intensa participación tanto regional como interregional y que sin duda han contribuido a enriquecer el análisis del regionalismo.

Aunado a lo que se ha señalado hasta el momento, es importante considerar las relaciones gestadas entre los diferentes acuerdos regionales y en ello se destacan los vínculos y acuerdos que ha desarrollado la UE con Asia, África y el Caribe, además de algunos acuerdos que ha realizado con otros actores en América Latina. También destaca el desarrollo de sus vínculos con los países del Mediterráneo, dando lugar a la Unión por el Mediterráneo y reforzando su política de vecindad. De estos acuerdos nace el término “interregionalismo”, el cual también ha generado diversos estudios, así como aproximaciones teóricas e incluso Heiner Hänggi (Hänggi, 2000) ha identificado tres tipos diferentes de interregionalismo: *a) interregionalismo puro*, que hace referencia a los vínculos que se desarrollan entre agrupaciones regionales tanto en el ámbito comercial como político; como ejemplo podríamos mencionar el vínculo que tiene la UE con el Mercosur; *b) el interregionalismo híbrido*, que define las relaciones de un grupo regional con un país, como ejemplo, el acuerdo entre la UE y México, y *c) el transregionalismo*, el cual alude al diálogo entre bloques, pero en el que los Estados participan de manera individual, en tanto que no existen instituciones o no se cuenta con una personalidad jurídica que represente a los Estados participantes, como sería el caso de la UE y América Latina con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC) (Ayuso, 2015).

De acuerdo a Hänggi, las aproximaciones teóricas para estudiar el interregionalismo pueden ser el realismo, el institucionalismo liberal y el constructivismo. El análisis del interregionalismo desde la teoría realista se centra en explicar el fenómeno desde el poder y en la búsqueda de equilibrio en el sistema internacional; el liberalismo institucional se centra en la cooperación como un mecanismo para manejar la interdependencia compleja y el constructivismo teoriza sobre la construcción de identidades. Sin embargo, Hänggi propone el análisis del interregionalismo desde un enfoque sistémico como una forma de combinar las perspectivas realista y al institucionalismo liberal.

Dentro de las explicaciones que se dan a este fenómeno podemos encontrar que su dinámica evita la marginalización de los actores, aumenta la autonomía para maniobrar en un sistema anárquico; diversifica las relaciones para disminuir la dependencia de ciertos mercados; favorece un balance externo, ya que constituye un mecanismo para restringir y asegurar la participación de otros actores de manera abierta en el marco multilateral global y, finalmente, favorece las normas de cooperación como consecuencia del compromiso con el exterior.

El proceso de integración europeo ha sido ejemplo para otras regiones, el caso de América Latina es muestra de ello; sin embargo, las condiciones en una y otra región difieren, por lo que los procesos tienen particularidades propias,

sin que ello vaya en detrimento de las iniciativas latinoamericanas, al contrario, su diversificación y particularidades han estimulado el estudio sobre el regionalismo en los últimos años. No obstante, el proceso europeo tiene sus orígenes en objetivos económicos, éstos fueron complementados por intereses políticos lo que permitió la creación y consolidación de instituciones supranacionales y de procesos económicos, políticos y sociales que hicieron posible la disolución de fronteras físicas para el libre tránsito de personas y productos, así como una moneda única, entre otros procesos que hacen tan particular a la UE, pero que no han podido ser replicados; por ello, es que también cuenta con explicaciones teóricas de algunas de sus etapas de evolución, como lo son el funcionalismo y el federalismo en sus orígenes, pero conforme evolucionó, otros enfoques explicativos permitieron comprender el proceso europeo.

A pesar de su particularidad, el proceso de integración europeo ha promovido tanto el regionalismo como el interregionalismo. En el primero como ejemplo a seguir y en el segundo como actor y promotor activo. Es evidente que el interregionalismo para la UE ha representado un instrumento de acción para posicionarse como un actor significativo en el sistema internacional, llevando, a través de los acuerdos signados con otros actores, sean Estados o agrupaciones regionales, una serie de valores y prácticas que la han posicionado como “potencia normativa”. Así, temas como Derechos Humanos, democracia, cuidado del medio ambiente, cooperación, entre otros, han sido elementos clave en las relaciones de la UE con sus socios en el mundo. De suyo, esta acción exterior de la UE es posible gracias a su estructura y a la capacidad de sus instituciones en temas como el comercio, así como la cada vez mayor participación en temas de interés común de sus países miembros.

DEBATE CONTEMPORÁNEO Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En los años noventa del siglo xx, el regionalismo empezó a complejizarse, se hablaba del regionalismo como la creación de bloques económicos, de seguridad o procesos de integración, además se empezaron a distinguir diferentes características y tipos de regionalismo, lo que llevó a la creación de una tipología. Al respecto, y como ya se ha planteado en este trabajo, Hurrell es uno de los estudiantes que ha hecho aportaciones importantes en lo que se refiere a la definición del regionalismo, así como un recorrido por diversos enfoques para explicar el fenómeno. De igual manera, otros analistas como Hettne e Inotai (Hettne e Inotai, 1994) distinguieron entre el “Nuevo” y el “Viejo” regionalismo, haciendo referencia a los cambios de los acuerdos regionales creados en

esa década, e incluso los realizados a inicios del siglo XXI con respecto a los existentes durante la Guerra Fría.

Al respecto, entre las características más relevantes se encuentra que el “viejo regionalismo” fue un proceso vertical en el que una potencia era el eje del regionalismo y los demás Estados se mantenían al abrigo de la misma; estas organizaciones regionales tuvieron su origen y motivación en la seguridad, que si bien fue permeado por la Guerra Fría, sus objetivos eran exclusivos; es decir, algunos acuerdos se orientaban sólo a la seguridad, en tanto que otros a lo económico. En términos económicos, el llamado “viejo regionalismo” era proteccionista y estaba orientado hacia el interior; esto es, hacia la consolidación de los mercados internos, y los actores considerados eran sólo los Estados.

El “nuevo regionalismo” es considerado como un proceso creado en un sistema multipolar que tuvo lugar al final de la Guerra Fría, lo que le imprimió características diferentes, se estima como un proceso “horizontal” en tanto que nace de las regiones en formación y no de los gobiernos, no está dominado por los asuntos de seguridad, por lo que en su formación incluye una diversidad de temas; se le considera un proceso social y multidimensional tanto por la participación como por la inclusión de temas sociales y de actores diversos. En términos económicos se tiende a considerar como un regionalismo “abierto”, consecuente y compatible con una economía mundial interdependiente; por último, el nuevo regionalismo considera la participación de una multiplicidad de actores, congruente con el proceso de globalización en el que surge. Los Estados no son más el único motor del regionalismo, incluye a actores sociales, comunidades e incluso empresas.

Se puede decir que éste es el primer reconocimiento de los cambios gestados en el mundo multipolar de la Posguerra Fría. Desde esta perspectiva, el nuevo regionalismo es producto de un mundo globalizado, dinámico y en el que una multiplicidad de actores intervienen cada vez más en la esfera internacional. Sin embargo, también se han creado otros acuerdos que generan nuevas categorías o nuevos tipos de regionalismo, en función de sus objetivos, intereses y características. Cabe mencionar que América Latina ha sido muy activa en este sentido, por lo que la tipología y los ejemplos que se presentan a continuación pertenecen a los procesos creados en dicha región; además de que no se puede omitir que éstos generan un particular interés por su repercusión en México.

En América Latina se han creado diversos procesos regionales, las primeras experiencias regionales se dieron en el marco de la llamada primera ola del regionalismo con los procesos surgidos en la década de los sesenta como efecto del éxito de las comunidades europeas y de la política promovida por la CEPAL

para el desarrollo de la región a partir de la integración. Este tipo de procesos se enmarcan en lo que también es conocido como “regionalismo cerrado” en tanto que, como se mencionó, promueve el desarrollo interno. La segunda ola del regionalismo se dio precisamente en la década de los noventa, enmarcado en el inicio de la “Posguerra Fría” y el “regionalismo abierto”; la tercera fase del regionalismo en América Latina es descrito como regionalismo “post-liberal” que se desarrolla en el siglo XXI.

Entre los procesos que se desarrollaron bajo la premisa de regionalismo “abierto” en América Latina encontramos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994); el Mercado Común del Sur (1991); la Asociación de los Estados del Caribe (1994); la Comunidad Andina, la cual, a pesar de haber sido creada en 1969, en la década de los noventa adquirió un mayor dinamismo y centró su interés en la liberalización comercial, y el Sistema de Integración Centroamericano (1993), que si bien es heredero del Mercado Común Centroamericano, en esa misma década también adquirió un renovado dinamismo para la región (Malamud, 2011).

Si bien estos acuerdos estimularon las relaciones intrarregionales al promover acuerdos con otros países y la liberalización del comercio, es importante señalar que ya iniciado el siglo XXI, el regionalismo abierto dio signos de estancamiento. Pese a que las exportaciones intrarregionales pasaron de 13.9% en 1990 a 20.2% en 1998, para 2005 presentaron un descenso de más de cuatro puntos porcentuales, situándose en 15.4% y en 2007 tuvieron una ligera recuperación al representar 18.9% (Sanahuja, 2009). Además de esta situación, fue evidente un relativo estancamiento en las relaciones económicas en la región. Al respecto, Sanahuja esgrime, en resumen, las siguientes razones de dicho cambio: *a)* un incremento del comercio (exportaciones) a los países asiáticos; *b)* escasa complementariedad entre las economías latinoamericanas; *c)* menor peso del comercio intrafirma; *d)* elevados costos de transición por barreras no arancelarias; *e)* inestabilidad macroeconómica, y *f)* elevados costos de transporte por falta de infraestructura física. Además, considera que las instituciones de este tipo de regionalismo son débiles; es decir, existe un rechazo entre los países miembros a crear burocracias onerosas y a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes (Sanahuja, 2009), lo que se traduce en crear instituciones como las existentes en la UE capaces de concentrar y administrar parte de las competencias cedidas por los Estados miembros para la profundización de la integración de la región con el objetivo de promover el mercado interno y el libre cambio entre los países miembros, proteger las economías nacionales, entre otros. Al contrario, en América Latina ha predominado el interés estatal y la idea de integración se mantiene en el discurs-

so y como una posición ideológica, lo que lleva a entender la vulnerabilidad externa, como es el caso de la inserción de las exportaciones de las pujantes economías asiáticas en la región. La conjunción de los cambios en la economía y factores políticos en la región hicieron posible la creación de nuevos acuerdos entre algunos países latinoamericanos, que hoy son enmarcados en el regionalismo “post-liberal” o “post-hegemónico” (Sanahuja, 2009).

El regionalismo “post-liberal” hace referencia a los procesos surgidos en los primeros años del siglo XXI y se caracteriza por: la crítica al paradigma liberal, el resurgimiento del nacionalismo económico y la politización de las agendas económicas externas (Gómez Kort, 2014). Asimismo, se distingue por otorgar una mayor atención a la agenda política sobre la económica, considera a los actores estatales como centrales; promueve un retorno a las políticas de desarrollo, distanciándose así de la estrategia del regionalismo abierto; manifiestan una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, por lo que, al igual que hizo la CEPAL en la década de los sesenta, plantea una vinculación entre integración y desarrollo; promueve una agenda centrada en temas de cooperación sur-sur y pone mayor interés en la seguridad energética.

Entre los procesos que se caracterizan como regionalismo “post-liberal” están la Alianza Bolivariana para los pueblos de América (ALBA) de 2004 y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) creada en 2011. Cabe mencionar que otra de las características de estos organismos es que se oponen al liderazgo de Estados Unidos en la región, de ahí el adjetivo de “post-hegemónico” con el que algunos autores los identifican.

Es importante señalar que el dinamismo generado por la globalización y la necesidad de resolver problemas comunes ha fomentado la creación de asociaciones regionales, cuya diversidad de objetivos y estructuras estimula la curiosidad de los analistas quienes han logrado reconocer y categorizar diferentes tipos de regionalismo. Sin embargo, las aproximaciones teóricas de los fenómenos descritos se siguen realizando desde vertientes positivistas como el neofuncionalismo, el realismo, el neorealismo, el institucionalismo liberal, siendo el más reciente, el constructivismo, lo que nos remite a la consideración que tanto la integración como el regionalismo y el interregionalismo han adquirido cada vez mayor relevancia en las relaciones internacionales en función de sus efectos sobre la estructura del sistema internacional, generando y reproduciendo normas y valores que conforman el mundo actual, favoreciendo así la gobernanza internacional (Ayuso, 2015).

En años recientes, diversas crisis económicas, sociales como la de refugiados y migrantes en Europa y América Latina, así como el incremento de partidos y gobiernos populistas en el mundo generaron una tendencia a for-

tales el proteccionismo lo que se recrudeció con la pandemia de Covid-19 y las subsecuentes restricciones de viajes, traslados e incluso para el comercio hicieron pensar en un regreso a políticas de cierre y autarquía de los Estados; sin embargo, las mismas condiciones y la necesidad de atender la pandemia, compartir vacunas, resolver problemas comunes como el cambio climático, reactivar las economías tras los periodos de inactividad o atender las crisis migratorias han regresado al regionalismo y al interregionalismo como un tema de la agenda internacional. Si bien el multilateralismo sigue estando presente, existen problemas regionales que requieren de la participación de los países que se pueden ver afectados, al tiempo en el que el interregionalismo se presenta como un punto intermedio entre al Estado y el multilateralismo para promover soluciones conjuntas y reactivar las economías a través del comercio. Es importante considerar que si bien los Estados mantienen la capacidad de retirarse de algún acuerdo de libre comercio, la interdependencia que éste genera y que se ha incrementado desde los noventa del siglo pasado a la fecha, dificulta las acciones unilaterales. Por lo tanto, el regionalismo y el interregionalismo siguen siendo temas de interés para los internacionalistas y en el caso concreto de la UE, es un esquema que le permite mantener su presencia internacional, tener ascendencia en países socios y regiones y promover su comercio, así como sus principios y valores.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahijado Quintillán, Manuel (2000), *Historia de la unidad europea*, Madrid: Pirámide.
- Ayuso, Anna (2015), “La Asociación UE-CELAC y la revisión del concepto de interregionalismo multinivel”, *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, núm. 15, pp. 177-207.
- Baert, Francis, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum (eds.) (2014), *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Dordrecht: United Nations University Series on Regionalism, vol. 7.
- Chanona Burguete, Alejandro (2000), “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, México: UNAM/Universidad de Quintana Roo/Plaza y Valdés.
- Clark, Christopher (2014), *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Dougherty, James E. y Robert Pfaltzgraff (1993), “Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de alianzas”, en James E. Dougherty y

- Robert Pafaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fawcett, Louise (1997), "Regionalism in Historical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Nueva York: Oxford University Press.
- Gambrill, Mónica y Gustavo Acua (2006), "Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano", en Mónica Gambrill y Pablo Ruiz Nápoles, *Procesos de integración en las Américas*, México: CISAN, UNAM.
- Gómez Kort, Magalí (2014), *Regionalismo post hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR*, Buenos Aires.
- Hänggi, Heiner (2000), "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", *Dollars Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, California.
- Hettne, Björn e Andras Inotai (1994), *The New Regionalism*, Helsinki: The United Nations University.
- Hobsbawm, Eric (1998), *Historia del siglo xx*, Buenos Aires: Crítica.
- Hurrell, Andrew (1997), "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett, & A. Hurrell, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Nueva York: Oxford University Press.
- Larousse (2011), Integración, en *El pequeño Larousse ilustrado*, México: Larousse.
- Malamud, Andrés (2011), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", *Norteamérica*, vol. 6, núm. 2.
- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid: Tecnos.
- Moreno Juste, Antonio (2008), "Federalismo y funcionalismo europeos", en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Madrid: Ariel.
- Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete (2009), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid: Alianza Editorial.
- OMC (n.d.), Retrieved from Organización Mundial de Comercio, [https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/brief_s/brief20_s.htm].
- Palomares Lerma, Gustavo (2015), "Concepto y teorías de la integración", en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.
- Perrotta, Daniela (2013), "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales", en Elsa Llenderozas, *Relaciones Internacionales: Teorías y debates*, Buenos Aires: EUDEBA.

- Romero Ania, Alberto, Miguel Ángel Alonso Neira y José Blanco Jiménez (2009), “La seguridad en Europa: evolución histórica y mecanismos supranacionales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 11, pp. 117-144.
- Sanahuja, José Antonio (2009), “Del ‘regionalismo abierto’ al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, *Anuario de la integración en América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Madrid: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Complutense de Madrid.
- Schmitter, Philippe C. (2011), “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, en Reynaldo Y. Ortega Ortiz y Gustavo Vega Cánovas, *Poder y política en el mundo contemporáneo*, México: El Colegio de México.
- Sidjanski, Dusan (1998), *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- Tratado de Maastricht (2021, 10 de agosto de 2021), *Tratado de la Unión Europea (TUE)/Tratado de Maastricht*, Retrieved from Parlamento Europeo, [<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>].
- Truyol y Serra, Antonio (1999), *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos.
- Western European Union (WEU) (2021), *The Brussels Treaty (17 March 1948)*, CVCE, 2 de septiembre, [https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html].
- Ziccardi, Alicia (2000), “Federalismo”, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Gernán Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la política*, México: Fondo de Cultura Económica/FLACSO/Conacyt/Fundación Heinrich Böll.

MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD

*María del Carmen Sandoval Velasco**

DEFINICIÓN

EL MECANISMO EUROPEO de Estabilidad (ESM, por sus siglas en inglés) es un instrumento de carácter intergubernamental creado durante el contexto de la crisis económica y monetaria en la Unión Europea (UE) que tuvo lugar durante el periodo 2008-2013. Fue introducido en 2012 y funciona como un mecanismo permanente de resolución de crisis, cuyo objetivo principal es otorgar asistencia financiera (en forma de préstamos) a los países de la Eurozona que experimentan dificultades económicas y financieras o están en riesgo de sufrirlas. La introducción del ESM marcó un parteaguas en la gobernanza de la zona euro, pues constituyó el primer instrumento permanente de estabilización macroeconómica. Tiene su fundamento en un tratado internacional ubicado fuera del marco institucional de la UE cuyos signatarios son los 19 Estados miembros de la Eurozona. La relevancia política del ESM está en gran medida determinada por sus duros criterios de condicionalidad, los cuales están estrechamente vinculados a planes y programas de ayuda financiera. La existencia de estos criterios ha sido fuertemente juzgada tanto al interior de la comunidad académica, como entre algunos representantes de los Estados miembros, y ha dado lugar a fuertes debates y polémicas, sobre todo durante el periodo 2012-2013.

* European University Institute. Correo electrónico: maria.sandoval@eui.eu

El ESM posee una capacidad de préstamo de 700 000 millones de euros –junto con el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera– y obtiene sus fondos principalmente de los mercados financieros. Hasta agosto de 2021, había otorgado préstamos por más de 80 000 millones de euros a algunos países de la zona euro como Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre durante la crisis de la deuda soberana en la Eurozona. El Mecanismo cuenta con varios instrumentos de ayuda financiera entre los cuales cabe destacar los siguientes: 1) préstamos en el marco de programas de ajuste macroeconómico; 2) adquisición de deuda en los mercados de deuda primarios y secundarios; 3) ayuda financiera de carácter preventivo en forma de líneas de crédito, y 4) financiamiento de recapitalizaciones de instituciones financieras mediante préstamos a los gobiernos de sus Estados miembros. La asistencia sólo es concedida a un Estado si se demuestra que es necesaria para salvaguardar la estabilidad financiera de la Eurozona en su conjunto y de los miembros del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

En 2020 se introdujo el instrumento temporal de “Apoyo a la Crisis Pandémica”, el cual funciona como una línea de crédito a disposición de los miembros del ESM para apoyar la financiación nacional de los costes relacionados con la asistencia sanitaria en el contexto de la crisis causada por la pandemia de Covid-19. Este estará disponible hasta finales de 2022 (*European Stability Mechanism*).

Por otro lado, en cuanto a la estructura organizacional, el ESM está conformado por un Consejo de gobernadores compuesto por los ministros de finanzas de los países de la Eurozona, los cuales también son miembros del Eurogrupo y es presidido por el Presidente de este último. La toma de decisiones del ESM, en particular aquellas referentes a la concesión de asistencia financiera a los Estados miembros, son adoptadas por el Consejo de gobernadores.

Actualmente el Tratado del ESM se encuentra en un periodo de reforma. A inicios de 2021, los países del ESM firmaron un acuerdo para modificar el tratado del ESM, el cual proporciona una base jurídica para la creación un conjunto de nuevas tareas asignadas al Mecanismo. “Entre las nuevas funciones del ESM figuran la de servir de apoyo al Fondo Único de Resolución y la de desempeñar un papel más importante en los futuros programas de ajuste económico y en la prevención de crisis. Además, el proceso de solicitud de las líneas de crédito cautelar del ESM será más sencillo, y los instrumentos más eficaces” (*European Stability Mechanism*). El Tratado reformado entrará en vigor cuando sea ratificado por los parlamentos de los 19 miembros del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Los antecedentes del ESM se remontan al contexto de la crisis en la Eurozona que azotó a varios países de la UE durante el periodo 2009-2013. En estos años –y particularmente durante 2010 y 2011– la UE se enfrentó a un escenario marcado por la crisis de la deuda soberana griega y fuertes cuestionamientos e incertidumbre sobre el futuro del Euro y el posible fracaso de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Dentro de los detonantes de la crisis en la eurozona, cabe mencionar los siguientes: en primer lugar, la crisis de la deuda griega, la cual colocó a la Unión y sus Estados miembros en una situación vulnerable y ante un posible fracaso del euro y del proyecto de unidad europea; en segundo, la crisis bancaria en Estados Unidos provocada por la caída de *Lehman Brothers* en 2008, que se extendió al ámbito internacional, y en tercero, puede identificarse el fuerte debilitamiento y fracaso de los mecanismos de regulación financiera a nivel mundial (Basilea II) y la ausencia de una de gestión adecuada y anticipación de los riesgos financieros a nivel internacional.¹

Al momento en el que la crisis de la zona euro se desencadenó debido al mal manejo de las finanzas griegas y a la ausencia de mecanismos de supervisión financiera eficientes a nivel europeo, surgió una pregunta importante: si existía la posibilidad de que algún Estado miembro abandonara la moneda única. Durante los primeros años de la crisis, la UE y los Estados miembros se vieron en la necesidad de dirigir sus esfuerzos en torno a la recuperación griega con el objetivo de evitar el peligro que el “contagio” y el daño que pudiera causar en otros países de la UE. No obstante, en un primer momento la UE se mostró incapaz para gestionar de manera adecuada la crisis, pues ésta se extendió hacia otros países como Irlanda, Portugal y España, los cuales, al igual que Grecia, demostraron incumplir con los criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), además de que sus instituciones financieras sufrían una fuerte falta de liquidez. Asimismo, la crisis bancaria en la UE afectó gravemente la estabilidad financiera de la Eurozona y tuvo también un fuerte impacto negativo en los contribuyentes, quienes tuvieron que someterse a la decisión de sus gobiernos de introducir fuertes medidas de ajuste estructural

¹ Basilea II pretendía la solidez y estabilidad del sistema bancario internacional y sus disposiciones fueron implementadas en la UE a través de directivas. El propósito de Basilea era la creación de un estándar internacional para la medición y gestión de los riesgos financieros que sirviera de referencia a los reguladores bancarios. Sin embargo, la cooperación transfronteriza en materia de regulación financiera generó varios problemas debido a la dificultad de coordinar e implementar las normativas de regulación bancaria a nivel internacional, pues han sido los gobiernos nacionales los únicos capaces (y responsables) de aplicar dichas normas y supervisar su cumplimiento. *Cfr.* Levinson, Mark (2010).

con el objetivo de reducir el déficit y deuda públicos y que se materializaron en fuertes recortes al gasto público.

Como parte de los esfuerzos para responder a la crisis económica y financiera, la UE y los Estados miembros introdujeron una serie de medidas e instrumentos con el objetivo de hacer frente a los problemas y las fallas en el sistema de gobernanza económica de la UE y salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas, sobre todo dentro de la Eurozona, y evitar así el debilitamiento de la UEM. En este sentido, es posible identificar tres tipos de respuestas a la crisis de la Eurozona durante el periodo 2010-2014: 1) Los coloquialmente llamados “mecanismos de rescate”; 2) La creación de nuevas disposiciones e instrumentos para promover la disciplina fiscal, el régimen de vigilancia financiera y el fortalecimiento del PEC; y 3) nuevas normas e instrumentos para la supervisión, resolución y regulación de las instituciones bancarias y financieras.

1) *Los “mecanismos de rescate”*. Con el objetivo de enfrentar la crisis de la deuda soberana en la Eurozona, se introdujeron varios mecanismos con el fin de otorgar ayuda a los Estados con dificultades financieras: dos instrumentos de carácter temporal –el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera– y uno de carácter permanente, el ESM. Estos se establecieron siguiendo la lógica de que la imposición de medidas de austeridad enfocadas a reducir el déficit y deuda públicos debía ser la principal condición para que un estado miembro en dificultades pudiera recibir la ayuda financiera. “Este fondo concede préstamos a los países, los cuales se denominan engañosamente ‘paquetes de rescate’ e impone una condicionalidad de espíritu similar a los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional” (Stockhammer, 2014).

2) *Instrumentos para el fortalecimiento de la disciplina fiscal, el régimen de vigilancia financiera y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. La creación de instrumentos para el establecimiento de medidas y normas comunes de supervisión y vigilancia fiscal y económica formó parte de la segunda oleada de respuestas políticas a la crisis. Entre estos encontramos los siguientes: El *Six Pack*, constituido por cinco reglamentos y una directiva, tenía por objetivo reforzar el PEC mediante la introducción de medidas para los requisitos mínimos de los marcos fiscales nacionales y un mecanismo correctivo para prevenir los desequilibrios fiscales y coordinar las políticas macroeconómicas de los Estados miembros, denominado el “Semestre Europeo”. Este último constituye una de las reformas más importantes de la arquitectura de la gobernanza económica europea que tuvieron lugar en este periodo de crisis económica y que busca la consecución de la coordinación macroeconómica mediante el fortalecimiento

de las normas de vigilancia fiscal. Asimismo, las disposiciones normativas del *Six Pack* otorgaron a la Comisión nuevas facultades para supervisar y emitir recomendaciones a los Estados miembros conocidas como *Country Specific Recommendations*. Otro de los instrumentos fue el *Two Pack*, adoptado en mayo de 2013, consta de dos reglamentos en donde se establece la obligación de los países miembros de presentar planes presupuestarios a la UE antes de ser aprobados en sus parlamentos nacionales, los cuales se introdujeron dentro del marco del Semestre Europeo. Tanto el *Two Pack* como el *Six Pack* reforzaron los poderes de supervisión y control de la Comisión Europea sobre las finanzas públicas de los Estados miembros.

Otro de los instrumentos más importantes que se crearon en el marco de las respuestas a la crisis de la Eurozona fue el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, también conocido como FCT, por sus siglas en inglés. Es un tratado internacional firmado en marzo de 2012 por la mayoría de los Estados miembros de la UE (excepto Reino Unido –antes del Brexit– y la República Checa). El FCT establece que todos los países de la Eurozona deben comprometerse a seguir normas de equilibrio presupuestario jurídicamente vinculantes a nivel nacional que no estaban incluidas en el *Six Pack* (Cfr. “Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union”). En este sentido, el principal objetivo del tratado es fomentar la disciplina fiscal mediante la coordinación de las políticas económicas y el equilibrio de los presupuestos nacionales, pero también establecer claros criterios de déficit y deuda. El FCT forma parte de los esfuerzos por fortalecer el PEC, y refuerza asimismo el *Six Pack* y el *Two Pack* con el fin de buscar regular el “comportamiento” de los gobiernos nacionales, obligando a los Estados miembros de la eurozona a adoptar estas normas de equilibrio presupuestario en sus legislaciones nacionales (Dehousse, 2012). El FCT establece también la posibilidad de introducir sanciones en caso de que los Estados se desvíen de sus objetivos presupuestarios, al igual que un importante criterio de condicionalidad para hacer uso de los fondos del ESM: sólo los países firmantes del FCT son elegibles para obtener ayuda financiera del ESM. Alemania fue uno de los países que más abogó por la creación de este tratado y jugó un papel fundamental en su diseño.

3) *Normas e instrumentos para la supervisión, resolución y regulación bancaria y de instituciones financieras.* Otra oleada de regulaciones que surgió como parte de los esfuerzos para fortalecer la UEM puede observarse en introducción de esquemas de regulación y vigilancia, primero a través del refuerzo del sistema europeo de supervisión financiera y la creación de nuevas autoridades –i.e. la Autoridad Bancaria Europea; la Autoridad Europea de

Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones—. Y segundo, a través del diseño de la Unión Bancaria. Su creación buscó el objetivo de ejercer un mayor control y vigilancia sobre las instituciones financieras, con el fin de evitar nuevas crisis y consecuencias injustas para los contribuyentes, evitando así la utilización de fondos públicos para rescatar al sector bancario. Para ello se introdujeron nuevas disposiciones e instrumentos, entre las cuales cabe resaltar los siguientes: el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución, una directiva y reglamento sobre requisitos de capital, un sistema de garantías de depósitos, entre otros. En general, las normas introducidas en el marco de la Unión Bancaria exigen a las instituciones financieras (principalmente de la Eurozona) tener suficiente liquidez, y mantener al sector bancario bajo el control de autoridades de supervisión.

*El camino hacia el Mecanismo Europeo de Estabilidad:
el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera*

Como se ha mencionado, las primeras respuestas a la crisis de la Eurozona se centraron en la introducción de mecanismos de “rescate” que funcionaban como instrumentos para otorgar ayuda financiera. Y es dentro de estos en donde se ubica el ESM. Antes de su establecimiento formal, se crearon otros instrumentos de ayuda financiera de carácter temporal utilizados para otorgar créditos a los Estados miembros que experimentaban grandes dificultades económicas y financieras. Sin embargo, su introducción generó una gran cantidad de discusiones, sobre todo en relación con el sustento jurídico de los mismos.

Durante los primeros meses de 2010, a nivel europeo se discutió sobre la posible creación de un “Fondo Monetario Europeo” (FME) que sirviera como un medio para otorgar ayuda financiera a los Estados que se encontraran en una situación de crisis económica y que actuaría como prestamista en última instancia. Esta idea generó una gran cantidad de polémicas y posturas encontradas entre los distintos gobiernos de los países miembros y en general de la comunidad internacional. Por un lado, muchos consideraron que el rescate de los países por medio de ayuda financiera emitida por un FME no era justificable, ya que, de acuerdo con lo establecido en los tratados de la UE, no existe posibilidad de “rescate” a un Estado miembro por parte de la Unión. El Artículo 123 del Tratado de la UE estipula que “La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los gobiernos centrales, autoridades regio-

nales o locales u otras autoridades públicas, organismos de derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos [...]” (Versión Consolidada del Tratado del Funcionamiento de la UE, 2012).

Como puede observarse, de acuerdo con lo establecido en este artículo, la Unión no estaba en la posibilidad de responder por el incumplimiento de las obligaciones y compromisos fiscales del gobierno griego. Asimismo, siguiendo la cláusula de *no bail-out*, cada país es responsable de su propia deuda pública y ni la UE en su conjunto ni las instituciones supranacionales (la Comisión y el Banco Central Europeo) pueden hacerse cargo de ella.

Por otro lado, haciendo otra lectura e interpretación del Tratado, se dio a conocer que cierto tipo de rescate podía ser justificable conforme lo establecido en el Artículo 122, el cual estipula lo siguiente:

1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica [...]

2. En caso de dificultades o en serio riesgo de dificultades graves, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pueda controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada (TFUE, 2012.).

De acuerdo con este artículo, la UE contaba con la capacidad para intervenir y poder otorgar ayuda financiera a algún Estado miembro en situaciones excepcionales, como lo fueron la crisis griega y la irlandesa, siempre y cuando obtenga la luz verde del Consejo. De esta forma, y una vez encontrada la justificación jurídica pertinente, se discutió la propuesta de crear una especie de “fondo de rescate común” y las autoridades europeas aprobaron el primer plan de ayuda financiera a Grecia. Se decidió entonces crear el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), el cual fue adoptado por el Consejo el 9 de mayo de 2010 apoyándose en lo establecido en el Artículo 122. Este mecanismo tuvo como objetivo central el otorgamiento de ayuda financiera a un Estado miembro que se enfrentara a situación que alterara de manera grave a su economía y sus finanzas públicas, ocasionada por “acontecimientos excepcionales que no puede controlar” (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010). En el preámbulo del reglamento por el cual se establece el MEEF se hace hin-

capié en la necesidad de intervención por parte de la Unión para contribuir a resolver las dificultades financieras de los países miembros:

A fin de hacer frente a esta situación excepcional que los Estados miembros no pueden controlar, resulta necesario instaurar de inmediato un mecanismo de estabilización de la Unión para preservar la estabilidad financiera en Europa. Tal mecanismo debe permitir a la Unión dar una respuesta coordinada, rápida y eficaz a las dificultades agudas padecidas por un determinado Estado miembro. Su activación se hará en el contexto de un apoyo conjunto UE/Fondo Monetario Internacional (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010).

El primer plan de rescate a Grecia consistió de un monto de 110 000 millones de euros, en donde intervinieron la UE, el FMI y el Banco Central Europeo (European Commission, 2010). De este monto, 8 000 millones de euros corresponderían a los Estados miembros de la zona euro, y el resto al Fondo Monetario Internacional. Cabe subrayar que para recibir la ayuda financiera, el gobierno griego tuvo que comprometerse a llevar cabo una serie de medidas y fuertes reformas de ajuste estructurales encaminadas a reducir el déficit y la deuda pública.

En este contexto, es importante hacer notar la presencia del FMI dentro del escenario de crisis financiera y monetaria en la UE, pues constituye un actor que jugó un papel fundamental en “el rescate” de Grecia y también adquirió una importante función en las discusiones y propuestas en torno a la ayuda financiera otorgada a Irlanda en noviembre de 2010. El FMI además de otorgar préstamos, emitió una serie de recomendaciones a la UE y en particular a los países de la zona euro, las cuales se centraron en reforzar el marco fiscal de la Eurozona y la necesidad de alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Según lo establecido en el reglamento del Consejo por el que se instauró el MEEF, la ayuda financiera otorgada al Estado no significaba un rescate como tal (*bail-out*), sino que funcionaba como un préstamo que debía ser reembolsado: “1. La ayuda financiera de la Unión a efectos del presente Reglamento revestirá la forma de un préstamo o de una línea de crédito concedida al Estado miembro de que se trate. A tal efecto [...] la Comisión estará facultada, en nombre de la Unión Europea, para contraer empréstitos en los mercados de capitales o con instituciones financieras.” (TFUE, 2012). Es importante recalcar que el Estado miembro que recibiera la ayuda financiera, tendría que someterse a fuertes criterios de condicionalidad antes de recibir el préstamo –i.e. reformas y medidas de ajuste estructural para reducir el gasto y la deuda públicas–, cuyo cumplimiento sería supervisado por la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

De igual forma, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), instituida por los Estados miembros de la zona euro por medio de un acuerdo intergubernamental firmado en junio de 2010, facilitaría préstamos a los países que lo requirieran. Esta constituía asimismo una especie de fondo común para los países de la Eurozona, siendo los principales inversores Francia, Alemania e Italia. Funcionó por medio de la emisión de bonos y otros instrumentos de deuda como pagarés en los mercados financieros, con el objeto de realizar préstamos de hasta un máximo de 440 000 euros (Parlamento Europeo, 2021). Además, este instrumento podía combinarse con préstamos de hasta 60 000 euros millones por parte del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.

En este sentido, la Facilidad actuó básicamente como un mecanismo temporal de resolución de crisis. Para obtener la ayuda financiera, el Estado implicado tenía que acordar un programa con la Comisión Europea y el FMI y también ser aceptado por los ministros de finanzas de la zona euro y firmar un “Memorando de Entendimiento”, que contenía a detalle las medidas de reforma económica a las que el Estado en cuestión debía someterse, así como el compromiso del paquete de asistencia financiera. Asimismo, era posible también utilizar los préstamos otorgados por medio de la Facilidad para dar asistencia financiera a los bancos: “La FEEF concede préstamos a los países con dificultades financieras. Pero podrá acordarse con el Estado miembro que reciba los fondos a que los utilice parcialmente para prestar ayuda financiera a los bancos de acuerdo con el programa acordado para el país” (European Financial Stability Facility).

La FEEF se constituyó como un instrumento para el proceso de recapitalización bancaria que tuvo lugar en varios países de la UE. Como se mencionó, las operaciones de préstamo haciendo uso de este mecanismo tuvieron lugar en Grecia, Irlanda y Portugal. Esta situación hizo más visible la gran división que existía entre los países deudores y los acreedores, donde los primeros debían comprometerse con las condiciones introducidas por los segundos. Como se verá más adelante, fue sobre todo Alemania –en varias ocasiones con el apoyo de Francia– quien desempeñó un papel de liderazgo en la mayoría de las respuestas encaminadas a la gestión de la Eurocrisis.

La creación de estos mecanismos trajo consigo varios debates y críticas en torno a su función y utilidad. Desde la perspectiva institucional, el volumen de la FEEF en conjunto con el MEEF y el FMI era suficiente para proveer asistencia financiera a varios de los Estados miembros de la Eurozona. No obstante, esta afirmación fue puesta en cuestión al estallar la crisis irlandesa, pues se reveló que los fondos no alcanzarían para financiar en caso de que el contagio se extendiera aún más por la Eurozona. Por esta razón, se planteó ampliar el monto

con el que contaba la FEEF. Actualmente, este instrumento aún existe como entidad jurídica y como gran emisor de bonos, pero no puede otorgar préstamos (European Stability Mechanism). En 2013, los mecanismos temporales de ayuda financiera fueron sustituidos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Algunos estudiosos coinciden en que las políticas e instrumentos introducidos en el marco de la gestión de la Eurocrisis estuvieron dominados por una lógica intergubernamental que rebasaba a la supranacional, mientras que otros sostienen que ciertas instituciones europeas, como la Comisión y el BCE, resultaron fortalecidas:

Ciertamente, las medidas legislativas cruciales (como es el caso del Semestre Europeo, el *Six Pack* y el *Two Pack*), se acordaron por medio del Procedimiento Legislativo Ordinario. Sin embargo, en el escenario de la crisis, los dirigentes nacionales coordinados en el seno del Consejo Europeo optaron por recurrir a tratados internacionales –el ESM, El FCT y el Fondo Único de Resolución–, que aumentaron aún más su autonomía decisoria respecto a las instituciones de la UE (Fabbrini, 2015: 62).

La gestión de la crisis económica y financiera de la UE también hizo bastante visible la gran diversidad y disparidad que existe sobre la forma en que los Estados miembros ejercen su poder y su capacidad de influir en las decisiones a nivel de la UE, especialmente en el ámbito de la política económica y monetaria, ya que normalmente los Estados miembros más pequeños y menos solventes tuvieron que adaptarse a las decisiones y directrices marcadas por los países más grandes y económicamente más solventes (Sandoval Velasco, 2018). La imposición de criterios y políticas de austeridad establecidos por los mayores acreedores y la protección de los sectores financiero y bancario fueron las características que dominaron la gestión de la Eurocrisis. La forma en la que fue creado y diseñado el ESM denota fuertemente este abismo existente entre los Estados miembros en términos de sus capacidades para influenciar e incidir en la toma de decisiones y en el diseño de normas y políticas a nivel europeo.

Lo anterior constituye uno de los elementos más contestados tanto dentro del debate académico como al interior de la opinión pública de algunos países y entre representantes de gobiernos nacionales. La creación de los “mecanismos de rescate” y en especial del ESM, ha sido estudiada y criticada desde diversas disci-

plinas de las ciencias sociales, en particular desde las ciencias jurídicas, la Ciencia Política y la Economía. Sin duda, los temas de estudio más significativos se ha centrado en el marco de los procesos de toma de decisiones y en el papel que han desempeñado tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros.

La idea de establecer el ESM provocó disputas políticas y jurídicas, que podrían haber frenado su creación, pero que sin embargo no lo hicieron. Thomson (2013) menciona que “los rescates” que tuvieron lugar desde 2010 y las decisiones encaminadas a la creación del MEEF, la FEEF y el ESM, se realizaron en “términos alemanes” y, sobre todo, bajo la aprobación del Tribunal Constitucional Federal Alemán. En septiembre de 2011, el Tribunal aprobó la constitucionalidad del primer rescate griego mediante el MEEF. Igualmente, el *Bundestag* jugó un papel fundamental en la aprobación de las ayudas financieras otorgadas a Grecia en los años posteriores a 2010. Esta última situación puso de manifiesto la gran influencia y el peso de Alemania en términos de su poder de decisión sobre la aprobación de los programas de ayuda financiera en el contexto de la crisis.

La decisión del Consejo Europeo de crear este mecanismo permanente de resolución de crisis exigía una modificación del Tratado de la UE en un primer momento, esta idea fue impulsada principalmente por Francia y Alemania, que alcanzaron un importante acuerdo al respecto en una reunión bilateral en otoño de 2010: en octubre de ese año, el presidente francés de ese entonces, Nicolás Sarkozy y la canciller alemana Angela Merkel celebraron una cumbre bilateral en la ciudad de Deauville en donde pidieron a los Estados miembros de la UE que elaboraran una serie de propuestas para crear un sistema permanente de gestión de crisis en la zona del euro (Cardiff, 2019: 95-97). En el acuerdo de Deauville se señala lo siguiente:

Francia y Alemania consideran que es necesaria una modificación de los Tratados y que debe pedirse al Presidente del Consejo Europeo que presente, en estrecho contacto con los miembros del Consejo Europeo, opciones concretas que permitan establecer un marco sólido de resolución de crisis antes de su reunión de marzo de 2011. La modificación de los Tratados se limitará a las siguientes cuestiones:

1. El establecimiento de un marco permanente y sólido que garantice una gestión ordenada de las crisis en el futuro, que prevea las disposiciones necesarias para una participación adecuada de los acreedores privados y que permita a los Estados miembros adoptar las medidas coordinadas adecuadas para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto.

2. En caso de violación grave de los principios básicos de la Unión Económica y Monetaria, y tras los procedimientos adecuados, se suspenderán los derechos de voto del Estado miembro en cuestión. La modificación necesaria de los Tratados deberá ser adoptada y ratificada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales a su debido tiempo antes de 2013. (*Franco-German Declaration*, 2010).”

Esta iniciativa fue bastante controvertida, sobre todo porque varios países se mostraban reacios a introducir nuevas modificaciones al recién entrado en vigor Tratado de Lisboa en ese momento. En este sentido, para evitar las diferencias y dificultades entre los Estados miembros y poder alcanzar un consenso para establecer el mecanismo de resolución permanente, Francia y Alemania buscaron otra solución para hacer una modificación en el Tratado sin la necesidad de convocar una Conferencia Intergubernamental y facilitar así la adopción de las decisiones. De esta forma, en diciembre de 2010, el Consejo Europeo acordó modificar el Artículo 136 del Capítulo IV del Tratado titulado “Disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro” y establecer el ESM (Meiers, 2015). Se agregó entonces un párrafo al artículo original en donde se establecía lo siguiente:

3. Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará si es indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de cualquier ayuda financiera necesaria en el marco del mecanismo estará sujeta a una estricta condicionalidad (*Official Journal of the European Union*, 2011).

Como se ha mencionado, el tratado del ESM sólo fue firmado y ratificado por los países de la Eurozona, pero todos los Estados de la UE participaron en las negociaciones para la modificación del Artículo 136. Esto permitió la activación del Mecanismo siguiendo el objetivo de “complementar el nuevo marco de gobernanza económica reforzada, con el objetivo de una vigilancia económica eficaz y rigurosa, que se centrará en la prevención y reducirá sustancialmente la probabilidad de que surja una crisis en el futuro” (Eurogroup, 2010).

Ahora bien, si se hace un análisis de la toma de decisiones que dieron lugar a la creación de del ESM tomando en consideración algunas de las premisas de los enfoques de la Elección racional (Pollack, 2007) y el Nuevo intergubernamentalismo (Bickerton *et al.*, 2015), puede observarse que la iniciativa franco-alemana para la modificación del tratado y la creación del ESM seguía básicamente las preferencias y el discurso de Alemania (Sandoval Velasco, 2018: 125). Esto se obser-

vaba, por un lado, en cuanto a las disposiciones relacionadas con la operatividad y el funcionamiento del mecanismo, el cual sólo se activaría en caso de que fuera “indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto”; y por otro, con la imposición de estrictos criterios de condicionalidad: los Estados miembros debían comprometerse a aplicar reformas económicas y medidas para “sanear” sus finanzas públicas. Además, Berlín pugnó por la necesidad de que se ejerciera un mayor control y vigilancia sobre las finanzas públicas de los Estados miembros. Por ello, estaba de acuerdo en que la Comisión Europea supervisara los presupuestos nacionales e impusiera sanciones a los países que incumplieran los criterios del PEC, y también exigió que el otorgamiento de la ayuda financiera requiriera de “la unanimidad de los miembros que participaran en la votación, dando así al gobierno alemán un poder de veto sobre cualquier decisión de préstamo” (Meiers, 2015: 28).

Es importante recalcar que a pesar del alineamiento de las posiciones de los Estados económicamente más solventes y de su apoyo al ESM, Alemania y Francia fueron los países que definieron la mayoría de las disposiciones incluidas en el tratado y los criterios de condicionalidad vinculados al otorgamiento de la ayuda financiera. El Reino Unido y algunos de los países no pertenecientes a la Eurozona estuvieron de acuerdo con la modificación del tratado, ya que podían mantenerse fuera del marco del ESM, evitando así estar vinculados jurídicamente y obligados a contribuir financieramente al mismo.

En diciembre de 2010, los países de la zona del euro firmaron el acuerdo intergubernamental para la creación del ESM que entró en funcionamiento en 2012. Las disposiciones del tratado establecieron los objetivos, el alcance y el funcionamiento del mecanismo de resolución de crisis, y abarcaron normas relacionadas con el uso de los instrumentos de préstamo y los criterios de condicionalidad. Básicamente, y como se apuntó anteriormente, el ESM estaba autorizado a conceder préstamos en el marco de un programa de ajuste macroeconómico, comprar deuda, proporcionar asistencia financiera en forma de líneas de crédito, financiar indirectamente recapitalizaciones de instituciones financieras mediante préstamos a los gobiernos de los miembros del ESM y recapitalizar directamente instituciones financieras “como último recurso, cuando el rescate interno y la contribución del fondo de resolución resulten insuficientes” (*European Stability Mechanism*). La primera opción de préstamo (créditos en el marco de un programa de ajuste macroeconómico) se utilizó en los casos de Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre; y el instrumento de recapitalización bancaria indirecta se utilizó en el caso de España.

Por otro lado, resulta relevante señalar que, tanto en el caso de los anteriores instrumentos “de rescate” (el MEEF y la FEEF) como en el ESM, Alemania y Fran-

cia han sido los mayores contribuyentes. En este sentido, no es sorprendente también que hayan sido los principales arquitectos del Mecanismo. Como se ha destacado, el eje franco-alemán ejerció una influencia significativa en el diseño de los términos, condiciones y disposiciones incluidas en el tratado del ESM, dejando atrás a otros países que no lograron desempeñar un papel fundamental en el diseño de las políticas y terminaron ajustándose a los lineamientos dictados por esta alianza.

Lo anterior, sin duda, no constituye un elemento nuevo en la historia de la integración de la UE. El tándem franco-alemán ha sido históricamente uno de los grandes motores del proceso de integración europeo. Sin embargo, a pesar de que en muchas ocasiones estos países actuaron en fuerte asociación, Alemania demostró tener un poder de liderazgo mucho mayor que Francia en las respuestas políticas a la Eurocrisis. Este poder se materializó en la influencia que ejerció en el diseño de los mecanismos de rescate y los instrumentos para el fortalecimiento de la disciplina fiscal, que no se limitó sólo a su poder de veto, sino también en su predominio sobre Francia (Bulmer, 2014).

El estudio y análisis de la toma de decisiones en torno a la creación del ESM y los otros instrumentos para la gestión de la crisis en la Eurozona y las reformas a la arquitectura de la gobernanza económica de la UE, ha denotado que en varias ocasiones alemanes y franceses actuaron como una sólida fuerza bilateral a pesar de que existían divergencias y enfoques distintos en relación con el planteamiento del manejo de la crisis. El enfoque alemán se basaba en la idea de dar apoyo financiero a los países en crisis de la zona del euro, pero sólo bajo condiciones específicas: solidaridad con la condición de comprometerse a fuertes programas de ajuste estructural y disciplina fiscal. Francia, por su parte, tenía una perspectiva más solidaria de la gestión de la crisis, y no mostraba del todo satisfecha con la dura visión de austeridad alemana. Sin embargo, Alemania logró obtener el apoyo de Francia y encontrar un consenso en la mayoría de las respuestas políticas a la Eurocrisis, sobre todo gracias a su capacidad para hacer uso de su fuerte posición económica y su aptitud para crear una fuerte coalición con los Estados económicamente más solventes, como Austria, Finlandia y Países Bajos, por ejemplo. Estos gobiernos apoyaron la posición de Alemania, ya que veían la creación del mecanismo permanente de resolución de crisis como la única solución para evitar el colapso del euro. Esto confirió a Berlín una clara ventaja que no dio a Francia otra opción que alinearse a sus preferencias, pues Alemania no sólo obtuvo el apoyo de las mayores economías de la UE, sino también de la Comisión Europea, del BCE y del FMI (Sandoval Velasco, 2018).

En este sentido, puede observarse que el poder económico resultó ser un factor importante que permitió a Alemania y la coalición de los países

económicamente solventes estar en una posición privilegiada en comparación con los demás. Un documento publicado por el Ministerio de Finanzas alemán menciona lo siguiente: “Alemania es el país que más se beneficia de la moneda común. Por ello, los alemanes somos los más interesados en que la Unión Europea se convierta en una unión de estabilidad. Por eso, junto con nuestros socios europeos, hemos adoptado una serie de medidas para atajar de raíz la crisis de la deuda soberana europea. El objetivo de estas medidas es restablecer la confianza en la zona del euro a largo plazo para garantizar que la moneda siga siendo fuerte” (*German Federal Ministry of Finance*, 2013).

Además del poder económico, el uso del poder normativo de Francia y Alemania, así como del Reino Unido, fue crucial para diseñar las decisiones relativas al mecanismo permanente de resolución de crisis bajo sus propios términos y lograron también influir en la agenda de la Comisión Europea (Bulmer, Jeffrey y Paterson, 2000; Hyde-Price, 2000). Por un lado, Francia y Alemania querían mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas de la eurozona y evitar la quiebra de la moneda común, que podría haber significado el fin de la unión monetaria. También fueron partidarios (sobre todo Alemania) de promover y mantener la disciplina fiscal en Europa y de fortalecer la coordinación de políticas económicas de los Estados miembros de la Eurozona, lo que exigía reforzar y modificar algunas normas. Todas estas ideas se plasmaron en las decisiones y políticas creadas. Por otro lado, Gran Bretaña deseaba mantenerse alejada de cualquier compromiso en relación con las disposiciones del tratado del ESM, sobre todo se mostraba reticente a comprometerse a contribuir financieramente ESM. Siendo un país con una larga tradición de relación *à la carte* con la UE, logró mantenerse al margen de los compromisos del ESM, y también logrando diseñar los términos que permitían a los países no pertenecientes a la zona del euro mantenerse fuera de las disposiciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Puede decirse que el acuerdo alcanzado entre los miembros de la Eurozona, la Comisión y el BCE en cuanto al establecimiento de los criterios de condicionalidad de las opciones e instrumentos de préstamo proporcionados por el MEEF, la FEEF y el ESM, supuso básicamente una “imposición de los acreedores”, en particular de Alemania. Esta situación fue bastante visible en el caso del “rescate griego”, en donde el reembolso de la ayuda financiera estuvo condicionado por Berlín, sobre todo debido a que gran parte del monto total de la ayuda fue otorgada por este país. En el primer rescate en 2010 contribuyó con casi 22 mil millones de euros de los 80 mil millones que fueron proporcionados por la UE en total por el fondo de rescate (Sandoval Velasco, 2018: 131). Esto otorgó a los alemanes una posición privilegiada para poder

definir los términos y las normas que el gobierno griego debía aceptar para recibir el préstamo. El segundo “rescate” se acordó en 2012 por un importe de 130 000 millones de euros aportados por la FEEF y el FMI; y el tercer rescate se aprobó en agosto de 2015 por un importe de 86 000 millones de euros que se distribuyó en 2018 por medio del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El caso de los programas de ayuda financiera a Grecia (*Greek Bailout programmes*) ha sido ampliamente estudiado en la literatura de la Eurocrisis, los cuales generan varias preguntas sobre la cuestión de la legitimidad en la UE, además de fuertes críticas al funcionamiento de la gobernanza económica en la Eurozona. Además, la aceptación de estos programas por parte de Grecia, en su momento desencadenó un alto sentimiento de desconfianza por parte de la opinión pública griega hacia el gobierno en turno de Alexis Tsipras, quien prácticamente terminó subordinándose a la voluntad de los acreedores, durante el “gran drama” de 2015 que estuvo marcado por la posibilidad de un *Grexit* y la imposición de las “condiciones de rescate” y el referéndum que tuvo lugar en julio de 2016, donde los griegos rechazaron los criterios de austeridad impuestos por la “Troika” (el FMI, el BCE y la UE). Este caso visibilizó el conflicto de intereses políticos existente y el problema de la legitimidad democrática de los criterios de condicionalidad impuestos por los acreedores. Sobre esta línea, cabe mencionar que, algunos trabajos de investigación demostraron que en el contexto de los “rescates”, la opinión pública divergía fuertemente entre países deudores y acreedores (Kuhn y Stoeckel, 2014). El plan de rescate a Grecia generó controversias entre distintos Estados miembros a causa de los intereses encontrados. Algunos países se mostraban inconformes en el otorgamiento de ayuda económica, como lo fue el caso de Hungría. Pero fueron sobre todo los ciudadanos alemanes, los que más se oponían al rescate griego, independientemente de que sus representantes nacionales fueran los promotores del mismo.

En general, gran parte de la literatura sobre el manejo de la Eurocrisis coincide en el hecho de que los gobiernos de los Estados miembros, la Comisión Europea y el BCE formaron sus preferencias sobre el ESM principalmente a través de sus propias interacciones en los comités pertinentes, el Eurogrupo, el Consejo y el Consejo Europeo, dejando de lado a los ciudadanos y a los parlamentarios (Csehi & Puetter, 2018). Sin embargo, además de las perspectivas que han analizado el papel de los Estados miembros en la toma de decisiones en torno a la gestión de la crisis y el liderazgo de Alemania y su capacidad para formar fuertes coaliciones, existen otras líneas de investigación que han realizado importantes contribuciones a la literatura sobre la Eurocrisis.

Trabajos de investigación recientes se enfocaron en la búsqueda de nuevos referentes empíricos para el análisis de la formación de las preferencias a nivel doméstico. Algunos autores como Bojovic, Munta y Puetter (2020) han intentado ir más allá del análisis papel de los Estados miembros en el diseño de políticas y las asimetrías en la toma de decisiones a nivel europeo, y se centran en el estudio de la función de los actores no gubernamentales en la formación de las preferencias nacionales en torno establecimiento del ESM, que anteriormente había sido poco estudiado. El trabajo de estos autores trata de cubrir algunas de las lagunas de la literatura investigando el papel de algunos actores socioeconómicos importantes, como los representantes de las empresas organizadas y los trabajadores, así como los parlamentarios, en la incidencia de las preferencias gubernamentales en torno al ESM durante la Eurocrisis y en los debates más recientes sobre la reforma al tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Los resultados de estos trabajos de investigación muestran que las preferencias gubernamentales iniciales no fueron en realidad cuestionadas por importantes grupos de interés y, por lo tanto, tampoco ejercieron ningún tipo de presión. Así, los autores señalan que “los gobiernos gozaron de un importante margen de maniobra a la hora de formar sus preferencias sobre el ESM y se guiaron predominantemente por el asesoramiento tecnocrático interno y su integración en las estructuras de cooperación burocrática a nivel de la UE” (Bojovic y Puetter, 2020: 476). Fueron sobre todo los actores parlamentarios a nivel doméstico quienes manifestaron ciertos cuestionamientos y críticas en relación con el establecimiento del ESM. No obstante, las concesiones que se hicieron para alcanzar la luz verde en los parlamentos no afectaron a los principios originales del diseño del ESM. En este sentido, se observa que el papel de los actores no estatales en la formación de preferencias gubernamentales en relación a la creación del ESM fue bastante limitado.

BIBLIOGRAFÍA

- Bickerton, Christopher, Dermot Hodson y Uwe Puetter (2015), “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, núm. 4.
- Bojovic, Jakov, Mario Munta y Uwe Puetter (2020), “The European Stability Mechanism and Domestic Preference Formation During the Eurocrisis: The Role of Non-Governmental Actors”, *Political Studies Review*, vol. 18, núm. 4.

- Bulmer, Simon (2014), “Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 6.
- Bulmer, Simon, Charlie Jeffery y William E. Paterson (2000), *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester/Nueva York: Manchester University Press/Room 400.
- Cardiff, Kevin (2019), “Testing the EFSF: The Case of Ireland”, en *Safeguarding the Euro in times of crisis. The inside story of the ESM, European Stability Mechanism*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Csehi, Robert y Uwe Puetter, (2018), “How Financial Market Constraints and Technocratic Decision-Making Impacted on European Political Citizenship and Democracy during the Euro Crisis”, en David Levi-Faur y Frans van Waarden (eds.), *Democratic Empowerment in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dehousse, Renaud (2012), “The Fiscal Compact: Legal Uncertainty and Political Ambiguity”, *Notre Europe Policy Brief*, núm. 33, Paris.
- Diario Oficial de la Unión Europea* (2010), “Reglamento UE, núm. 407/2010 del Consejo, 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera”, *Diario oficial de la Unión Europea*, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:ES:PDF>] (fecha de consulta: 4 de agosto de 2021).
- Eurogroup (2010), “Statement by the Eurogroup”, 28 de november, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118050.pdf] (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).
- European Commission (2010), “Euro Area and IMF Agreement on Financial Support Programme for Greece”, *Economic and Financial Affairs*, [https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-05-03-statement-commissioner-rehn-imf-on-greece_en.htm] (fecha de consulta: 3 de agosto de 2021).
- European Financial Stability Facility*, “General Questions”, [http://www.efsf.europa.eu/attachment/faq_en.pdf] (fecha de consulta: 31 de marzo de 2016).
- European Stability Mechanism*, [<https://www.esm.europa.eu>] (fecha de consulta: 5 de agosto de 2021).
- Fabbrini, Sergio (2015), “Executive Power in the European Union: The Implications of the Eurocrisis”. Paper submitted at the panel on “The Changing Politics of the EU Council”, EUSA 14th Biennial Conference, Boston, 5-8 March 2015, [<http://aei.pitt.edu/79011/1/Fabbrini.pdf>] (fecha de consulta: 10.8.2021).
- Franco-German Declaration* (2010), “Statement for the France-Germany-Russia Summit Deauville”, octubre 18, [<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload>].

- do;jsessionid=5Ds1JWEVYBcWpaHgvC47Zf4TCWzeb_znyQosCVG-GWy5HasFu4n7A!-2069400925?docId=889484&cardId=889483] (fecha de consulta: 10 de agosto de 2021).
- German Federal Ministry of Finance (2013), “European Financial Assistance: EFSF and EFSM, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/european-financial-assistance/european-financial-assistance-efsf-efsm.html] (fecha de consulta: 6 de abril de 4.2016).
- Hyde-Price, Adrian G. V. (2000), *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU* (Issues in German Politics), Manchester University Press.
- Kuhn, Theresa y Florian Stoeckel (2014), “When European Integration Becomes Costly: The Euro Crisis and Public Support for European Economic Governance”. *Journal of European Public Policy*, vol. 21, núm. 4.
- Levinson, Mark (2010), “El fracaso de Basilea”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3.
- Meiers, Franz-Josef (2015), *Germany’s Role in the Euro Crisis. Berlin’s Quest for a More Perfect Monetary Union*, Suiza: Srpinger International Publishing.
- Official Journal of the European Union (2011), “European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0199] (fecha de consulta: 10 de agosto de 2021).
- Parlamento Europeo (2021), “La asistencia financiera a los estados de la Unión”, Fichas técnicas del Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.8.pdf] (fecha de consulta: 9 de agosto de 2021).
- Pollack, Mark A. (2007), “Rational Choice and EU Politics”, en Ben Rosamond, Knud Erik Jørgensen y Mark Pollack (eds.), *The Handbook of European Union Politics*, Londres: SAGE Publications.
- Sandoval Velasco, María del Carmen (2018), “The Changing Nature of the European Union in Times of Crisis: Understanding the Dominance of an Asymmetric Intergovernmentalism”, Dissertation im Fach Politikwissenschaft eingereicht in der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der Philosophie, Universität Siegen, tesis de doctorado en Filosofía, Universidad Siegen.
- Stockhammer, Engelbert (2014), “The Euro Crisis and Contradictions of Neoliberalism in Europe,” Working Papers PKWP1401, Post Keynesian Economics Society, [https://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1401.pdf] (fecha de consulta: 11 de agosto de 2021).

- Thomson, Hellen (2013), “The Crisis of the Euro: The Problem of the German Power Revisited”, *SPE-RI Paper*, núm. 8, *Sheffield Political Economy Research Institute, Interdisciplinary Centre of the Social Sciences, University of Sheffield*, [<http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2018/11/SPE-RI-Paper-NO.8-The-Crisis-of-the-Euro-The-Problem-of-German-Power-Revisited-PDF-536KB.pdf>] (fecha de consulta: 8 de agosto de 2021).
- Treaty of Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (2012), [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=EN)] (fecha de consulta: 9 de agosto de 2021).
- Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012), *Diario oficial de la Unión Europea*, C36/49, 26.10.2012, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>] (fecha de consulta: 4 de agosto de 2021).

POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

*Lorena Ruano**

DEFINICIÓN

LA POLÍTICA AGRÍCOLA Común (PAC) es el conjunto de mecanismos de política pública que, financiada y manejada a nivel de la Unión Europea (UE), busca apoyar a los agricultores, mejorar la productividad del campo, asegurar suministros de comida a precios razonables y cuidar el medio ambiente y el entorno rural. Hay alrededor de 10 millones de granjas en la UE y 22 millones de personas trabajan en el sector, que en 2020 representó el 1.7% del PIB de la Unión según el Banco Mundial. Se financia por medio de dos grandes fondos del presupuesto de la UE: 1) El Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEGA) que provee ayudas directas y financia medidas de intervención en el mercado y 2) El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADR) que fomenta el desarrollo rural.

Es una de las políticas comunes más antiguas, pues se creó con el establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) desde el Tratado de Roma de 1958. Desde un inicio, la PAC ha contrastado con el resto de las políticas comunes de la CEE que buscaban la liberalización de los intercambios entre los Estados Miembros, debido a las características especiales del sector agrícola, consistió en construir un sistema de subsidios comunes para reemplazar los subsidios nacionales y así permitir la libre circulación de los productos

* Profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

agrícolas en todo el Mercado Común. Esto la convirtió en la principal política redistributiva de la CEE y, todavía hoy, absorbe más de un tercio del presupuesto de la UE, 55.7 mil millones de euros en 2021. En consecuencia, la PAC estuvo durante más de tres décadas en el centro del proceso de integración europea, de sus disputas, debates y crisis, así como de las negociaciones de ampliación de la CEE y la Unión Europea.

Durante la primera década de vida comunitaria, la PAC fue un éxito ya que logró fomentar una mayor producción agrícola y atrajo el apoyo político de los agricultores europeos al proceso de integración. Sin embargo, para finales de los sesenta, se había convertido en un problema mayúsculo presupuestal y comercial, pues víctima de su propio éxito productivo, generaba carísimos excedentes que amenazaron con llevar a la CEE a la bancarrota. Desde entonces, la CEE/UE ha trabajado en su reforma, siempre difícil y lenta, por el lugar privilegiado en la toma de decisiones que tienen las organizaciones agrícolas, así como por su defensa por parte de los Estados Miembros que más se benefician de ella. El último cambio importante, ligado a la ampliación de la UE al Este, se dio en 2003, cuando se le vinculó con la política de medio ambiente con el objetivo de fomentar el cuidado del entorno rural, más allá de la producción de comida e insumos para la industria. Actualmente, se estudia su reforma para adecuarla al *Green Deal Europeo*, proyecto prioritario de la Comisión Europea, orientado a la lucha contra el cambio climático.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Para entender la PAC y su evolución, es necesario señalar algunas características que hacen especial al sector agrícola en casi todos los países del mundo. Para empezar, se trata de un sector estratégico, pues de él depende en gran medida la capacidad de un Estado de alimentar a su población y, en ese sentido, está vinculada a la supervivencia misma de la nación. Incluso, desde el punto de vista de la seguridad, el sector agrícola tiene una importancia notable, debido a que está asociado con la ocupación física de un territorio dado. Desde el punto de vista social y político, tanto los alimentos como los habitantes del campo que los producen suelen tener un peso simbólico importante en el imaginario del nacionalismo y en la construcción social de las tradiciones que lo sostienen. Al tratarse de una de las actividades económicas más antiguas de la humanidad, se trata de una industria muy organizada políticamente desde hace siglos, y los gobiernos han tenido que tomarla en cuenta.

Otra característica crucial del sector es que, desde el punto de vista económico, los productos agrícolas son *commodities* (como el petróleo o el gas), y como tales, tienen una “demanda inelástica”. Esto quiere decir que los consumidores no adaptan fácilmente su demanda en función de los precios: sin importar el precio de la comida, la gente no puede dejar de comer (antes dejará de consumir otras cosas), así como tampoco puede comer más de cierta cantidad por mucho que los precios bajen. Como resultado de esta demanda inelástica, se trata de productos cuyo precio es muy volátil en función del equilibrio entre oferta y demanda. Cualquier desajuste entre niveles de demanda y niveles de producción se traduce en alzas y caídas acentuadas en los precios reales. Por otra parte, como muchos productos agrícolas son alimentos, predominan en la canasta básica y, por tanto, tienen enorme incidencia sobre los niveles de inflación. El sector también produce materias primas para la industria, por lo que su desempeño se deja sentir en otros ámbitos de la economía de un país. Finalmente, la producción agrícola está sujeta a las inclemencias del clima o de la falta de agua.

Por todas estas razones, históricamente, todos los Estados han intervenido fuertemente el sector agrícola mediante un sinnúmero de medidas de participación en el mercado, como subsidios, precios de garantía, créditos, aranceles a las importaciones, pagos directos, etcétera. Esto es particularmente agudo en los países industrializados, en donde siglos de interacción regular con las autoridades para definir las políticas del campo han hecho que tengan un enorme peso político. Esto se acentúa por su sobre-representación electoral, sobre todo en aquellos países en donde existe representación territorial, como el Senado en Francia o el *Bundesrat* en Alemania.

Otra característica notable del sector agrícola es que se ha mantenido relativamente aislado del comercio internacional, y la mayoría de los productos agrícolas se consumen o comercializan en el país o región donde se producen. Hasta los noventa, los productos agrícolas estuvieron excluidos de las negociaciones de liberalización comercial del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), así como de la mayoría de los acuerdos bilaterales. Fueron también fuente de largas disputas comerciales entre Estados Unidos y la CEE/UE. Los intentos por incluir al sector han paralizado numerosas negociaciones, como la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2003, o aquellas entre la UE y el Mercosur, desde 1995. En este sentido, el hecho que el sector agrícola se haya incluido en el proyecto de creación del Mercado Común en Europa desde un inicio fue una característica distintiva de la integración europea.

La decisión de incluir al sector agrícola en el Tratado de Roma de 1958 era un reto mayúsculo pues, a diferencia de los sectores industriales y manufacture-

ros, la libre circulación de productos no se podía lograr simplemente quitando barreras al comercio (tarifas y aranceles en las fronteras internas de la CEE) que se conoce como “integración negativa”, sino que implicaba además el establecimiento de medidas de intervención en el mercado a nivel comunitario.

Los objetivos de la PAC quedaron plasmados en el Artículo 39.1 del Tratado de Roma (ver cuadro) y reflejaban las preocupaciones de los tomadores de decisiones de la época, algunas de ellas contradictorias.

Cuadro 1.1 Objetivos de la PAC

Artículo 39.1 del Tratado de Roma

- a) **incrementar la productividad agrícola**, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) **garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola**, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a **precios razonables**.

En primer término, como resultado del hambre y la escasez que se habían vivido durante y después de la Segunda Guerra Mundial, figuraba la necesidad de “incrementar la productividad agrícola” por medio de su mecanización y modernización, así como de “estabilizar los mercados” y “garantizar la seguridad de los abastecimientos”. Por otra parte, el objetivo de “garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola” surgió porque en todos los Estados fundadores de la CEE, se buscó apoyar el nivel de ingreso de los agricultores, para evitar el éxodo rural; es decir, la migración del campo a la ciudad. Mantener a la población rural viviendo en el campo era importante, tanto desde el punto de vista político como social, e incluso de seguridad nacional. Era fundamental evitar que la creación del mercado común provocara el empobrecimiento de la población rural, pues además de convertirse en un foco de oposición política importante, podría terminar emigrando a las ciudades y crear bolsas de pobreza urbana, fácilmente susceptible de radicalizarse. Sin embargo, este objetivo se contraponía al primer objetivo, el de la mecanización y modernización del sector, que forzosamente implicaba el tránsito hacia un uso más intensivo de capital (tractores, fertilizantes, tecnología, grandes superficies, etcétera) y, por consiguiente, menor uso de mano de obra. Finalmente, este objetivo contradecía directamente al último, “asegurar al consumidor suministros a precios razona-

bles” el cual se ha visto históricamente relegado. A pesar de sus contradicciones, estos objetivos siguen siendo exactamente los mismos en la actualidad, aunque ahora hay otro nuevo: la protección del medio ambiente y la sustentabilidad.

Una vez definidos los objetivos de la PAC, fue necesario definir los instrumentos para ponerla en marcha, lo cual se hizo con el “Código Agrícola” de 1961. El instrumento central que se escogió fue el establecimiento de *precios garantizados por encima del precio mundial*. Esto implicaba, a su vez, que otro instrumento fundamental de la PAC fuera establecer aranceles y cuotas en la frontera exterior común, de modo que los productos agrícolas importados de fuera de la CEE se vendieran al interior de ésta a precios más elevados que los producidos por los agricultores de los Estados miembros. Con esto se buscó proteger a los productores europeos de las fluctuaciones abruptas de los precios internacionales y de la competencia exterior, y se implantaba el principio de *preferencia comunitaria*. Solamente aquellos productos que no compitieran con los originados dentro la CEE como, por ejemplo, los tropicales, podían acceder al Mercado Común con aranceles menores y cuotas más amplias. En un lejano tercer lugar quedaron las llamadas “medidas estructurales” compuestas, sobre todo, por pagos directos a los agricultores, otorgados independientemente de la producción y orientados a la modernización de la infraestructura productiva, la consolidación de las parcelas y, con el tiempo, a mantener el nivel de ingreso de los productores.

Durante los primeros años de vida comunitaria, la PAC fue un éxito, pues aumentaron los niveles de producción agrícola de manera que, para 1968, los países de la CEE ya tenían excedentes en casi todos los productos para los cuales se habían establecido organizaciones de mercado, como leche, carne y trigo. En el plano político y administrativo, los agricultores se organizaron a nivel europeo, creando COPA (*Comité des Organisations Professionnelles Agricoles des Pays de la Communauté Economique Européenne*), la cual se convirtió en el interlocutor único de la Comisión en la formulación e implementación de la PAC, con interacciones rutinarias para establecer y adaptar los niveles de precios garantizados y otras medidas de intervención. El Directorado General de Agricultura (DGVI) de la Comisión se convirtió en el más grande en términos de personal y uno de los más poderosos, mientras el Consejo de Ministros de Agricultura era el que más frecuentemente se reunía, y la legislación referente al sector era la más abundante. Varios fallos del Tribunal Europeo de Justicia referentes a la PAC fueron fundamentales para el avance del proceso de integración. Debido a este lugar prominente en el proceso de integración, la PAC fue también fuente de conflicto político. El primero vino con el descarrilamiento de las negociaciones de ingreso del Reino Unido a la CEE por parte del presidente francés,

Charles de Gaulle, en gran medida, debido al temor que ese país destruyera los acuerdos alcanzados con respecto a la Política Agrícola Común.

En 1968, el Comisario de Agricultura, Sicco Mansholt, presentó la primera propuesta de reforma de la PAC. Mientras que la producción había aumentado al grado de generar problemáticos excedentes, y el financiamiento de la PAC absorbía una proporción creciente del presupuesto comunitario, los niveles de ingreso de los agricultores no habían aumentado, afectando a las unidades más pequeñas y el desempleo había sido importante en el sector. En efecto, la PAC era “regresiva”, pues los precios garantizados beneficiaban más a los grandes productores mecanizados. Por otra parte, los excedentes, los famosos “lagos de vino y montañas de mantequilla”, generaban todo tipo de problemas, pues deprimían los precios reales, lo cual, a su vez, hacía que mantener los precios garantizados saliera cada vez más caro, en tanto que generaba problemas con los socios comerciales internacionales, que acusaban a la CEE de *dumping* y proteccionismo. Mansholt proponía limitar el uso de los precios garantizados y aumentar la proporción de ayudas directas, como el retiro anticipado, la capacitación para reconvertir a los productores a otras actividades y la consolidación de las unidades productivas al desaparecer a las pequeñas parcelas no-competitivas. El Plan Mansholt desató fuertes protestas de las organizaciones agrícolas que se plantaron en Bruselas con más de 100 000 personas.

El financiamiento comunitario de la PAC también generó innumerables disputas, no sólo entre los Estados Miembros, sino también entre las instituciones comunitarias, pues absorbía 75% del presupuesto comunitario en 1975. En 1978 y 1979, el Parlamento Europeo rechazó dos veces el presupuesto comunitario. Por su parte, el Reino Unido de Thatcher, que se había incorporado a la CEE en 1973, exigía un “reembolso” del presupuesto comunitario y bloqueaba otras decisiones si no se reformaba la PAC, pues era el miembro que más contribuía y el que menos recibía, debido a que su sector agrícola era relativamente pequeño, pues importaba la mayor parte de su comida. Además, Italia y Francia exigían que se corrigiera el llamado “desbalance Norte/Sur”, ya que los productos de zonas templadas, como leche, carne y trigo, absorbían 2/3 del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), mientras que los productos mediterráneos, como aceite de oliva, vegetales y frutas, tenían organizaciones de mercado mucho más débiles y subsidios más bajos. En medio de este embrollo, la solicitud de adhesión a la CEE de tres nuevos países mediterráneos, Grecia, Portugal y España, complicaba una situación que se había vuelto insostenible. Largas discusiones sobre el precio del aceite de oliva, del cual España era principal productor mundial, retrasaron su ingreso y el de Portugal hasta 1986.

Bajo esta presión, en la primera mitad década de los ochenta, se lograron dos reformas importantes: primero, poner un tope al gasto en el apoyo a los productos como leche, trigo y carne para evitar la bancarrota de la CEE; segundo, para manejar el ingreso de Grecia, España y Portugal, se crearon los Programas Mediterráneos Integrados, que incluían otro tipo de apoyos a la población rural de esas zonas, con la incorporación de ayudas de los fondos regionales (Política de Cohesión), para la reconversión a otras actividades como el turismo rural. Fue así como se empezó a romper el monopolio en la toma de decisiones del manejo de los apoyos a la población rural que tenían los agricultores y ministros de agricultura, para incluir otros actores y políticas, como la regional. Sin embargo, todo esto hubiera sido imposible sin los paquetes presupuestales Delors 1 y 2, que aumentaron las contribuciones nacionales y recursos propios al presupuesto comunitario en 1982 y 1985.

Además de contener el gasto de la PAC y la producción de excedentes, en el contexto de liberalización comercial de los noventa, se necesitaban subsidios que no distorsionaran tanto el comercio con terceros países. El Comisario de Agricultura, Ray MacSharry impulsó reformas que buscaron el “desacoplamiento” de los subsidios de los niveles de precios y producción, y mantener el nivel de ingreso, ya no sólo de los productores agrícolas, sino de la “población rural”, produjera o no. Las Reformas MacSharry de 1992 buscaron abandonar en lo posible los precios garantizados y privilegiar otros instrumentos, especialmente las *ayudas directas*, que ahora provenían no sólo del FEOGA, sino de una reforma a fondo de la Política Regional, además de incluir medidas para el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad, tema que cobró fuerza en ese periodo. Se favoreció la agricultura orgánica, que es menos productiva, e incluso se llegó a pagar a los agricultores para no producir, con tal de limitar los excedentes.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

La última gran reforma, Agenda 2000, se hizo para preparar a la UE a la incorporación de 10-12 nuevos miembros del Europa Central y del Este. Subsidiar a los agricultores de todos esos países, especialmente de Polonia, al nivel que recibían los miembros de la UE saldría carísimo, particularmente en un contexto en el que se había decidido de antemano no aumentar las contribuciones al presupuesto comunitario. Nuevamente, se buscó cambiar el instrumento de apoyo, esta vez hacia un “pago único por granja” (*Single-farm payment*), basado en el nivel histórico de apoyos recibidos, hecho que dejó en desventaja a los

nuevos miembros, los cuales, además, enfrentaron un periodo de transición de 10 años escalonado para recibir los apoyos completos de la UE. Para compensar esa desventaja, se llevó a cabo otra gran reforma de la Política Regional de la UE, la cual aseguraba que los nuevos miembros fueran receptores netos del presupuesto comunitario. Se substituyó entonces el FEOGA por los actuales FEAGA y FEADR que representan aproximadamente 75% y 25% del gasto de la PAC, respectivamente.

El debate actual en torno a la PAC se centra en cómo adaptarla a los objetivos del *Green Deal Europeo*, política prioritaria de la Comisión Europea desde 2019 que pretende convertir a la UE en líder mundial en la lucha contra el cambio climático. El planteamiento se conoce como “De la granja a la mesa” y su objetivo es reducir la producción de gases de efecto invernadero por medio de la introducción de nuevas tecnologías desde la producción hasta la comercialización y el consumo. La sustentabilidad y la seguridad de los productos alimenticios necesitarán de una inversión considerable en la UE, así como de mecanismos de certificación, incluyendo un impuesto al carbono en la frontera exterior, para garantizar que los productos importados también respeten el medio ambiente.

Las líneas de investigación en torno a la PAC se concentran en su normatividad y evolución, en los mecanismos de toma de decisiones dominados por el *lobby* agrícola, así como en temas que afecta directamente, negociaciones comerciales internacionales, las ampliaciones de la UE, el *Brexit* y la lucha contra el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- European Commission (2019), *The European Green Deal*, COM, 640 final.
- European Commission (2020), *Farm to Fork Strategy: For a fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System*, [https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf] (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2021).
- European Commission (2021), *The Common Agricultural Policy*, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en] (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2021).
- Grant, Wyn (1997), *The Common Agricultural Policy*, The European Union Series, Macmillan.
- Ruano, Lorena (2005), “Institutions, Policy Communities and Enlargement: British, Spanish and Central European Accession Negotiations in

- the Agricultural Sector”, en Frank Shimmelfennig y Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, Abingdon/Nueva York: Routledge.
- Sheingate, Adam (2003), *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United States, France and Japan*, Princeton: Princeton University Press.
- El Orden Mundial (2019), *¿Qué es la PAC (Política Agraria Común) de la Unión Europea?*, [<https://elordenmundial.com/que-es-la-pac-politica-agraria-comun-de-la-union-europea/>] (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2021).

POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Enriqueta Serrano Caballero**

DEFINICIÓN

PARA DEFINIR LA política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) es pertinente exponer este concepto en dos partes: la primera, lo referente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y después, como política. Es importante señalar esta actuación, ya que no se debe confundir la CID con la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que depende directamente del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); los países beneficiarios de esta AOD deben considerarse como idóneos para recibir la ayuda por el CAD, y para ejecutarse, se puede hacer a través de medios bilaterales o multilaterales. El desarrollo de la CID se ha consolidado dentro del campo de las relaciones internacionales y es un concepto que alude a las acciones llevadas a cabo por países desarrollados por medio de transferencias de recursos a través de diferentes modalidades y procedimientos a países pobres y/o del sur. Existe una amplia bibliografía al respecto de este concepto, desde dividirlo para su estudio en cooperación internacional, hasta estudiar el término “desarrollo”.

La cooperación al desarrollo en las relaciones internacionales tropieza con problemas de delimitación y hasta de conceptualización. Se prefiere hablar de

* El Colegio de San Luis AC. San Luis Potosí, México. Líneas de investigación: Organizaciones internacionales, Unión Europea, Políticas de cooperación e integración regional y subregional. Correo electrónico: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

cooperación en lugar de ayuda al desarrollo para puntualizar que no se trata sólo de asistencia unilateral, sino que debe buscar una colaboración, por lo que es necesaria la responsabilidad del país receptor de cooperación. Además, la CID es una política transversal, horizontal, integrada y concatenada con todas las demás políticas internacionales en el conjunto de las relaciones internacionales.

Se intenta que la CID beneficie a los países necesitados antes que a los benefactores. No obstante, actualmente la ayuda internacional ha dejado de ser meramente humanitaria y caritativa. La CID persigue por parte del país donante intereses propios de carácter cultural, político y económico. Otro factor a considerar es la condicionalidad de la ayuda que también puede estar subordinada al cumplimiento por parte del país receptor de ciertos criterios económicos (economía abierta) y políticos (democracia, derechos humanos). Debe resaltarse que es complicado delimitar la CID de otros ámbitos y objetivos de las relaciones internacionales, ya que encontrar un perfil propio de la CID incluye introducirse a una gran variedad de estudios que incluyen las causas que motivan la pobreza en los países receptores, así como la multitud de actores que pueden participar actualmente de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La UE ha construido su propia política de cooperación para el desarrollo de manera gradual sobre el discurso de responsabilidad moral y la solidaridad internacional (Comisión Europea, Parlamento Europeo, y Consejo Europeo, 2006). Este discurso puede asentarse en la idea de un poder normativo o ético que cambia su papel en el mundo como un promotor proactivo de “bienes públicos globales” (Aggestam, 2008). No obstante, no debe olvidarse que el origen de la política de cooperación comunitaria se encuentra en las herencias coloniales, donde surgió el núcleo de la CID de las Comunidades Europeas.

La cooperación al desarrollo de la UE representa un instrumento primordial de lucha contra la pobreza y la exclusión. La UE aporta más de la mitad de la ayuda pública al desarrollo en el mundo y para muchos de los países que se benefician de esta ayuda constituye además su principal socio comercial. Históricamente, la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) conformó uno de los tres pilares de la acción exterior de la UE junto con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Comercial Común (PCC).

Por último, cuando se refiere a la política europea de desarrollo, se debe tener en cuenta que se trata de 27 políticas implementadas por los Estados miembros (EM) de la Unión, además de la presentada a nivel comunitario por la Comisión Europea. La UE es entonces un actor único en lo que respecta al desarrollo: siendo a la vez un donante bilateral al entregar ayuda directa-

mente a los países en desarrollo y donante multilateral de coordinación en políticas nacionales. Lo anterior responde a que la política de desarrollo es una *competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea*. Finalmente, en 2019 la AOD de la UE y sus Estados miembros ascendió conjuntamente a 75, 200 millones de euros (lo que equivale a 55, 2 % de la ayuda mundial), de acuerdo con el CAD de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Las Comunidades Europeas no tenían específicamente una política de cooperación al desarrollo, aunque sí un régimen de asociación para los países y territorios de ultramar (PTU) aún dependientes de algunos EM de la Comunidad, especialmente Francia. Se puede decir que la política comunitaria de cooperación para el desarrollo es heredera de las políticas nacionales aplicadas por los EM a sus excolonias, a través de las cuales satisfacían sus necesidades de suministro de bienes y materias primas, a la vez expandiendo mercados para sus empresas (Carbone, 2011: 326).

El Tratado de Roma de 1957 recogía en su cuarta parte los principios que debían seguir las relaciones entre la Comunidad y los países y territorios de ultramar; estableció un sistema de regímenes de preferencias comerciales y de concesión de asistencia financiera y técnica por parte de Francia, Bélgica y Holanda hacia sus territorios de ultramar, que beneficiaron a los Estados francófonos del África del Sur del Sáhara. Además, instituyó un sistema de asociación destinada a promover su desarrollo económico y social y a establecer relaciones económicas estables. Como dato relevante, con este tratado se creó el Fondo Europeo de Desarrollo para apoyar a las antiguas colonias de los EM de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Cuando los Países y territorios de ultramar (PTU) alcanzaron su independencia, los 18 Estados africanos pasaron a normalizar sus relaciones con la Comunidad a través de acuerdos de asociación (Convención de Yaundé 1964-1969-1971). La política comunitaria de cooperación se articuló entono a la política comercial común y sus sistemas de preferencias para las exportaciones de algunos países pobres.

La política comunitaria de cooperación se articuló en torno a la PCC y su sistema de preferencias para las exportaciones de algunos países pobres. Con esta finalidad se establecieron los primeros mecanismos de asociación y acuerdos bilaterales entre la CEE, coincidiendo con las negociaciones para el ingreso

del Reino Unido a las Comunidades, los seis Estados fundadores se mostraron abiertos a integrar en el marco de Yaundé a excolonias británicas, lo que determinó la ampliación del segundo Convenio de Yaundé (1969-1975) a 21 Estados (Nigeria, Uganda, Kenia, Tanganica). Nigeria rechazó recibir las ayudas al desarrollo que acompañaban a este marco de relaciones. A partir de 1972 la política de cooperación comenzó a mundializarse y consolidarse a pesar de no tener una base jurídica concreta en el Derecho primario de la Unión Europea.

Con la adhesión del Reino Unido a la Unión en 1972, se invitó a 20 países de la *Commonwealth* para entablar relaciones preferenciales con la Comunidad –Protocolo xxii del Acta de adhesión–. En 1975 se creó el grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico) con la firma del Acuerdo de Georgetown. Surgen así los cuatro Convenios de Lomé con los países ACP, con el objetivo de aplicar programas de cooperación a largo plazo en el marco de los llamados Convenios de Lomé I (1975-1980), con 46 países por parte del Grupo ACP y 9 por parte de Europa; Lomé II (1981-1986), con 57 países ACP; Lomé III (1986-1990), con 66 países ACP, y Lomé IV (1990-2000), con 70 países ACP.

Estos convenios consistían en: discriminación positiva en favor de las excolonias europeas, acceso preferencial de éstas al mercado europeo a través de acuerdos comerciales estables, de carácter contractual y no recíprocos, entre otros (Serrano-Caballero, 2008: 131). Los Convenios de Lomé fueron sustituidos por el Convenio de Cotonú (2000-2020) que recogía el acervo consolidado de más de 25 años y que, además, introdujo importantes innovaciones (Babarinde y Faber; 2004: 27-47).

Por otro lado, las relaciones de ayuda entre la Comunidad Europea y el Mediterráneo evolucionaron en tres fases: el nacimiento de la relación (1958-1979), el periodo de protocolos (1979-1995) y el Programa MEDA (a partir de 1995). En el periodo de 1965 a 1972, la CEE concluyó acuerdos comerciales y arancelarios con Líbano, Túnez, Marruecos y Egipto; y acuerdos de asociación con Malta (1970) y Chipre (1972). Años más tarde, el Convenio de Arusha (1975) estableció vínculos comerciales con los tres Estados de África oriental (Kenia, Uganda y Tanzania). En la Cumbre de París de octubre de 1972, se presentó la Política Global Mediterránea (Boletín, CEE, 1972). Un año después se establecieron acuerdos de cooperación con los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y con los países del Mashrek (Egipto, Siria, Jordania y Líbano) en 1977, en esa misma década empezó el desarrollo de esta política con América Latina y Asia.

La política de cooperación al desarrollo en los Tratados

Antes del Tratado de Maastricht, las Comunidades Europeas carecían de una base jurídica específica para la actuación que llevaban a cabo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Hacían referencia a los antiguos artículos 238 para el Convenio de Lomé (países ACP) y los acuerdos de asociación, el Artículo 113 para el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o el Artículo 235 (Artículo 308) para la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo de Asia y América Latina. De tal manera que en 1992 se añadieron los artículos 130 U-130 Y (después del Tratado de Ámsterdam, artículos 177-181), éstos codifican un acervo específico consolidado a lo largo de varios decenios.

El Tratado de Maastricht (1992) supuso un hito en la evolución de la política de desarrollo de la Unión. Este tratado institucionalizó la Política Cooperación al Desarrollo (PCD), sus principios quedaron recogidos en el Título xvii del tratado sobre “Cooperación para el Desarrollo” (artículos 130 U-130 Y). El Tratado de Ámsterdam mantiene el articulado, pero no la localización, el Título xvii pasó a ser el actual Título xx “Cooperación al Desarrollo” (artículos 177-181 TCE), donde se incluyen las disposiciones legales que permiten reforzar la coordinación tanto interna como internacional en este ámbito.

Con el Tratado de Niza se introdujo un nuevo Título (xxi) referido a la cooperación económica, financiera y técnica, dando así cobertura a algunos espacios no contemplados en el Título xx del anterior tratado “Cooperación al desarrollo”. El Título xxi del Tratado de Niza incluyó un solo artículo, el Artículo 181 A, en el que presenta la cooperación al desarrollo como una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, y con un carácter complementario de la acción de los Estados miembros y coherente con la cooperación al desarrollo del Título xx.

La intersección entre la política comercial y la política de cooperación al desarrollo se dio en el momento que la Comunidad comenzó a integrar objetivos de cooperación al desarrollo en el marco de su política comercial común entendida en su acepción más amplia. El Tratado de Ámsterdam recogió la política de cooperación al desarrollo como uno de los objetivos comunitarios, cuando mencionaba en su prólogo el deseo de contribuir al “desarrollo armonioso del comercio mundial”, objetivo que se mantiene en la redacción del Artículo 133 (DOCE C 325/94). El Artículo 130 del mencionado tratado contempla por primera vez la cooperación al desarrollo como una política comunitaria, de forma que a partir de ese momento los Estados miembros debían ceder parte de sus competencias en este ámbito a los órganos comunitarios. El Artículo 177 del TCE estableció que la política de la Comunidad en el ámbito de

la cooperación al desarrollo “será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros”, mientras que esta disposición en el apartado 3 dispuso a la Comunidad y a los Estados miembros el respeto de los compromisos y objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes señalando en el Artículo 180.1 que la Comunidad y los Estados miembros “coordinarán sus políticas” en materia de cooperación al desarrollo y “concertarán sus programas de ayuda” también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales, al tiempo que se reconocía a la Comisión un derecho de iniciativa en estos ámbitos para fomentar esta coordinación (Artículo 180.2). El Artículo 189 C del Tratado estableció los mecanismos formales para la toma de decisiones, como ya anunciaba el Artículo 130 W. Se reguló así la participación en esta política de tres instituciones de la Unión: Consejo, Comisión y Parlamento. El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, consagró en el Derecho primario los objetivos de la cooperación al desarrollo, el procedimiento de adopción de medidas de ejecución e introdujo un título dedicado a la cooperación financiera y técnica con terceros países. Desde el Tratado de Maastricht, la política de desarrollo de la UE introdujo los principios de complementariedad, coordinación y coherencia: la “Triple C” (Hoebink, 2004).

Reforma de la política de desarrollo y acción exterior de la Unión Europea

El Tratado de Lisboa (TdL), en vigencia desde el 2009, posicionó la cooperación para el desarrollo como un instrumento de política exterior al establecer que “*La política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo se llevará a cabo dentro de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión*” (European Union, 2021: 93). El nuevo Tratado pretendía fortalecer los procedimientos e instituciones y promover una mayor coherencia en el ámbito de la acción exterior de la Unión, de esta manera se definieron las nuevas competencias de la UE y los EM, estableciendo el marco legal e institucional para la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria; áreas que serían competencias compartidas para los EM y la UE. Con el TdL se incorporó la cooperación al desarrollo como una política independiente de la acción exterior de la Unión (TUE, artículos 21.1. y 21.2 del TFUE, artículos 208-214), deja de ser una política complementaria de las competencias bilaterales y se convierte en una competencia compartida de los Estados miembros y de la Comisión Europea. Dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la cooperación al

desarrollo queda recogida en el Título III, artículos 208-214: Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria, correspondiéndose estos con los antiguos artículos 177 y 179 a 181 del TCE, comprendidos en su Título xx.

El Artículo 208 del TFUE especifica que *“el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”*. La Unión podrá celebrar con terceros países y con las organizaciones internacionales acuerdos para la consecución de sus objetivos, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuirá, conforme a las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones aprobadas. En el capítulo 2: Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, el TFUE anuncia que la UE: *“llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas acciones de ayuda en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en desarrollo”*. Debe mencionarse también el Artículo 213: *“cuando la situación en un tercer país requiera que la Unión preste una ayuda financiera urgente, el Consejo adoptará a propuesta de la Comisión, las decisiones necesarias”*, así como el Capítulo 3: de Ayuda humanitaria, que comprende el Artículo 214 que circunscribe las acciones de ayuda humanitaria a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, teniendo por objeto *“prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas situaciones”*. Actualmente, la política de desarrollo es una competencia compartida con una división subsidiaria del trabajo entre los actores a nivel de la UE y los Estados miembros. La competencia compartida significa que, mientras que las instituciones de la UE se dedican a la ayuda al desarrollo, los 27 gobiernos miembros también ejecutan sus propios programas bilaterales como mejor les parece. La mayoría de los Estados miembros de la UE tienen sus propios programas de ayuda bilateral, que suelen considerarse independientes de la Comisión Europea y otros Estados miembros. El nivel de cooperación es muy alto y las agencias de desarrollo de los Estados miembros ejecutan con frecuencia los programas financiados por la UE, cooperación delegada.

La acción exterior de la UE y en particular su PCD está influida y alienada por el contexto internacional y el marco general de las relaciones internacionales. La PCD es una política ya asentada en la práctica comunitaria. Dentro de un marco multilateral, la UE y sus EEMM han tomado como referencia de cooperación internacional los objetivos mundiales trazados por la comunidad internacional, por ejemplo, los Objetivos del Milenio (ODM) (2001-2015) y, actualmente en vigencia, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2016-2030).

Las guías para el desarrollo al interior de la UE se recogen en el Reglamento del 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, Europa Global para el periodo 2021-2027 y en el nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo adoptado en 2017 en sustitución del anterior Consenso Europeo sobre Desarrollo del 2005. La política de desarrollo en esta nueva etapa tiene el objetivo de contar con una política más armonizada y un compromiso de impulsar y promover el volumen de la ayuda de la UE y su eficiencia con la reducción de la pobreza como principio (Carbone, 2008). El nuevo Consenso sobre Desarrollo (2017) proporciona una visión común para la UE y todos los EM. Como piedra angular de la política de desarrollo comunitaria, el Consenso se basa en el TdL, reiterando el objetivo de reducir la pobreza y al mismo tiempo reafirma las dimensiones económicas sociales y ambientales de la Agenda 2030 y los ODS (Consejo de la Unión Europea, 2017). De esta manera, el Consenso amplía los objetivos para la cooperación al desarrollo. El Consenso pone énfasis “en no dejar a nadie atrás” abordando la desigualdad y la discriminación a nivel mundial, así como la necesidad de medios nuevos e innovadores de implementación en apoyo de la Agenda de Acción de Addis Abeba. El Consenso propone un enfoque equilibrado e integrado del desarrollo sostenible mediante la interconexión de sectores (como el desarrollo, la paz y la ayuda humanitaria), aumento de la eficacia de la UE, la asistencia para el desarrollo y la combinación de la financiación tradicional con el sector privado y los recursos nacionales.

A partir de 2015, la UE inició la actualización y revisión de su política exterior y desarrollo y, en consonancia con la Agenda de desarrollo global, cambios geopolíticos, crisis emergentes y un mayor enfoque en nuevas estrategias. Esto condujo a la adopción de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (SEAE, 2016), que sustituyó a la Estrategia Europea de Seguridad (2003). El objetivo era doble: hacer balance de la evolución del medio ambiente para establecer los intereses y principios fundamentales de la UE para la acción exterior, y proporcionar una visión para una UE más creíble, responsable y receptiva en el mundo. La principal novedad es su carácter integrado que se extiende más allá del tradicional ámbito de la seguridad para cubrir todos los aspectos de la acción exterior de la UE, incluida la cooperación al desarrollo. La Estrategia Global reconoce que la acción exterior de la UE “tiene que estar mejor integrada” (SEAE, 2016: 39). La Estrategia Global solicita el cumplimiento de los ODS acordados entre los Estados miembros de las Naciones Unidas como un requisito clave para el desarrollo y la prosperidad y como un objetivo transversal para las políticas exteriores de la UE. Los ODS se han convertido desde entonces en el marco principal para la cooperación al

desarrollo de la UE, como se establece, por ejemplo, en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 (Comisión Europea, 2017).

La política de cooperación al desarrollo de la UE constituye un desafío en términos de análisis debido a su complejidad. En primer término, uno de los elementos siempre cuestionables de esta política es la personalidad de la UE como actor de las relaciones internacionales (RRII). Las teorías clásicas de las RI se basan en el análisis de los Estados como unidad principal de estudio, por lo que la UE es un caso atípico dentro de las teorías clásicas, ya que la UE no es ni un Estado ni tiene intereses discernibles, en este sentido, la UE es “una unidad heterodoxa de análisis”. Los análisis de RRII prefieren estudiar las políticas internas de la UE, como el comercio, la agricultura, donde la integración se llevó a cabo como un ejemplo de integración regional, no el de las relaciones exteriores y las políticas externas de la UE. Los enfoques teóricos de las RI son limitados a la hora de identificar las particularidades de las relaciones de la UE con el mundo y más aún a la hora de analizar la formulación de políticas multinivel de la Unión Europea.

El proceso de integración europea constituye un subsistema internacional único. En términos de Deutsch, es un grupo que se ha integrado, donde la integración es definida como “la consecución de un sentimiento de comunidad acompañado por instituciones formales e informales o prácticas suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo” (Deutsch; 1961: 98). Acercarnos a la UE como un *actorness* internacional nos permite dar un poco de luz sobre la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Hablar de la política de cooperación al desarrollo comunitaria presupone hablar de un actor internacional, independientemente de su naturaleza.

Aunque la conceptualización del *actorness* se centra en el Estado, la UE se concibe como una unidad con el objetivo y la capacidad de realizar sus propias políticas sobre la escena internacional. Como desafío a los enfoques dominantes de RI centrados en el Estado, el *actorness* fue utilizado por primera vez en la década de los setenta por Cosgrove y Twitcett para examinar a la CEE y a las Naciones Unidas como nuevos actores de la política internacional.

Cosgrove y Twitcett en *The New International Actors. The United Nations and The European Economic Community* sostienen que la capacidad para actuar en la escena internacional depende de tres factores: 1) el grado de decisión autónomo que se origina en las instituciones centrales del actor; 2) la medida en que tiene impacto en la relaciones interestatales y, por lo tanto, en el sistema internacional, y 3) su importancia en la formulación de políticas exteriores de los Estados miembros (en clara alusión a la CEE)(Cosgrove y Twitcett; 1970; 12).

Compararon la actuación de la CEE con la de la ONU. Dado que la ONU tiene propósitos y perspectivas globales, su actuación es derivada de su influencia global, mientras que la CEE tiene más impacto en Europa. Al considerar a la ONU y a la CEE como nuevos actores, Cosgrove y Twitcett ofrecieron un análisis de *actorness* de estas organizaciones con referencia a las nociones de “autonomía” en términos de separación, impacto y “percepción de otros actores”. Por otro lado, Sjöstedt en el libro *The External Role of the European Community*, a través un modelo de evaluación, cuestiona que la CEE debía ser considerada como un verdadero actor del sistema internacional (Sjöstedt, 1977: 6); propone el concepto de “capacidad de actor”, abordado como una medida de la capacidad autónoma de la unidad para comportarse activa y deliberadamente en relación con otros actores del sistema internacional.

Teniendo en cuenta las dificultades conceptuales del *actorness*, Allen y Smith (1990) introdujeron la noción de “presencia” en la arena internacional en 1990 y la revisaron en 1998. Según los autores ésta implica “credenciales y legitimidad, la capacidad de actuar y movilizar recursos, el lugar que ocupa en las percepciones y expectativas de los formuladores de políticas” (Allen y Smith, 1990: 21). Allen y Smith subrayan la presencia “variable y multidimensional” de la UE. La conceptualización inicial de “presencia” se basó en la “presencia pasiva” que denota la influencia y el impacto de la UE, debido al ser de la UE, es decir a su pura existencia sin necesidad de actuar. El debate en torno al *actorness* de la UE se ha vinculado a su complejo sistema de política exterior, en el que el nivel de integración varía sector a sector, este debate ha planteado formulaciones analíticas útiles. Jupille y Caparoso (1998) presentan un marco analítico integral basado en una combinación de factores internos y externos, así como en la interacción. Los autores dieron su propia definición del *actorness* al ampliar la explicación de Sjöstedt agregando nuevos criterios como: reconocimiento centrado en la dimensión externa del actor, autoridad definida como competencia jurídica para actuar, autonomía en términos de distinción (*distinctiveness*) institucional e independencia y cierto nivel de acuerdo interno (Jupille y Caparoso, 1998: 214-217). De esta manera, el *actorness* se asimila en el plano interno a: 1) una autoridad en referencia a la base jurídica-institucional (estructuras de decisión, competencias); 2) cohesión, en referencia a la capacidad de la UE de llegar a acuerdos y formular políticas consistentes. En el plano externo, el reconocimiento por parte de otros actores de la UE en tanto que interlocutor legítimo. Además de la conceptualización de *actorness* de Jupille y Caparoso, Bretherton y Vogler (1999) nos dan una definición completa de actor incorporando la “presencia” de Allen y Smith con la capacidad de actor de Sjöstedt. Desde su perspectiva, conceptualizan la política global en

términos de procesos de interacción social en los que los actores se comprometen. Los autores definen el *actorness* como “procesos interactivos, basados en las nociones de oportunidad, presencia y capacidad que se combinan para dar forma a las actividades exteriores de la Unión” (Bretherton y Vogler; 1999: 19). En consecuencia, el componente de presencia de *actorness* se refiere a las características peculiares de la UE y a las consecuencias del ser, mientras que la capacidad se refiere al contexto interno de la UE en el que la coherencia tiene una importancia central. La oportunidad es considerada como un requisito de estructura que restringe o permite las acciones. Aplicado a la cooperación al desarrollo de la UE política, *actorness* denota el impacto de la UE en el desarrollo global. La “presencia” se refiere al resultado de “ser” e indica la capacidad de la UE para influir en el desarrollo del mundo, “la habilidad de la UE, en virtud de su existencia, para ejercer influencia más allá de sus fronteras” (Bretherton y Vogler; 1999: 24). Aunque el análisis de la actuación de la UE revela los puntos fuertes y su debilidad con respecto a la toma de decisiones y el comportamiento intencional, y sus capacidades con respecto a las instituciones de la UE y los EM, se concentra en el impacto y los resultados de la UE y omite el enfoque de análisis de políticas. Sin embargo, adopta un enfoque unitario y considera a la UE como un actor, como una unidad única monolítica. Finalmente, debe mencionarse que gran parte de la literatura sobre la política de desarrollo de la UE se ha enfocado en explicar el cambio histórico de la política de forma descriptiva, lo anterior, centrándose en eventos que tienen que ver con la paz y seguridad, cambios geopolíticos, migraciones, etcétera.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Dentro de la política de desarrollo, la UE tiene dos funciones: como actor del desarrollo por derecho propio y como coordinadora europea. El objetivo principal de la UE no es ser “un donante más”, sino más bien promover una política europea de desarrollo, con el objetivo de coordinar y armonizar enfoques, objetivos y actividades de los EM. La ausencia de una delimitación clara del poder y el hecho de que sólo existan herramientas blandas para la coordinación entre las políticas nacionales crean un desafío (Delputte & Orbie, 2020). Varios autores han rastreado esta evolución y han examinado hasta qué punto la armonización ha dado lugar a la integración (Lightfoot y Szent-Ivanyi, 2014; Orbie y Carbone, 2016).

Por otro lado, el debate sobre el papel “federador de la UE” que examina las sinergias entre la UE y los Estados miembros sigue siendo un tema de investi-

gación clave. Otro de los temas importantes es el de los principios éticos (Bodensteins *et al.*, 2017) y su poder normativo (Manners, 2002; Van der Vleuten, 2017; Whitman, 2011). La UE puede ejercer el poder y definir lo normal en las relaciones internacionales, ya que sus normas son atractivas para otros que intentan emularlas o pueden imponer normas a través de la condicionalidad o a cambio del acceso del mercado de la UE (Van der Vleuten, 2017: 10). Otros han criticado la idea de una política exterior de la UE normativa y distintiva al enfatizar las inconsistencias (Whitman, 2011: 13-16), basada en sus intereses y su falta de reflexión (Diez, 2005). Otra línea interesante de investigación y debate actual es la vinculación de la política de desarrollo a los ODS de la Agenda 2030 junto a la estructura de las “cinco P”. El análisis de este compromiso implica grandes cambios a nivel de las políticas comunitarias por parte de la UE. Por un lado, este compromiso sirve a la UE como fuente importante de legitimidad para el apoyo de la UE al multilateralismo y su acción en los ámbitos de la resolución de conflictos, la consolidación de la paz, promoción de los derechos y el estado de derecho; no obstante, en términos estrictamente jurídicos, la Agenda 2030 no se encuentra definida como cuerpo legal, lo que implica que no tenga un efecto directo, no puede ser utilizada por particulares para impugnar algún acto ante tribunales nacionales o ante el Tribunal de Justicia de la UE (Rabinovych, 2020). Rabinovych destaca que utilizar diversas formas de derecho internacional, como lo ha hecho la UE al tomar como base a la Agenda 2030 en su política de desarrollo, crea un “tejido conectivo” que evidencia la utilización de reglas consuetudinarias internacionales con las que la UE se ha “auto-vinculado” con los compromisos de esta agenda, en lugar de tomarlos únicamente como parte de un cuerpo de “derecho indicativo”.

Por último, otra de las líneas actuales de investigación se genera a partir de todos los cambios en la estructura organizacional de esta política; gran parte de los debates se dirigen ahora mismo a destacar la compleja dinámica de esta política que está llamada a abordar los desafíos que tienen que ver con pobreza, desigualdad, crisis sanitaria, cambio climático y, al mismo tiempo, a apoyar los objetivos de la política exterior europea, incluyendo su estabilidad política, gestión migratoria y el acceso a recursos y mercados. Otro punto es que esta política se diseñó con la capacidad de abordar cualquiera de los problemas antes señalados; no obstante, entra en tensión cuando se cuestiona su gesto de solidaridad global en contraposición con su creciente instrumentalización al servicio de sus intereses económicos y de seguridad, cuestión expuesta en el apartado último anterior (Furness *et al.*, 2020).

Delputte y Lightfoot, mencionan:

la política de desarrollo de la UE se ha enfrentado a muchos cambios y desafíos diferentes hasta el punto en que se podría hablar de “el fin de la política de desarrollo de la UE”, se señala el desmantelamiento de gran alcance de los principios de las políticas de desarrollo “tradicionales”. Esta evolución se define como un “cambio del excepcionalismo normativo a un enfoque de la cooperación para el desarrollo más orientado a los intereses”, lo anterior, a raíz de los cambios estructurales y organizacionales para ejecutar esta política (Delputte y Lightfoot, 2019).

Queda dar seguimiento a estas líneas y contribuir con el debate actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggestam, Lisbeth (2008), “Introduction: Ethical Power Europe?”, *International Affairs*, 84 (1), pp. 1-11.
- Arts, Karin y Anna K. Dickinson (2004), *EU Development Cooperation from Model to Symbol*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Babarinde, Olufemi y Guerrit Faber (2004), “From Lomé to Cotonou: Business as Usual”, en *EFA Rev*, núm. 9.
- Bodenstein, Thilo, Jörg Faust y Mark Furness (2017), “European Union Development Policy: Collective Action in Times Global Transformation and Domestic Crisis”, en *Development Policy Review*, vol. 35, núm. 4, pp. 439-597 [<https://doi.org/10.1111/dpr.12189>].
- Bretherton, Charlotte y John Vogler (1999), *The European Union as Global Actor*, Nueva York/Londres: Routledge.
- Bulletin des Communautés Européennes (1972), octubre, núm. 10, Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Carbone, Maurizio (2007), *The European Union and International Development: The politics of Foreign Aid*, Londres/Nueva York: Routledge (UACES Contemporary European Studies).
- Carbone, Maurizio (2008), “Introduction: The New Season of the EU Development Policy”, en *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, núm. 2, junio, pp. 111-113.
- Carbone, Maurizio (2011), “The EU and the Developing World: Partnerships, Poverty, Politicization”, en C. Hill y M. Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 324-348.
- Comisión Europea (2017), “Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del

- Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión 2017/CC200/00”, *El Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*, Bruselas: Comisión Europea.
- Comunidad Europea (1991), *Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992 (documento 191)*, Bruselas.
- Cosgrove, Carol y Kenneth Twitchett (eds.) (1970), *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, Londres/New York: Macmillan/St. Martin’s Press.
- European External Action Service (SEAE) (2016), *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A global Strategy for the European Union Foreign and Security Policy*, [<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>]
- Delputte, Sarah y Simon Lightfoot (2019), *Three Ways of Looking at the EU’s Development Policy*, (*Debating Development Research*), EADI blog.
- Delputte, Sarah y Jan Orbie (2020), “Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development”, en *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, pp. 234-256.
- Deutsch, K. (1961), “Security Communities”, en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. The Free Press of Glencoe.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2002), *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 24 de diciembre de 2002*, Bruselas.
- Diez, Thomas (2005), “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’”, *Millennium-Journal of International Studies*, 33, pp. 613-636.
- European Commission (2021), *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the EU’s Contribution to Rules-Based Multilateralism*, JOIN (2021) 3 final, Brussels, 17.2.2021.
- European Union (2021), “Directorate General for International Partnerships”, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/organisation-chart_en.pdf] (fecha de consulta: 16 de agosto de 2021).
- European Union External Service (2021), “La Unión Europea en el mundo”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_es].
- Faust, Jörg y Svea Koch (2014), *Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support*, Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (Documento de debate 21/2014).
- Furness, Mark, Luciana A. Ghica, Simon Lightfoot y Balázs Szent-Iványi (2020), “EU Development Policy: Evolving as an Instrument of Foreign Po-

- licy and as an Expression of Solidarity”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, [<https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1156>].
- Ginsberg, Roy (2001), *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Guerrero, Mario G. (2019), “Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas”, *Janus.net. e-journal or International Relations*, vol. 9, núm. 2.
- Hill, Christopher y Karen E. Smith (eds.) (2020), *European Foreign Policy: Key Documents*, Londres: Routledge, 2000.
- Hoebink, Paul (2004), *Evaluating Maastricht’s Triple C: The ‘C’ of Coherence*. Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluating Department, [<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/2004-Treaty-Maastricht-Europe-Development-Cooperation.pdf#page=190>].
- Holland, Martin (2002), *The European Union and the Third World*, Basingstoke-New York Palgrave.
- Jupille, Joseph y James Caparros (1998), “States Agency and Rules the European Union in Global Environmental Politics”, en Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogerías (2010), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Manners, I. (2002), “Normative Power Europe? A Contradiction in Terms?”, *Journal Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, pp. 235-258.
- Orbie, Jan y Maurizio Carbone (2016), “The Europeanisation of Development Policy”; en *European Politics and Society*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-11.
- Rabinovych, Maryna (2020), “The Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, [<https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1071>].
- Serrano Caballero, Enriqueta (2008); *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (2002-2006)*, México: El Colegio de San Luis.
- Sjöstedt, Gunnar (1977), *The External Role of the European Community-Westmead*, Londres: Saxon House.
- Van der Vleuten, Anna (2017). *The Merchant and the Message: Hard Conditions, Soft Power and Empty Vessels as Regards Gender in EU External Relations*. Access Europe, Research Paper (03). [<https://ssrn.com/abstract=3057350>] (consultado el 13 julio de 2022).
- Whitman, Richard (2011). *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. Palgrave Studies in European Union Politics.

POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

*Ana Luisa Trujillo Juárez**

DEFINICIÓN

LA POLÍTICA EUROPEA de Vecindad (PEV) es un elemento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) encaminado a desarrollar políticas y mecanismos de diálogo con los países que se encuentran en la periferia geográfica europea y que no tienen perspectivas de adhesión a la Unión Europea (UE). El objetivo principal es desarrollar un cinturón de países aliados que mantengan orden y estabilidad interna, de forma tal que esto se refleje en seguridad para la zona europea. Está basada en encontrar convergencias en valores y percepciones comunes de amenaza; es un esfuerzo por materializar la PESC y por fortalecer la posición de la UE como un actor regional e internacional importante. Considerando lo anterior, podemos definir a la PEV como un conjunto de políticas, estrategias, acuerdos y programas de ayuda que la UE establece junto con los países limítrofes y su zona de seguridad periférica a fin de construir una zona de prosperidad y estabilidad.

Los fundamentos jurídicos que dan sustento a este tipo de política los encontramos en el Título V del Tratado de la Unión Europea, en el cual se establecen los valores que guían la acción exterior de la Unión y que a la letra dicen: el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguri-

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Correo electrónico: trujillo@politicas.unam.mx

dad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 1992). Todos estos preceptos son coincidentes con el desarrollo de la PEV y las acciones que en su marco se despliegan, sobre todo en lo referente a la seguridad.

Adicional a ello, el Tratado de Lisboa, en su Artículo 7 *bis*, señala lo siguiente respecto al ámbito de acción de la PEV:

- 1) La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.
- 2) A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007).

Estas referencias hacia la PEV en los tratados de la UE la hacen un elemento esencial dentro del esquema de seguridad europeo, de los mecanismos de cooperación con terceros países y por supuesto en la acción de la política exterior europea. Es un elemento fundamental dentro de las perspectivas de seguridad de carácter mucho más preventivo y disuasivo, sobre todo si consideramos el catálogo de amenazas a la seguridad que se han expuesto a lo largo de los distintos documentos y estrategias de seguridad que la UE ha promulgado. Entre éstas, se encuentran fenómenos como la migración, la descomposición de Estados, las crisis económicas y los conflictos armados, los cuales coincidentemente son recurrentes en la zona periférica europea.

Como se ha señalado, la PEV promueve una idea de seguridad ampliada encaminada a favorecer la implementación de acciones no militares que reconocen los cambios en la sociedad internacional y que hacen indispensable apegar al Derecho Internacional y a las disposiciones de las organizaciones internacionales. A través de los programas que se desarrollan en el marco de la política de vecindad, se busca promover entornos de seguridad integrales con acciones protectoras de carácter civil enfocadas en el desarrollo de instituciones sólidas que promuevan el estado de derecho, el orden público y economías

sustentables. Es en la PEV donde se expresa con más claridad (que no necesariamente con mayor efectividad) la visión de la UE de hacer frente a las amenazas a la seguridad desde una perspectiva multidimensional que, en ocasiones, puede ser asociada con la seguridad humana.

Por otro lado, la PEV trata de fortalecer la posición de liderazgo que, en el ámbito de la seguridad internacional y el multilateralismo, debería tener la UE. Esto es, sobre todo, si tomamos en consideración que las capacidades militares europeas son limitadas y que, además, están encaminadas a la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz (McCormick, 2007: 81). Es un instrumento que trata de definir la imagen de la UE como una potencia civil, mucho más apegada al uso de elementos relacionados con el poder suave, como por la cooperación para el desarrollo, la diplomacia y el diálogo (Nye, 2008).

El espectro geográfico de la PEV va sobre países que, después de la adhesión de diez nuevos Estados de Europa del Este y el Mediterráneo, comparten frontera o representan una zona de seguridad periférica con la UE y se dividen en los grupos que a continuación se describen. Cabe señalar que en el caso de Argelia, Bielorrusia, Libia y Siria la asociación no se encuentra activa, puesto que no hay planes de acción vigentes (Akgül, 2021: 15).

Mapa 1.1. Política Europea de Vecindad



Fuente: Comisión Europea (2021), *European Neighborhood Policy*, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en].

Cuadro 1.1. Mecanismos de la Política Europea de Vecindad

Mecanismo	Países	Objetivo	Funcionamiento
Asociación Este	Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.	Fomentar la democracia, la gobernanza, promover proyectos relativos a la seguridad energética y promover reformas sectoriales que busquen proteger el medio ambiente.	Las cumbres se celebran cada dos años y cuentan con la participación de jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de la Unión y de los países socios, así como representantes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea.
Unión Mediterráneo	Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.	Crear un espacio de paz, estabilidad, seguridad y prosperidad económica compartida, con pleno respeto de los principios democráticos, los derechos humanos y las libertades fundamentales.	A partir de 2012, la UE encabeza la copresidencia del norte, y Jordania, la del sur. El órgano rector de la Unión Mediterránea es la reunión de altos funcionarios, cuyo objetivo es coordinar el trabajo de esta organización.
Iniciativas vinculadas a la Política Europea de Vecindad			
Sinergia del Mar Negro	Turquía, Ucrania, Rusia y Georgia.	Desarrollar proyectos en el ámbito de la investigación e innovación marina, pesca, protección ambiental, cambio climático y cooperación transfronteriza.	No es un mecanismo como tal sino una iniciativa que busca promover la seguridad y programas que favorezcan el uso del Mar Negro y los recursos que en él se encuentra, sobre todo, desde el ingreso de Rumania y Bulgaria a la UE.
Dimensión Norte	Rusia, Noruega e Islandia.	Desarrollar programas en sectores como: medio ambiente, salud, transporte, logística y cultura.	Está enfocado a generar cooperación en ámbitos muy específicos a través de programas cofinanciados.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Comisión Europea (2021), *European Neighborhood Policy*, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en].

La PEV se implementó para impedir que aparecieran nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus países vecinos y para ofrecer a éstos la oportunidad de cooperar de forma más estrecha en el ámbito político, económico, cultural y de seguridad. En el área económica, la PEV permite a los países vecinos intensificar sus relaciones comerciales con la UE, a través de acuerdos preferenciales, participación en el mercado interior, recibir asistencia financiera y participar en programas de la UE (European Commission, 2020), pero sin llegar al estatus de adhesión.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Como se mencionó, la PEV surgió a partir de la ampliación de la UE de 2004, en la cual se anexan 10 países, a saber: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Ello implicó que las fronteras de la Unión hacia regiones que antes se consideraban lejanas y de importancia limitada se convirtieran en espacios mucho más cercanos y prioritarios en el ámbito de la seguridad. Entonces, Europa se enfrentaba a un doble peligro: por un lado, la ampliación representaba un reto a la seguridad, pues las fronteras de la Unión se encontraban ahora a las puertas de regiones conflictivas e inestables y, por otro, la ampliación al Este estableció una línea divisoria entre los nuevos miembros y los países que quedaban definitivamente fuera de la ampliación, lo que a la larga podría afectar las relaciones de la UE con sus nuevos vecinos.

Dentro de los antecedentes de la PEV tenemos dos documentos importantes que vale la pena señalar, uno de ellos fue redactado en 2002 por Javier Solana y Chris Patten, en aquel entonces Alto Representante de la Unión y miembro de la Comisión Europea, respectivamente. Dicho documento, denominado *Wider Europe*, tiene como elemento central redefinir la política regional tras la futura ampliación, así como el establecimiento de una serie de objetivos que van desde la extensión del mercado y las normas regulatorias, apertura de mercados y trato preferencial, regulación de la migración, promoción de los intercambios culturales y mutuo entendimiento, hasta el combate a las amenazas comunes (Comisión Europea, 2003). A este respecto, el documento señala que “los nuevos vecinos deben ser asistidos en la implementación de todos aquellos instrumentos que coadyuven a mantener la seguridad, sobre todo en el marco de lo que estipula Naciones Unidas [...]” (Comisión Europea, 2003).

El otro documento que hemos marcado como importante, y que puede ayudar a definir la esencia de la PEV, es el Documento Solana (*Solana Strategy*

Paper), también conocido como “Una Europa más segura”, publicado en 2003. En el Documento Solana se esbozó el entorno de seguridad europeo y las amenazas clave, se definieron los objetivos estratégicos de la Unión considerando las nuevas amenazas de acuerdo con el espacio de seguridad alrededor de Europa y el fortalecimiento del orden internacional y, finalmente, se hacía referencia a las implicaciones políticas de estos objetivos.

El Documento Solana señala que, aun en un mundo globalizado en donde todos los conflictos son importantes para la seguridad europea, la cuestión geográfica sigue siendo esencial para determinar la prelación de las amenazas. Por ello, los países que tienen frontera con la UE serán prioridad para la estrategia europea antes que cualquier otra región (Venneson, 2007: 16).

La Unión Europea debe promover un anillo de países bien gobernados del Este de la Unión hasta el Mediterráneo con quienes pueda tener una cooperación cercana, compartir la estabilidad, la buena gobernanza y la integración hacia Europa, [...] para construir y extender la seguridad es importante promover reformas a través del comercio y las políticas de desarrollo (Venneson, 2007: 19).

Así pues, en consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la nueva política se denominó Política Europea de Vecindad y fue publicada como tal en 2004. El objetivo era compartir con los vecinos los beneficios de mantener la estabilidad, la seguridad y el Estado de bienestar.

La UE promueve una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho y cohesión social), basado en tres prioridades: desarrollo económico para la estabilización, seguridad y migración y movilidad. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten estos valores (Comisión Europea, 2020).

Como mencionamos líneas arriba, hay dos condiciones importantes que un país debe cumplir para ser parte de la política de vecindad: una es la cercanía geográfica con las fronteras de la UE y la otra es no tener perspectivas de adhesión. Es decir, ninguno de los países buscará cumplir con los criterios establecidos en el Artículo 49 de Tratado de la Unión Europea (EUR-Lex, 2020).

Los mecanismos de cooperación que se desarrollan en el marco de la PEV incluyen tratados de libre comercio, acuerdos preferenciales y de asociación, acuerdos de cooperación enfocados a la protección de los derechos humanos, las libertades, el desarrollo y la cohesión social. Todos ellos están basados en

las disposiciones de los planes de acción que la UE lanza para cada país. Estos planes de acción son diseñados en conjunto por el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión Europea y se fundamentan en informes enfocados a valorar las condiciones políticas y económicas generales de los países, a fin de trazar un camino de operación para cada país que entra dentro de esta política.

Para poder efectuar las actividades que se marcan en los planes de acción se utiliza el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) cuyo antecedente se encuentra en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), el cual operó desde 2007 hasta 2014. Para el último periodo programado, es decir, 2014-2020, el presupuesto asignado fue de 15 400 millones de euros (Comisión Europea, 2020).

Además del IEV, existe el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) vigente desde 2018 y cuyo presupuesto ha sido adicionado con 15 500 millones de euros (Comisión Europea, 2021) a partir de la implementación del Instrumento *Next Generation*, enfocado a la recuperación económica, de manera que el presupuesto total asciende a 79 500 millones de euros. De éstos, 60 388 millones de euros se destinarán a países con cercanía geográfica con la UE y de esos, al menos 29 181 millones de euros serán para África subsahariana (Consejo de la Unión Europea, 2020).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Hablar de la Política Europea de Vecindad es hacer una examinación de múltiples contrastes por varias razones. En primer término, es verdad que es una de las aristas más importantes de la política exterior y de la política de seguridad de la UE, pues es el primer círculo de cooperación con terceros países. Los países en los que recae la política de vecindad son la zona desde la cual la Unión puede impulsar su visión de convertirse en un actor global de peso. Es, por cuestiones geopolíticas, su espacio de influencia natural desde el cual puede trabajar plataformas que impulsen temas de su interés en foros internacionales. Asimismo, es un área esencial para los esquemas de seguridad y para el mantenimiento de la seguridad dentro del territorio europeo. No sobra decir que, además de todo lo anterior, es una zona con la que se mantienen lazos históricos importantes, y ello también imprime una dinámica especial a las relaciones y pone a estos Estados en un lugar especial dentro de la categoría de terceros países. Por otro lado, y en contraste con lo antes señalado, la Política Europea de Vecindad no reporta grandes éxitos durante los años de su aplicación, pese a ser de mediana prioridad en los marcos presupuestales europeos, como se muestra a continuación.

Cuadro 2.1. Asignación presupuestal para el periodo 2021-2027
(miles de millones de euros)

	MFP	NGEU	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	149.5	11.5	161.0
2. Cohesión, resiliencia y valores	426.7	776.5	1 203.3
3. Recursos naturales y medio ambiente	401.0	18.9	419.9
4. Migración y gestión de las fronteras	25.7	—	25.7
5. Seguridad y defensa	14.9	—	14.9
6. Vecindad y resto del mundo	110.6	—	110.6
7. Administración pública europea	82.5	—	82.5
Total	1 210.9	806.9	2 017.8

Fuente: Comisión Europea (2021), Rúbricas: categorías de gasto 2021-2027, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_es].

Esta falta de éxito en la aplicación de la PEV se puede atribuir en primer término a que persiste una visión europea de los conflictos y de la realidad social, política y cultural de los países con los que coopera, quizá no se ha reconocido del todo las necesidades de éstos y su contexto en general. Por otro lado, la acción de la Unión ha sido inconsistente, ya que en muchos casos se ha tenido cooperación y acercamientos con gobiernos autoritarios y dictatoriales, priorizando así no los procesos democráticos, sino la estabilidad (Guinea, 2015: 261). Desde esa perspectiva, puede ser entendible que los programas que se desarrollan en el marco de la PEV no tengan trascendencia en el tiempo, pues hasta cierto punto la actuación europea es incoherente al promover, por un lado, la democracia, las libertades, el respeto a los Derechos Humanos y, por otro, aceptar esquemas poco democráticos y tener poco rigor a la hora de aplicar la PEV (Guinea, 2015: 266).

Las complicaciones no sólo provienen de la acción europea, sino también de los Estados contiguos, cuyas élites políticas presentan poco interés en avanzar en las temáticas que plantean los planes de acción europeos, al tiempo que preservan prácticas de corrupción y problemáticas serias en acción de la administración pública, lo que en muchas ocasiones dificulta la aplicación de programas y que los fondos lleguen a los destinatarios.

Las llamadas primaveras árabes fueron un parteaguas en la aplicación de la PEV, pues evidenciaron que los programas aplicados no habían funcionado y que la idea de la “europeización más allá de Europa” (Schimmelfennig, 2012)

y los esquemas de derrama de beneficios y de una dinámica de integración independiente de la voluntad política propios de una visión funcional habían sido erróneas. Ello obligó a la UE a repensar la estrategia y relanzarla en 2015 a través del documento *Hacia una nueva Política Europea de Vecindad*. En él se plantea una PEV mucho más estratégica, flexible y coherente haciendo nulas referencias hacia los principios de democracia, respeto a los derechos humanos y al estado de derecho (Schumacher *et al.*, 2017).

A manera de establecer conclusiones, es preciso señalar que por mucho interés que tenga la UE en la Política de Vecindad, la acciones que se desarrollan en el marco de ésta han tenido retrocesos provocados no sólo por las contradicciones señaladas, sino por la profunda crisis económica y existencia en la que se sumergió la UE después de 2008. Desde entonces, los esfuerzos europeos se concentran en combatir la pobreza, la desigualdad y la reactivación económica (Ayala y Mayer, 2014: 64), tal como lo muestran la asignación presupuestal para el periodo 2021-2027 (Ayala y Mayer, 2014: 9), lo que por supuesto ha mermado la imagen de la UE como un actor global. Y si a ello le sumamos la terrible crisis multidimensional derivada de la pandemia de Covid-19 encontramos un escenario en el cual se espera lo mínimo indispensable para que la PEV no pierda más importancia y se siga promoviendo como uno de los programas más importantes de la política exterior, aunque ello no contribuya ni a mejorar la seguridad europea, ni las condiciones de vida de los individuos que viven más allá de las fronteras europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- Akgül, Pinar (2021), “Questioning the Effectiveness of The Eu’s European Neighbourhood Policy: The Case of Ukraine”, *Journal of International Relations and Diplomacy Cilt*, vol. 4, núm.1, [<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1815677>].
- Ayala, Óscar y Nicolas Mayer (2014), *Repensar la PEV en el Mediterráneo: ¿una ventana de oportunidad en 2014?*, AFKAR/IDEAS, núm. 42, España, [<https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/07/Repensar-la-PEV-en-el-Mediterraneo.pdf>].
- Consejo de la Unión Europea (2020), *Comunicado de prensa sobre el instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional-Una Europa global*, Consejo de la Unión Europea, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-am>].

bassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/].

Comisión Europea (2003), *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Comisión Europea, Bruselas, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2003)104&lang=ES].

Comisión Europea (2020), *Instrumento europeo de vecindad y asociación*, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/].

Comisión Europea (2020), *Política europea de vecindad*, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_en].

Comisión Europea (2021), *European Neighbourhood Policy*, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en].

Comisión Europea (2021), *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), EU funding overview*, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_en].

Comisión Europea (2021), *Rúbricas: categorías de gasto 2021-2027*, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_es].

Diario Oficial de la Unión Europea (1992), *Tratado de la UE*, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Maastricht, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES].

Diario Oficial de la Unión Europea (2007), *Tratado de Lisboa*, *Diario Oficial de la Unión Europea*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES].

EUR-Lex (2020), *Proceso de adhesión de un nuevo Estado miembro. Síntesis de la legislación*, EUR-Lex, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:l14536].

European Commission (2020), *Features of the European Neighborhood Policy*, European Commission, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/european-neighbourhood-policy_en].

Guinea Llorente, Mercedes (2015), “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un en-

- torno cada vez más hostil”, *Revista UNISCI*, núm. 39, [<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf>].
- McCormick, John (2007), *The European Superpower*, Gran Bretaña: Macmillan Education.
- Nye, Joseph (2008), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York: Public affairs.
- Schimmelfennig, Frank (2012), “Europeanization Beyond Europe”, *Living Reviews in European Governance (LREG)*, European Community Studies Association, Austria, [<http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2015-1/download/lreg-2015-1.pdf>].
- Schumacher, Tobias *et al.* (2017), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Londres: Routledge.
- Venneson, Pascal (2007), “The European Union in the International System”, en Nicola Casarini (ed.), *European Foreign Policy in an Evolving International System*, Gran Bretaña: Palgrave-Macmillan.

POLÍTICA EXTERIOR COMÚN (ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA)

*Jorge Alberto Quevedo Flores**

DEFINICIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR Común se puede entender como “El conjunto de la formulación de una única política en la que se incorporan en su programación, decisión y ejecución, tanto decisión comunitaria, especialmente en cuanto a sus relaciones exteriores, como la de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC)” (Aldecoa, 1998). Ante esta dicotomía conceptual y de ámbitos de aplicación, con la que se puede encontrar al querer precisar y definir la política exterior común de la Unión Europea (UE), se deben tomar en cuenta diferentes características de cada una de éstas. Por lo que resulta a veces algo aventurado y complejo llegar a una definición precisa de la política exterior común, dado sus diferentes aristas de actuación de la UE en el ámbito internacional; al respecto, se pueden puntualizar algunos factores y elementos que ayuden a entender mejor su política exterior común (aún en proceso de construcción):

i) Política Exterior Común:

Engloba la totalidad de Política Exterior de Unión Europea (la suma de la PESC, de característica política y seguridad –segundo pilar– y la de las Comunidades Europeas, de enfoque económico y cooperación –primer pilar–), característi-

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

cas principales: se programa, decide y ejecuta en común. El término no aparece en los Tratados ni en la práctica, es un concepto más político que jurídico. Lo anterior es debido a la falta de personalidad jurídica internacional de la UE en su momento, ya que antes del Tratado de Lisboa (2009) sólo lo tenía las Comunidades Europeas.

Algunos otros conceptos análogos que se pueden encontrar y relacionar son:

- Política Exterior de la Unión Europea
- Relaciones Exteriores de la Unión Europea
- Acción exterior de la Unión (a partir del Tratado de Lisboa 2009)

ii) Relaciones Exteriores de las Comunidades Europeas (Comunitarias):

Estas son las relaciones exteriores que tienen las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Comunidad Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica, cuando es de ámbito y dimensión exterior) y se plasma principalmente en el ámbito comercial¹ y la cooperación al desarrollo, su ejecución le corresponde a la Comisión Europea y se refiere a la dimensión externa del conjunto de políticas comunes. Afectan principalmente cinco ámbitos internos: comercio, transporte, sector agrícola, medio ambiente y cooperación/ayuda humanitaria.

iii) Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):

Se refiere a un ámbito concreto de política exterior: la seguridad. Se elabora al mismo tiempo que las relaciones exteriores de las comunidades europeas, cuenta con instrumentos propios de la PESC (posición, acción y estrategia común), dicha política es intergubernamental, teóricamente, pero en la práctica no lo es. Se define una parte por unanimidad y otra por mayoría cualificada. Se refiere también a la concertación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La PESC también contempla la cooperación al desarrollo, las cuestiones sociales, de educación y de sanidad (Solana, 2002).

Para poder concebir la Política Exterior Común deben hacerse varias precisiones desde el punto de vista jurídico/legal y desde el punto de vista conceptual, esto puede esclarecer y precisar la noción de Política Exterior de la UE. En cuanto a la cuestión legal, el sustento de actuación jurídico de la Política Exterior

¹ La denominación oficial de la Unión Europea a efectos de la OMC es, por razones jurídicas, las Comunidades Europeas. Aunque los Estados miembros coordinan su posición en Bruselas y en Ginebra, sólo la Comisión Europea habla en nombre de la UE y sus miembros en casi todas las reuniones de la OMC y respecto de casi todos los asuntos relacionados con la OMC. Por tanto, en la mayor parte de los temas, los documentos de la OMC hacen referencia a la "UE" o a la denominación oficial "CE".

Común se sitúa en el Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (antiguo C) en donde se establece lo siguiente: “La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin” (Sjursen, 2003).

El anterior fundamento permite entender una concepción global y unitaria de la PEC que comprenderá en el futuro el conjunto de las diferentes acciones exteriores de la UE. Por lo que la PEC incluye la dimensión de la política exterior y de seguridad común del segundo pilar; la dimensión externa de las políticas comunes comunitarias del primer pilar y la dimensión externa de cooperación en asuntos de justicia e interior del tercer pilar. En este sentido, la mejora y consolidación de la política exterior común se produce con el Tratado de Ámsterdam de 1999, en donde se retoma la dirección planteada en Maastricht en 1992. El Tratado de Ámsterdam es la tercera gran reforma de los tratados constitutivos de la UE, en la que se resuelven diferencias en la toma de decisiones con la incorporación de la mayoría cualificada, se mejoran los aspectos de unidad y coherencia, se impulsa la visibilidad y eficacia de la UE al resolverse problemas de financiación y establecer una política exterior más efectiva.

El Tratado de Ámsterdam tenía como objetivo modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (París y Roma) y de algunos actos relacionados con los mismos. No sustituye a los tratados anteriores, sino que se les añade. Pero se puede destacar que la principal novedad del Tratado de Ámsterdam es la creación de la figura del Alto Representante para la PESC (denominado Mr. PESC) que tiene también el cargo de secretario general del Consejo de la UE, es el encargado de asistir al Consejo en las cuestiones que correspondan a la PESC y de contribuir a la formulación de una política exterior comunitaria. Su principal función es la de personificar en un cargo concreto la aún naciente política exterior y de seguridad de la Unión (Boixareu y Carpi, 2000).

En este mismo sentido, el Tratado de Niza de 2001 continúa con el proceso de consolidación de la política exterior común, produciendo dos cambios significativos a los Tratados en cuanto a la PESC: el impulso como parte fundamental de la PESC, el incipiente desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)² y la decisión de permitir y mejorar la posibilidad

² La política europea de seguridad y defensa (PESD) tiene por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional. De este modo contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. La PESD, que no implica la creación de un ejército

de cooperaciones reforzadas en la Política Exterior y de Seguridad Común (Webber, Terrif y Croft, 2002). Más allá del Tratado, Niza tiene especiales repercusiones para la PESC por las Conclusiones de la Presidencia. El Consejo Europeo de Niza impulsó una nueva y fundamental vertiente de la PESC, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), sentando sus bases fundamentales y definiendo las estructuras permanentes y el “Objetivo Principal” o “Headline Goal”. Por otro lado, se dio un mandato a la presidencia sueca, y por extensión a las siguientes presidencias, para avanzar hacia la rápida operatividad de los medios y capacidades de la UE en materia de gestión de crisis (Kronemberger y Wouters, 2004).

Sin embargo, la firma del Tratado de Niza en febrero de 2001 y los avances realizados en relación con la PESC quedaron completamente oscurecidos con los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York. El brutal atentado terrorista contra el World Trade Center neoyorkino transformó de forma radical el escenario internacional. La reacción europea ante el ataque brutal a su aliado norteamericano fue unánime. Desgraciadamente, cada país buscó su propia forma de relacionarse con el gigante norteamericano golpeado. La aparente unidad europea se diluyó rápidamente, por lo que la PESC seguía siendo un proyecto en construcción de futuro, hasta ese momento.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La Política Exterior Común (PEC) en la UE ha tenido que recorrer un largo camino a través de las distintas etapas de la construcción europea, en las cuales los conceptos de unión política, política exterior común o de defensa común han figurado habitualmente en el orden del día, a medida que se presentaban distintos proyectos políticos. Tiene como referencia obligada a un vasto grupo de académicos, cuya producción constituye un marco de referencia básico para su análisis (Twitcheth, 1976; Wellenstein, 1979; Morgan, 1972), que ha llevado a conformar la red de investigadores Fonet (Foreign Policy of the European Union), incluyendo a centros de investigación como: London School of Economics, Universidad de Colonia y Universidad Autónoma de Barcelona, entre otros.

europeo, evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN. Asimismo, el Consejo Europeo de Niza decidió el establecimiento permanente de los tres nuevos órganos de trabajo previstos en Colonia: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor Militar de la UE (EMUE).

Ante lo anterior, se podría considerar a la propuesta francesa de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), a través del Plan Plevén de 1950, como un punto de partida en la construcción de la política exterior común de la UE; dicha propuesta contemplaba la creación de un ejército europeo integrado bajo el mando de un ministro de defensa europeo.³ Asimismo, se propuso la creación de la Comunidad Política Europea (CPE), en la que se establecía una serie de metas y objetivos entre las cuales se destacaban los temas de defensa, que pretendía garantizar la coordinación de la política exterior de los Estados miembros (Weidenfeld y Wessels, 1997). Este plan fue objeto de negociaciones entre los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) entre los años de 1950 a 1952, en la que el tema central era: ¿cuál debería ser el papel si Alemania jugara en una coalición militar europea? Las seis naciones que formaban la CECA aceptaron el plan Plevén el 27 de marzo de 1952, y esto condujo a la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED), contemplando la fundación de un ejército europeo común, vinculado a la OTAN, y en la que se incluiría a la República Federal Alemana.

Asimismo, la consecuencia final de la CED era un proyecto político destinado a crear una estructura de características federal-confederal, en la que se contemplaba una estructura organizacional parecida a la de la CECA, y donde toda la instalación de aprovisionamiento sería de carácter supranacional y solo serían nacionales los ejércitos; esto fue presentado en 1953 (Cameron, 1999). Por otra parte, la CPE preveía la creación de una Asamblea parlamentaria bicameral, un consejo ejecutivo europeo, un consejo de ministros y un tribunal de justicia. Las competencias de la CPE eran muy amplias y estaba previsto que a largo plazo absorbieran a la CECA y a la CED, pero el proyecto de la CED fracasó, al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954, cuya mayoría no estaba dispuesta a permitir una intervención tan fuerte en su soberanía. Paralelamente al fracaso de la CED se abandonó también el proyecto de la CPE en ese momento (Soetendorp, 1999).

A principios de los años sesenta se mantuvieron arduas negociaciones para la consolidación de una Política Exterior Común. Lo anterior giró en torno a dos propuestas presentadas por Francia de forma sucesiva, denominadas “Plan Fouchet I y II” en las que se pretendía conseguir una Cooperación Política más

³ El Plan Plevén toma su nombre del primer ministro francés y presidente del Consejo Europeo René Plevén, presentado el 24 de octubre de 1950. Dicho plan proponía la creación de un ejército común europeo que pudiera responder a las tensiones que se empezaban a generar en ese momento entre Este y Oeste, así como la tensión que despertaba el inicio de la Guerra de Corea en 1950.

estrecha, una Unión de Estados y una Política Exterior y de Defensa Común.⁴ El Comité encargado de elaborar propuestas concretas alcanzó compromisos difíciles y ambiciosos, tales como la creación de una Secretaría independiente o la perspectiva futura del voto por mayoría cualificada en algunos ámbitos. Desgraciadamente, al no existir acuerdo sobre las propuestas del Comité Fouchet, las negociaciones entre los Estados miembros fracasaron y se dieron por concluidas en 1962.

A raíz de una petición de los jefes de Estado y de Gobierno en cuanto a la posibilidad de avanzar en el ámbito político, en 1970 se presentó en la Cumbre de Luxemburgo un documento conocido como el “Informe Davignon”.⁵ Dicho Informe constituye el origen de la Cooperación Política Europea (CPE), lanzada de manera informal en 1970 antes de ser institucionalizada por el Acta Única Europea (AUE) en 1987 (Nuttall, 1992). Pero, ¿qué implicaba la Cooperación Política Europea? La respuesta es simple y compleja a la vez, fundamentalmente la consulta entre los Estados miembros de la UE sobre las cuestiones de Política Exterior.

En los años subsecuentes, la CPE se fue consolidando y para 1973, durante la Cumbre de Copenhague, se presentó un informe sobre el funcionamiento de la CPE, consecuencia del cual se intensificó el ritmo de las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y del Comité Político (compuesto de los directores nacionales de Asuntos Políticos). Paralelamente, se creó un “Grupo de Corresponsales Europeos” encargado del seguimiento de la CPE en cada Estado miembro, que se vio también beneficiado con el acceso a una nueva red de télex –denominada COREU– que conectaba a los Estados miembros. La creación del Consejo Europeo en 1974 contribuyó a una mejor coordinación de la CPE gracias al papel desempeñado por los jefes de Estado y de Gobierno en la definición de la orientación política general de la construcción comunitaria. Desde entonces, el papel de la Presidencia y la publicidad dada a los trabajos de la CPE

⁴ El Plan Fouchet tomó su nombre del diplomático francés Christian Fouchet, quien era el hombre de confianza de De Gaulle. El Plan Fouchet I era un texto breve que preveía la creación de una “Unión de Estados” sobre el sistema de la cooperación. Como instituciones de la unión se creaban el Consejo, la Asamblea Parlamentaria y la Comisión Política Europea. Las competencias de la Unión de Estados serían todas de carácter general a excepción de las materias de carácter económico.

⁵ Etienne Davignon, representante belga que por aquel entonces presidía el Comité de Altos funcionarios que elaboraba las propuestas relativas a política exterior de los Estados miembros, fue quien ideó los mecanismos de consulta de la nueva política exterior europea, a través de reuniones ministeriales, un comité político y la vinculación del Parlamento con la Comisión a través de la CPE. Para ampliar véase: Informe Davignon, 20 de julio de 1970; Boletín de las Comunidades Europeas, 1970-11, págs. 9 a 13.

se reforzaron mutuamente a través de las posiciones adoptadas oficialmente por la Comunidad.

En definitiva, la CPE se configuró entorno a dos líneas maestras que aún hoy se plasman en la PESC: (1) su vinculación al objetivo de Unión política europea y (2) su distinción de las Comunidades Europeas (Liñan, 1988). En cuanto a la primera línea, tanto el Informe Davignon como el Preámbulo del Acta Única enmarcan la cooperación en política exterior como objetivo de una Unión política europea. Así, el mencionado Informe Davignon se expresa en los siguientes términos: “la cooperación en materia de política exterior debe situarse en la perspectiva de la Unión Europea”. Por su parte, el Preámbulo del Acta Única dispone que “Las Comunidades Europeas y la cooperación política europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente o hacer progresar de manera concreta la Unión Europea” (Barbé, 1989).

En esta misma parte del Preámbulo se observa lo que hasta la formalización jurídica de la CPE había sido una realidad: la separación de la CPE de las Comunidades Europeas. Este elemento central en la configuración de la CPE se encuentra asimismo en la peculiar estructura jurídica que el TUE dispone: las Comunidades por un lado (primer pilar de la Unión) y la PESC por otro (segundo pilar de la Unión). Tras la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la Revolución Islámica en Irán, los Estados miembros se percataron de la creciente impotencia de la Comunidad Europea en el ámbito internacional. Por otra parte, determinados a reforzar la CPE, en 1981 aprobaron el Informe de Londres que impuso a los Estados miembros la obligación general de consultarse previamente (y de hacer participar a la Comisión Europea) en toda cuestión de política exterior que afectase al conjunto de los Estados miembros.

En 1982, el mismo deseo de consolidar la posición de la Comunidad a escala mundial dio lugar a la iniciativa Genscher-Colombo de Acta Única Europea que condujo, en 1983, a la Declaración solemne de Stuttgart sobre la UE.⁶ En 1985, el informe del Comité Dooge, preliminar al lanzamiento de la Conferencia Intergubernamental que dio como fruto el Acta Única Europea, contenía una serie de propuestas relativas a la Política Exterior y en concreto, la idea de la concertación reforzada en las cuestiones relativas a la seguridad y

⁶ La declaración de Stuttgart, de 17 de junio de 1983, fue donde se definieron las tres líneas directrices de acción de la futura Unión Europea, en la que se destaca el punto dos de la declaración y la cual señala lo siguiente: Reforzar y desarrollar la cooperación política, mediante la elaboración y adopción de posiciones comunes y de una actuación común sobre la base de una intensificación de consultas en el ámbito de la política exterior y la coordinación de las posiciones de los Estados miembros en los aspectos políticos y económicos de la seguridad.

cooperación en el sector del armamento. Junto a ello, se ponderaba la creación de una secretaría permanente. Al final, las disposiciones introducidas en el Tratado por el Acta Única no fueron tan lejos como las propuestas del Comité Dooge, pero a pesar de todo permitieron institucionalizar la CPE, el grupo de los Corresponsales Europeos y una Secretaría colocada directamente bajo la autoridad de la Presidencia. En cuanto a los objetivos de la CPE, se ampliaron a todas las cuestiones de política exterior de interés general (Regelsberger *et al.*, 1998).

A partir de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, se puede señalar el cambio que desarrolló el proyecto europeo en cuanto a Política Exterior con la firma del Tratado de Maastricht y otra serie de “factores”, que hicieron que se pasara de una ausencia casi total de la Comunidad Europea en el exterior a una presencia activa y fuerte en el desarrollo de una Política Exterior de la UE en el mundo. Se produjo un cambio total, cualitativamente hablando, en solo diez años.

Uno de los principales “factores” que impulsó este cambio en la actuación exterior en tan poco tiempo puede ser debido al cambio de actuación internacional de la UE en el mundo, en donde se combinan tres factores importantes: en primer lugar, a partir de 1990 el sistema internacional se estructura bajo un esquema distinto al periodo de la “Guerra Fría”; en segundo, el inicio del proceso de “globalización” en todo el mundo, principalmente en el terreno económico, y en tercer lugar, la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de enero de 1993, con el cual se realizan cambios profundos en materia de política exterior y de seguridad común, que llevan a una presencia más activa de la Comunidad Europea en el mundo (Rummel, 1990; Bretherton y Vogler, 1999; Fernández, 1994; Hill, 1996; Wallace y Wallace, 1996).

En este sentido Attinà (1993) señala: “La Unión Europea es un actor único en el marco histórico actual de las Relaciones Internacionales. En donde nos encontramos ante un proceso federativo de corte internacional, diferente a cualquier otra forma de cooperación intergubernamental, que ha obligado a los sistemas políticos nacionales a adaptarse a la aparición de estructuras políticas de carácter supranacional”. Por su parte, Aldecoa (2002), señala dentro de los principales “factores” que influyeron en la aparición y desarrollo de la política exterior común los siguientes:

- a) Los cambios producidos en la Sociedad Internacional, como consecuencia de la reestructuración del poder político mundial, sobre todo a través de la globalización, que se manifestaba desde el fin de la Guerra Fría en los aspectos externos (el inicio del proceso de globalización de la economía mundial).

- b) La mutación que sufre la propia organización de la Comunidad Europea a Unión Europea, transformándose de un ente meramente económico (comercial) a uno político (en proceso de consolidación) y con una convivencia de los Estados miembros con una vocación federalista o federal (a partir de Maastricht se permite un cambio político en la definición de un modelo federalista, pero no se decide aún qué tipo de federalismo se quiere) que se ha profundizado en los últimos diez años y se debe consolidar en el futuro.
- c) Nacimiento, crecimiento y desarrollo de una Política Exterior Común (PEC), de base europea, que actúa cuando existe un interés fundamental en común y convive con la de los Estados miembros y que tiende a consolidarse e incrementar su eficacia relativa. Se establece progresivamente, además, que sufre una inversión en la relación con la anterior, que pasa a condicionar la política exterior de los Estados y, en ciertos elementos inclusive a reemplazarlos. Se representan como: Declaraciones comunes, posiciones comunes, acciones comunes y estrategias comunes. En cierta medida, condiciona la política de los Estados miembros, se deja el diseño de los trazos gruesos (temas sustantivos) a la Unión y unas pinceladas a los Estados (muy pocos temas).
- d) La ampliación de doce a quince miembros en 1995 influyó poco en el aumento de la población y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), pero en materia de Política Exterior los tres países que se incorporaban serán, y siguen siendo, de tradición neutral, distinta a la visión europea más atlantista, más OTAN, en cuestiones de seguridad). Por lo tanto, surge una política más autónoma o diferente a la de Estados Unidos, con un diseño de política de paz y prevención de crisis (las siguientes ampliaciones condicionarán la política exterior de la Unión, con un enfoque más atlantista y menos neutral).
- e) El modelo Europeo de Política Exterior, en el cual se privilegian:
- Una sociedad del bienestar y el vínculo entre política interior y la exterior.
 - Una Política Exterior Civil, con implicación de la propia sociedad civil en los temas de carácter internacional, para el diseño de la política exterior.

La aparición de la Política Exterior Común representa un avance cualitativo importante respecto de su antecesora, la Cooperación Política Europea (CPE). Se pasa de una “política” reactiva, declarativa, sin planeación, de comportamiento y no de resultados a una política más proactiva y de ejecución a

través de estrategias, acciones y posiciones comunes, que tiene una obligación de resultado y no de comportamiento. El avance es notable al utilizarse por primera vez la expresión de “política” para denominar la dimensión exterior, abandonando el término “cooperación”.

El nacimiento de la Política Exterior Común (PEC) se vincula en gran medida con la transformación de naturaleza de la Comunidad Europea económica a política. Por lo que se puede señalar que el origen de la Política Exterior Común de la Unión Europea tiene certificado de nacimiento el mismo día en que se dio la propia mutación a la UE en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, en 1992 (Nutall, 2000; White, 2001; Smith, 2002; Jorgensen, 2004; Smith, 2003; Tonra y Christiansen, 2004).

El texto del Tratado de la Unión Europea (TUE Maastricht) recogió el fruto de un largo debate que durante años estuvo sobre la mesa de discusión de la Comunidad. No pretendía ser el punto final de la transformación de la propia Unión, ya que incluía cláusulas evolutivas y la posibilidad de revisión del propio tratado. “Masstricht previó la mejora de Maastricht”, lo que muestra que se trató de una etapa más en la construcción europea, pero representando, a su vez, un salto cualitativo muy importante al enriquecer el Tratado de Roma en numerosos ámbitos.

Todo esto junto a otros elementos dotará a la UE de una mayor capacidad de iniciativa internacional y más equilibrio, con la incorporación de una dimensión humana y de política que supera el enfoque económico tradicional, con el desarrollo de la ciudadanía europea y algunas nuevas políticas. Pero surge un fenómeno interesante sobre el Tratado de Maastricht, lo que Aldecoa (2002: 183-185) define como la “Paradoja de Maastricht”; ésta gira en torno a las fuertes críticas que tuvo el Tratado durante su proceso de ratificación por los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Esto es, se criticaba la visión tan amplia del Tratado de Maastricht, por lo que surge una disyuntiva entre la existencia de una verdadera Política Exterior Común sin la presencia de una Política de Defensa Común (Koutrakos, 2001), lo que repercutiría en una desventaja a corto plazo, pero con un beneficio en el largo, el beneficio radicaba principalmente en las políticas de convergencia de los Estados miembros. Se tenía la idea que las reformas e implementación de políticas comportaban un proyecto muy ambicioso de difícil acceso a corto plazo, pero como lo mencionaba el propio Tratado de Maastricht: “Maastricht preveía la mejora de Maastricht”; estas mejoras se realizaron posteriormente con las modificaciones del Tratado en Ámsterdam, instrumento con el cual se completa la reforma iniciada en Maastricht cinco años antes.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 generaron una respuesta global e inmediata que abarcó todos los ámbitos de la UE. La Unión declaró que el terrorismo es un verdadero reto para Europa y el mundo y constituye una amenaza para nuestra seguridad y nuestra estabilidad. En el ámbito de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) no se ha modificado la dirección de los trabajos, pero se ha decidido acelerarlos, teniendo en cuenta que el nuevo escenario internacional puede plantear mayores demandas a las capacidades militares europeas.⁷ Sin embargo, tal como es su costumbre, la UE reaccionó ante la crisis marchando hacia adelante (Hill, 2004). En diciembre de 2001, el Consejo de la Unión, reunido en Laeken, adoptó una Declaración sobre el futuro de la UE conocida como la Declaración de Laeken, que supuso otro valiente paso adelante en el proceso de consolidación de la Política Exterior Común de la UE. Esta planteaba una pregunta fundamental para el diseño de la política exterior de seguridad y defensa de la UE: ¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?

Laeken planteaba el papel de la UE en el mundo, en sus dimensiones diplomática y militar. El debate europeo se centraba en cuál es la razón de ser de la política exterior de seguridad y defensa que se persigue. Lo anterior es clave para la consolidación y el futuro de la política exterior de la UE. En cuanto a la determinación de los ámbitos materiales de aplicación de la PESD, ésta se encuentra presidida por una cierta ambigüedad y dificultad para precisarla:

- a) la acción exterior comunitaria o las relaciones exteriores de las comunidades europeas queda fundamentalmente referida a ámbitos económicos; mientras que la acción exterior referida a la Política Exterior y de Seguridad Común es esencialmente política;
- b) cuando se produce un consenso de los Estados sobre la existencia de asuntos de política exterior que ofrecen un interés general, ese asunto pasa a formar parte de la PESD.

El Tratado de Lisboa es la respuesta a la crisis constitucional que vivió la UE entre 2005-2006, en la cual se planteaban grandes reformas y daba respuesta a la necesidad de más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo y

⁷ El Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de septiembre de 2001, trazó un Plan de Acción para la política europea de lucha contra el terrorismo, señalando al referirse al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común la importancia de seguir desarrollando la PESD y de hacer operativa la PESD lo antes posible para lograr máxima eficacia en esta lucha.

toma el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. En cuanto a la acción exterior, la propuesta del Tratado de Constitución proponía suprimir la estructura de pilares y, a través del Título V sobre Acción exterior de la Unión, se ponía bajo un mismo título las diversas dimensiones de la acción exterior: Política Exterior y de Seguridad Común, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Comercial Común y Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria. Ello, junto al hecho de dotar a la Unión de personalidad jurídica, supone de entrada una transformación fundamental para la actuación de la Unión en el mundo en el futuro (Barbé, 2005).

Asimismo, se plasmaban en el Tratado Constitucional los valores y los objetivos de la Unión y de su acción exterior. Se ponía de manifiesto que Europa deseaba trabajar en favor de la paz, por unas relaciones internacionales más justas, por la gestión de la globalización y la regulación como marco del desarrollo de las relaciones entre los Estados (Eeckhout, 2005). También se proponía la creación de un ministro de Asuntos Exteriores de la UE que estaría apoyado, para el desarrollo de su trabajo, de un Servicio diplomático de la UE, todo lo anterior se veía reforzado por una mejora en la toma de decisiones en cuanto a la acción exterior.

El Tratado de Lisboa, que se firmó en el 2007 y que entró en funcionamiento el 1 de diciembre de 2009, recoge sustantivamente los lineamientos generales que proponía el Tratado Constitucional, en donde las innovaciones en la parte de la acción exterior se integran en su totalidad al nuevo Tratado. Tanto la doctrina como las instituciones estaban de acuerdo en que el ámbito exterior era uno de los puntos más relevantes de la reforma constitucional que asumió el Tratado de Lisboa, el cual está integrado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en los que se reparten las competencias en materia de política exterior además de que se sigue y se refuerza la lógica de la política exterior común.

Se considera el conjunto de la política exterior como un todo unitario y no hace distinciones con base en el proceso de decisiones. El reforzamiento de la lógica de la Política Exterior Común viene, en primer lugar, de la mano de la desaparición de la Comunidad Europea y la atribución de personalidad jurídica de la UE. Por lo que desaparece la dualidad de los actores internacionales, la Comunidad Europea y la Unión Europea (Aldecoa y Guinea, 2010). Las principales modificaciones del Tratado de Lisboa en materia de política exterior común tienen que ver con que la UE hable con una sola voz en el mundo.

El Tratado de Lisboa introduce dos novedades que serán especialmente importantes para la acción exterior de la UE. Se trata de las figuras de presidente “permanente” del Consejo Europeo –con un mandato renovable de dos años y

medio- y de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión, que velará por la coherencia de la actuación exterior de la Unión. Lo anterior pretende que la UE ejerza una labor más sólida y eficaz a nivel internacional. Al conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etcétera), la UE estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus países socios y las organizaciones de todo el mundo.

Asimismo, el Tratado de Lisboa impone que la acción exterior se defina con base en una política de responsabilidad; esto es, sobre la necesaria implicación europea en la gestión de los problemas internacionales. Lo anterior certifica la nueva visión de las relaciones internacionales y las prácticas en materia de política exterior que la UE ha ido progresivamente desarrollando.⁸ Las principales novedades del Tratado de Lisboa se enfocan en hacer de Europa un actor en la escena global a partir de los siguientes instrumentos:

- El Tratado de Lisboa dará mayor visibilidad a los principios en los que se basa la UE: democracia, estado de derecho, derechos humanos, libertades fundamentales y respeto de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad. Por primera vez se establece una base jurídica específica para la ayuda humanitaria y se abre la puerta a la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. En el TUE, en su Título V, se inserta un nuevo capítulo denominado “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”, que recoge los valores y los objetivos de la acción exterior. Este Capítulo precede a toda la normatividad de este aspecto y afecta a la PESC regulada por el TUE, a la acción exterior de tipo económico y social normada por el TFUE y la dimensión exterior del conjunto de las políticas europeas que no tengan una específica naturaleza exterior.
- La personalidad jurídica única de la UE fortalecerá su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales. Lo anterior representa la desaparición de la Comunidad Europea y el hecho que sólo se tenga un sujeto de la política exterior, la UE, y que tiene como consecuencia –formal– la desaparición del sistema de pilares. Se puede identificar el fin de la dispersión de la regulación por los Tratados, mejorando su organización

⁸ Las características de la nueva política exterior de responsabilidad estarían en torno a la dimensión externa de los valores de la Unión (democracia y derechos humanos), la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad. Lo anterior demuestra que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión Europea.

y su legibilidad, aunque se continúa teniendo en dos partes del Tratado de Lisboa a la acción exterior. Por lo que la subjetividad internacional de la UE le permite la presencia e incluso el ingreso de la Unión en otras organizaciones internacionales, la celebración de acuerdos internacionales; demandar y ser demandada ante instancias internacionales, además de convertir a las Delegaciones de la Comisión Europea en Delegaciones suyas, por lo que la personalidad jurídica de la UE generará una mayor visibilidad y eficacia de la acción exterior en el mundo.

- El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –que también será vicepresidente de la Comisión– dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE, así podrá ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional. Al conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etcétera) la UE estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus países socios y las organizaciones de todo el mundo. Las principales funciones del Alto Representante son: la iniciativa en el marco de la PESC, la iniciativa con la Comisión en los ámbitos comunitarios; la ejecución de la PESC con los Estados; la ejecución de las relaciones exteriores; la representación de la Unión en la PESC y en los asuntos de las relaciones exteriores; la dirección del diálogo político con los terceros en nombre de la UE y la representación de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales.
- El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que asistirá al Alto Representante para el desarrollo de una administración común para la acción exterior, estará bajo las órdenes del Alto Representante, tanto en la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión. El SEAE responde a la intención de crear una administración especializada encargada de la acción exterior que estaría integrada por miembros de la Comisión y del Consejo, así también como miembros de las administraciones de los Estados parte de la UE. El SEAE se regula por el Artículo 27 del TUE, en donde se alude a la creación de un servicio europeo de acción exterior que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. La organización y funcionamiento del SEAE se establece mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión. La concepción del SEAE responde en principio al concepto de diplomacia común europea, tal y como fue expuesto por el Parlamento Europeo en año 2000. Dicha diplomacia común europea se entiende como un compuesto tanto de miembros de las insti-

tuciones comunes como de los Estados miembros y asociaciones nacionales (Pérez, 2007).

- El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa como parte integrante de la PESD, que en primer lugar prevé el cambio de nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con el objetivo de lograr el horizonte de una Defensa Común. El Tratado de Lisboa es muy ambicioso en cuanto a la Defensa Común, el objetivo es continuar con los instrumentos actuales de defensa europea –gestión de crisis–, pero se pretende abordar los instrumentos para una defensa propia de la UE. Se mejoran los instrumentos ya existentes de la PESD (en donde se incluye primordialmente las misiones Petersberg), pero la novedad viene en las nuevas instituciones de la PCSD como son: la alianza defensiva entre los Estados miembros (elemento para la tradicional defensa territorial); la cláusula de solidaridad entre los Estados miembros (para prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes); la cooperación reforzada y permanente (permite que quienes lo deseen cooperen en materia de capacidades) y la creada Agencia de Defensa Europea para reforzar la cooperación en materia de capacidades (Aldecoa, 2006).

Se tiene que tomar en cuenta la noción de seguridad ampliada, en donde la defensa no sólo se apoya en medios militares, sino también en instrumentos civiles, tomando en cuenta además de las amenazas tradicionales las nuevas amenazas como el terrorismo o las catástrofes de origen natural o humano. El Artículo 42.1 del TUE del Tratado de Lisboa señala: “La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC). Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares”.

El Tratado de Lisboa contempla otras innovaciones en materia de política exterior, para el mejor desarrollo de la política exterior común, entre los que se encuentran:

- i) Política Comercial Común: se amplía su objeto y se extiende al comercio de servicios y la propiedad intelectual: la aprobación de medidas de política comercial depende del Parlamento Europeo, quien también aprobará los acuerdos comerciales de la Unión con terceros Estados (Cepillo, 2008).
- ii) Cooperación con terceros países: se racionaliza y organiza estas políticas, en donde se incluyen la cooperación con terceros, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación científica y tecnológica. Se refuerzan la obligación y coherencia –del respeto de los objetivos de la política de desarrollo por todas las actuaciones exteriores– al asumir los ob-

jetivos propios de la cooperación al desarrollo como objetivos de la acción exterior.

- iii)* Medidas restrictivas: por primera vez, se regula a través de medidas restrictivas o sanciones por parte del Consejo respecto a terceros países o personas físicas o jurídicas en el seno de la PESC. Dichas medidas se habían adoptado por el Consejo, pero no fueron reguladas en el Tratado.
- iv)* Celebración de acuerdos internacionales: el nuevo procedimiento incrementa la democracia, se prevé un papel reforzado del Parlamento Europeo, en tanto que debe ser informado a lo largo de la negociación y su aprobación.

Por todo lo anterior, los instrumentos del Tratado de Lisboa refuerzan la política exterior común de la UE a través de las distintas reformas que buscan una mejor eficacia y coherencia, lo anterior se reafirma en la visión de su acción exterior:

En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, y la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Existen visiones encontradas sobre el balance que significa el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la acción exterior. Algunos autores señalan que con la estructura del Tratado de Lisboa se da un paso atrás a la propuesta de Tratado Constitucional de 2004, al separar nuevamente el Título V del Tratado de la Unión Europea el cual contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión, disposiciones específicas sobre la PESC y normas relativas a la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y, por otro lado, la parte quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en donde se establecen las normas generales de la acción exterior, la política comercial común, la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria, la adopción de medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las delegaciones de la UE y la cláusula de solidaridad.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa amplía claramente el ámbito de la acción exterior de la Unión en su conjunto a través del uso de los mecanismos e instrumentos que instituye, lo cual posibilita en la práctica una proyección más efectiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la UE. A diferencia del Tratado de Maastricht, en donde se establecía una división claramente estruc-

turada a través del sistema de pilares, en la propuesta del Tratado de Lisboa esto desaparece en la forma pero prevalece en el fondo con una clara continuidad de la esencia intergubernamental. En este sentido, González Alonso señala: “esta operación claramente regresiva y en la que, junto al descarado reflotamiento del componente intergubernamental de la acción exterior de la Unión, se percibe una evidente tendencia a su fortalecimiento o ‘blindaje’ de cara al futuro” (González, 2008).

Con el Tratado de Lisboa se vuelve a conformar una configuración jurídica dual, repartida entre los dos Tratados, el básico y el de funcionamiento, a diferencia de la propuesta de Tratado Constitucional que no pretendía la “comunitarización” del segundo pilar (PESC), pero en un solo Título (el V parte III) se detallaban las normas relativas al funcionamiento de todas las políticas que la integran, incluidas las de la PESC y la PESD. Todo lo anterior provocó que durante varios años la doctrina haya recurrido a la imagen del “pilar sumergido” o “camuflado” para describir la configuración de la política exterior y de seguridad común en el nuevo marco de la acción exterior de la UE en la propuesta de Tratado Constitucional.

En este contexto, el Tratado de Lisboa y las innovaciones que introduce suponen un salto cualitativo importante, y especialmente los nuevos actores, las nuevas competencias o los cambios en las relaciones interinstitucionales que introduce. Pero al final, lo relevante será, como siempre, el grado de voluntad política para su aplicación. Con el Tratado de Lisboa proseguirán las discusiones habituales y posiciones contrapuestas sobre su aplicación, especialmente en el caso de las políticas cercanas al núcleo duro de la soberanía que han sido reforzadas, especialmente las competencias en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), así como la propia definición y elaboración de la acción exterior de la UE (Navarro, 2009).

Se debe tener en cuenta que la dimensión que representa el Tratado de Lisboa no es una panacea, se trata únicamente de un instrumento al servicio de objetivos, que estará siempre alimentado por la voluntad política predominante en cada momento. Proporciona nuevas bases de actuación de la UE en un mundo transformado, pero tiene que conciliar la tensión habitual de inercia y movimiento, tomando en cuenta las dificultades derivadas de las diferentes visiones sobre el ritmo y alcance del proceso de integración. El más claro valor que puede tener el Tratado de Lisboa es adaptar las reglas internas y externas a la transformación de una Unión de quince a veintisiete Estados miembros.

Uno de los instrumentos centrales de la nueva propuesta de acción exterior en el Tratado de Lisboa será sin duda la nueva figura de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/vicepresidente

de la Comisión y presidente del Consejo de ministros de Asuntos Exteriores, el cual tiene que jugar un papel de “neutralidad interinstitucional”, además de convertirse en el “papel de puente” entre el Consejo y la Comisión. Por lo que la figura de Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión es clave y busca resarcir la separación de la acción exterior en el Tratado de Lisboa. Se trata de una figura con atributos institucionales “extraordinarios” que lo dotan de medios importantes para la persuasión y para la búsqueda de equilibrios a la hora de formular consensos y ejecutar la acción exterior de la Unión en su conjunto, así como para garantizar un funcionamiento armonioso entre todos los actores que intervienen en el proceso (*deal-maker* o *power-broker*).

Las principales competencias del Alto Representante/Vicepresidente, serían: *a)* como Alto Representante asegurar la consistencia de la acción exterior, dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Presidir el Comité de Asuntos Exteriores (CAE); *b)* como Vicepresidente de la Comisión la responsabilidad de las relaciones exteriores (Relex) de la Comisión y la de coordinar éstas con otras políticas exteriores; *c)* tiene la función de asistir al Consejo y a la Comisión para asegurar la consistencia; para lograr esto contará con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que se convierte en el crisol interinstitucional para permitir el cumplimiento del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión según el Tratado de Lisboa.

Para desarrollar la acción exterior de la UE, el SEAE se convierte en la herramienta necesaria, el cual está conformado por la Comisión, la Secretaría del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Asimismo, se le debe de dotar de medios necesarios para poder proporcionar la asistencia precisa para el cumplimiento de las competencias del Alto Representante.

El Tratado de Lisboa viene a dar un paso más en la consolidación de la acción exterior de la UE. Los nuevos instrumentos con los que cuenta buscan darle una eficacia y coherencia en su actuación, tratando de lograr una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo. Entre los principales instrumentos de la acción exterior sobresalen: la personalidad jurídica única de la UE, que fortificará su poder de negociación convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales; la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE, así podrá ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional; así como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que asistirá al Alto Representante para el desarrollo de una administración común para la acción exterior, responsable, bajo las órdenes del Alto Representante, tanto de la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión.

Se puede esperar que a partir de los nuevos lineamientos e instrumentos de la acción exterior en el Tratado de Lisboa, la UE pueda consolidar un mayor y mejor papel en el sistema internacional actual (Quevedo, 2013). Por todo esto, y ahora más que nunca, es realidad la necesidad de más UE en el mundo. El papel que debe jugar la UE en el concierto internacional debe ser de acuerdo con la lógica de su importancia económica y política. Lo anterior vendría a reforzar la idea de un sistema internacional más justo y equilibrado, un sistema multipolar de relaciones internacionales. El mundo requiere la presencia destacada de la UE, así como la UE requiere del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Francisco (1998), “Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea”, en F. M. Mariño (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 36-37.
- Aldecoa, Francisco (2002), *Integración Europea II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea 1979-2002*, Madrid: Tecnos.
- Aldecoa, Francisco (2006), “La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea. Hacer creíble la política de responsabilidad”, Bilbao: Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 34, pp. 11-39.
- Aldecoa, Francisco y Mercedes Guinea (2010), *La Europea que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid: Marcial Pons, pp. 211-241.
- Attinà, Fulvio (1993), “La Comunidad Europea, ¿organización internacional o sistema político?”, *Papers: Revista de Sociología*, núm. 41, pp. 111-125, [<https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/25171>].
- Barbé, Esther (1989), “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, pp. 79 y ss.
- Barbé, Esther (2005), *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la constitución*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo núm. 50.
- Boixareu, Ángel y Joseph María Carpi (2000), *El Tratado de Ámsterdam: génesis y análisis sistemático de su contenido*, España: Bosch.
- Bretherton, Charlotte y John Vogler (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge.
- Cameron, Fraser (1999), *The Foreign and Security Policy of the European Union. Pass, Present and Future*, Sheffield: Sheffield Academic Press.

- Cepillo, Miguel Ángel (2008), “Los objetivos de la política comercial común a la luz del Tratado de Lisboa”, en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Madrid: Iustel, pp. 373-392.
- Eeckhout, Piet (2005), *External Relations of the European Unión: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford: Oxford University Press.
- Fernández Liesa, Carlos (1994), *Las bases de la política exterior europea*, Madrid: Tecnos.
- González Alonso, Luis Norberto (2008), “¿Quién dijo que desaparece los pilares? La configuración jurídica de la Acción Exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Madrid: Iustel, pp. 393-425.
- Hill, Christopher (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres: Routledge.
- Hill, Christopher (2004), *EU foreign policy since 11 September 2001: Regionalising or Regrouping*, First annual guest lecture in the “Europe in the World” Centre series, University of Liverpool, 24 octubre de 2004.
- Ifestos Panayotis (1987), *European Political Cooperation*, Aldershot: Coger.
- Jorgensen, Knud (2004), “European Foreign Policy: Conceptualising the Domain”, en Walter Carlsnaes, Helene Sjursen y Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres: Sage Publications Ltd.
- Koutrakos, Panos (2001), *Trade, Foreign Policy & Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-use Goods and Armaments*, Oxford: Hart Publishing Ltd.
- Kronemberger, Vincet y Jan Wouters (eds.) (2004), *The European Union and Conflict Prevention: Policy and Legal Aspects*, The Hague/Nueva York, TMC/Cambridge University Press.
- Liñán Noguerras, Diego (1988), “La cooperación política europea: evolución y perspectivas”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco.
- Mariño, Fernando M. (eds.) (1998), *Acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Internacional*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 36-37.
- Morgan, Roger (1972), *Westerm European Politics since 1945*, Londres: Batsford.
- Navarro, Miguel Ángel (2009), “El Tratado de Lisboa y el futuro de la acción exterior de la Unión Europea en un mundo globalizado”, *Actualidad jurídica Uria Menéndez*, núm. 24, pp. 7-14.
- Nuttall, Simon (1992), *European Political Co-opertion*, Oxford: Clarendon Press.
- Nuttall, Simon (2000), *European Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pérez Bernaldez, Carmela (2007), “Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión

- Europea”, en C. Pérez Bernaldez (ed.), *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidades*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 57-114.
- Quevedo, Jorge (2013), “La acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa. Estructura, instrumentos y perspectivas”, en Lourdes Arce, *El Tratado de Lisboa para Europa del siglo XXI*, México: Universidad de Guadalajara/COETCYJAL, pp. 21-36.
- Regelsberger, Elfriede, Phipippe Schoutheete de Tervarent, Wolfgang Wessels et al. (eds.) (1998), *Foreign Policy of the European Union, From the ECP to CFS and Beyond*, Boulder: Lynnes Rienner.
- Rummel, Reinhardt (ed.) (1990), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder: Westview.
- Sjursen, Helen (2003), “Understanding the Common Foreign and Security Policy, Analytical Buildign Blocks”, Working Papers, Oslo: Advanced Research on the Europeanization of the Nation State.
- Soetendorp, Ben (1999), *Foreign Policy in the European Union. Theory, History and Practice*, Londres/Nueva York: Logman.
- Solana, Javier (2002), “Europe's place in the World”, Conferencia en el Instituto danés de Relaciones Internacionales, Copenhague, 23 de mayo de 2002.
- Smith, Hazel (2002), *European Union Foreign Policy: What it is and What it does*, Londres: Pluto Press.
- Smith, Karen (2003), “EU External Relations”, en Michelle Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 229-245.
- Tonra, Ben y Thomas Christiansen (eds.) (2004), *Rethinhking European Union Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press.
- Twitcheth, Kenneth (ed.) (1976), *Europe and the World: The External Relations of the Common Market*, David Davies Memorial Institute of International Studie, Londres: Sage Publications Ltd.
- Wallace, Helen y William Wallace (1996), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Webber, Mark, Terry Terrif, Jolyon Howorth y Stuart Croft (2002), “The Common European Security and Defence Policy and the Third Country Issue”, *European Security*, vol. 11, núm. 2, pp. 75-100.
- Weidenfeld, Werner y Wolfgang Wessels (comps.) (1997), *Europa de la A a la Z. Guía de la integración europea*, Bélgica: Comisión Europea, Colección de Documentación Europea, pp. 8-9.
- Wellenstein, Edmond (1979), “Twenty-five years of European Comunity External Relations”, *Common Market Law Review*, vol. 16, núm. 3, pp. 407-423.
- White, Brian (2001), *Understanding European Foreign Policy*, Nueva York: Palgrave.

POLÍTICAS ANTITERRORISTAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Marta Ochman*

DEFINICIÓN

EN NINGUNO DE los documentos oficiales de la Unión Europea (UE) sobre el combate al terrorismo (Consejo de la UE, 2002; Consejo de la UE, 2005; Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2017; Comisión Europea, 2020a) existe una definición explícita de las políticas antiterroristas, rasgo compartido por la mayoría de los acuerdos internacionales sobre el tema, como la *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo* (ONU, 2006) o el *Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* (ONU, 2018). Sin embargo, analizando los contenidos de las estrategias europeas, podemos asumir como aplicable a la UE la definición operativa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que considera como políticas antiterroristas todas las medidas preventivas, defensivas y ofensivas que se aplican con el objetivo de reducir la vulnerabilidad frente a actos o amenazas terroristas, así como la capacidad de responder a éstos y de facilitar la recuperación después de los ataques (OTAN, 2015). En el mismo sentido, la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE (Comisión Europea, 2020a) sistematiza sus políticas antiterroristas en cuatro líneas: anticipar, prevenir, proteger y responder, cubriendo así un espectro amplio de acciones considerado en la definición de la OTAN,

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

y que abarcan desde el trabajo de inteligencia permanente, hasta la captura y enjuiciamiento de los culpables, así como la asistencia a las víctimas.

Lógicamente, la definición de las políticas de combate al terrorismo alude a un concepto complejo, ampliamente discutido en el ámbito político y académico, y que hasta el día de hoy no logra un consenso (Whittaker, 2004; Schmid, 2004; Stepanova, 2008; Sloan y Anderson, 2009; Sudirman y Kurniasih, 2018; Saul, 2019; Okoye, 2017). Considerando que la lucha contra el terrorismo está a cargo de los Estados o de las organizaciones intergubernamentales, la definición detrás es la legal, que se centra en el aspecto criminal de los actos cometidos, no en su carácter político (Whittaker, 2004; Schmid, 2004: 407; Saul, 2019). Saul (2019: 13/17) afirma que –estrictamente hablando– el concepto legal del terrorismo no es necesario, dado que este tipo de violencia puede ser perseguida como crímenes ordinarios. Pragmáticamente hablando, la definición legal facilita la cooperación internacional, al mismo tiempo que niega la legitimidad a los actos motivados por ideologías o preferencias políticas. Sobra decir que, en las definiciones legales, el terrorismo es estrategia exclusiva de grupos no gubernamentales, saldando así el debate sobre el terrorismo del Estado.

En la UE, la definición consensuada del terrorismo se establece en la Decisión Marco del Consejo de la UE (2002), la cual permanece sin cambios sustanciales hasta el día de hoy, aunque en el año 2017 fue sustituida por la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2017). Estos documentos definen como delitos del terrorismo, los que se cometen con el objetivo de:

- 1) intimidar gravemente a una población,
- 2) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
- 3) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional.

Además de la definición de los delitos del terrorismo, las políticas antiterroristas incluyen como referencia los delitos relacionados con un grupo terrorista y con actividades terroristas.

Como grupo terrorista, se define “toda organización estructurada de más de dos personas establecida por cierto periodo de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo; entendiéndose por ‘organización estructurada’: una organización no formada fortuitamente para

la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.” (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2017: Artículo 2). De acuerdo con el Artículo 4, específico a los Delitos relacionados con un grupo terrorista, es punible tanto la dirección como la participación en las actividades, incluyendo el suministro de información y de materiales.

Los delitos relacionados con actividades terroristas son definidos en el Título III de la Directiva, artículos del 5 al 12, e incluyen: provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, captación para el terrorismo, adiestramiento para el terrorismo, recepción del adiestramiento para el terrorismo, viaje con fines terroristas, organización o facilitación de viajes con fines terroristas, financiación del terrorismo, como delitos más graves.

Analizando la diferencia entre la Decisión Marco de 2002 y la Directiva de 2017, son notables dos aspectos. Primero, mientras las definiciones de los delitos del terrorismo y los relacionados con un grupo terrorista han permanecido sin cambios sustanciales, los artículos relativos a los delitos relacionados con actividades terroristas han sido considerablemente ampliados para reflejar la realidad de las amenazas que viven las sociedades europeas. Por ejemplo, mientras en la Decisión Marco sólo se habla del “adiestramiento de los terroristas”, la Directiva incluye como delito separado la “recepción del adiestramiento”, para responder así al reto de la radicalización de los jóvenes a través de internet, sin intervención de un entrenamiento formal. De igual manera, se incluyen los viajes con fines terroristas, así como su organización y facilitación, reflejo del problema combatientes extranjeros, cuya escala aumentó dramáticamente durante el auge del Estado Islámico en Irak y en Siria.

El otro aspecto tiene que ver con la distinción entre delitos de terrorismo frente a lo que podría ser considerada una oposición legítima a un poder público. En este sentido, la Directiva enfatiza la naturaleza *grave* de los delitos de terrorismo, y los enlista en el Artículo 3. Algunos de estos actos, como atentados contra la vida la persona, secuestro o destrucción masiva de infraestructura, son graves, sea o no su objetivo una de las tres intenciones antes mencionadas. Sin embargo, otros, como la interferencia ilegal en los sistemas de información o la apología y la justificación del terrorismo abren una posibilidad amplia del abuso de poder por parte del Estado, problema que constituye un debate actual más importante sobre el combate al terrorismo en Europa y que se revisa más adelante.

Finalmente, para terminar las consideraciones conceptuales, es necesario mencionar que *de facto* las políticas antiterroristas tienen también como referente el extremismo violento, que es precursor del terrorismo en la medida

que justifica y disemina ideologías que legitiman la violencia, aunque no necesariamente exista la participación en actividades violentas (Smit, 2017: 2; Europol, 2020: 7-8). La distinción conceptual del extremismo violento no está incluida formalmente en los documentos aquí analizados; sin embargo, el pilar de Prevenir de la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE (Comisión Europea, 2020a) incluye varias acciones orientadas a este fenómeno. En este sentido, y retomando la definición de la OTAN previamente citada, las políticas antiterroristas incluyen medidas preventivas, defensivas y ofensivas, de ahí que el extremismo violento es también referente de la lucha antiterrorista (Smit, 2017: 2-3).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La construcción de la capacidad comunitaria de luchar contra el terrorismo inicia en el Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Sin embargo, los esfuerzos de coordinar las políticas antiterroristas surgen en Europa desde la ola anarquista (Rapoport, 2013) en el siglo XIX, y su evolución refleja, por un lado, las dificultades de lograr una posición consensuada entre los Estados con distintos regímenes políticos y, por el otro, el valor pragmático de tener una definición legal de los delitos del terrorismo, como primer paso hacia una cooperación internacional. La ola anarquista del siglo XIX afectó principalmente a Rusia zarista, un estado autoritario y absolutista, que nunca logró convencer a sus contrapartes liberales –Inglaterra, Francia o Suiza– de extraditar a los presuntos terroristas que buscaron refugio en el exilio. El primer acuerdo internacional fue negociado en el seno de la Liga de las Naciones en los años 1935-1937; sin embargo, la Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo, aprobada el 16 de noviembre de 1937, nunca entró en vigor (Saul, 2019:4/17). La historia de las regulaciones internacionales se puede revisar en Saul (2019) o Whittaker (2004), aquí destacaremos solamente los esfuerzos del Consejo de Europa, y particularmente, el Convenio Europeo para la Supresión del Terrorismo, negociado en 1977, y que niega el carácter político del terrorismo, habilitando así el recurso de extradición.

Como hemos señalado, en las primeras cuatro décadas de la integración no existían políticas europeas de combate al terrorismo y este hecho se puede entender analizando la evolución tanto del proyecto europeo como la del terrorismo. Hasta finales de la Guerra Fría, la integración europea tenía carácter predominantemente económico. El Tratado de Maastricht (1992) ya prevé la

Política Exterior y de Seguridad Común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior; sin embargo, el proyecto de la moneda común centró el interés y el esfuerzo comunitario, una vez más, en el aspecto económico de la integración. El Acuerdo de Ámsterdam (firmado en 1997), fortalece tanto la política de seguridad como la cooperación judicial, pero entra en vigor hasta mayo de 1999. Y es en el Consejo Europeo de Tampere donde inicia realmente la construcción de las capacidades europeas de combatir el crimen organizado y cooperar en materia de delitos graves, incluyendo los del terrorismo.

Paralelamente, los inicios del proyecto de la integración europea coinciden con la segunda y tercera ola del terrorismo, inspirada por el nacionalismo y la izquierda radical (Rapoport, 2013). Particularmente en el caso de los movimientos separatistas –el Ejército Republicano Irlandés, Euskadi Ta Askatasuna o Frente de la Liberación Nacional de Córcega–, los Estados implicados resistían los intentos de internacionalizar su combate a estas organizaciones, frecuentemente acompañado por violaciones de los derechos humanos. Aunque, estrictamente hablando, el terrorismo nunca ha sido puramente doméstico, es hasta la cuarta ola cuando se reconoce el carácter global del terrorismo. En el caso de terrorismo separatista, la presión se ejercía hacia un solo Estado: el adversario era el Estado británico, español o francés. En el caso de izquierda radical, el enemigo ya era más global –el sistema capitalista– pero la presencia de estos grupos ha sido limitada a algunos Estados europeos, como Italia, Alemania o Grecia. A finales del siglo xx, varios de los Estados europeos no tenían siquiera codificado el terrorismo como delito, y en el caso necesario aplicaban el derecho penal común. El carácter de la cuarta ola es distinto. El yihadismo, particularmente, es global en sus objetivos de eliminar no un Estado particular, sino un estilo de vida, un sistema de valores, que está en el fundamento del proyecto europeo. Y la percepción de amenaza se ha extendido a las sociedades que no fueron afectadas por el terrorismo de la segunda o tercera ola. Adicionalmente, el crecimiento del extremismo violento de derecha se ha traducido ya en actos de terrorismo, inspirados por esta ideología, que también tiene vínculos globales, al menos en el llamado Occidente (Europa, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, principalmente).

En este contexto, aunque “los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la lucha contra el terrorismo, la cada vez mayor dimensión transfronteriza y multisectorial de esta amenaza exige nuevos pasos en la cooperación y coordinación en el seno de la UE” (Comisión Europea, 2020b).

A continuación, reconstruimos la cronología de la construcción de las políticas antiterroristas en la Unión Europea.

- 1995 (15 y 16 de diciembre): el Consejo Europeo de Madrid adopta la Declaración de la Gomera, que reconoce la gravedad de la amenaza terrorista en Europa y la necesidad de una lucha coordinada, a través de la cooperación judicial y policial.
- 1999 (15 y 16 de octubre), en el Consejo Europeo de Tampere se acuerda la construcción del llamado espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que profundiza, entre otros aspectos, la cooperación judicial y el intercambio de información policial.
- 2002 (13 de junio): se aprueba la Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, que contiene la primera definición de los delitos del terrorismo, relativos a un grupo terrorista y ligados a actividades terrorista, que sigue siendo el marco de referencia conceptual del combate al terrorismo.
- 2004 (18 de marzo): en la reunión especial de embajadores ante la UE se establece el cargo del Coordinador de la lucha contra el terrorismo, decisión refrendada en la reunión de los ministros europeos de Justicia e Interior (19 de marzo) y en la cumbre de Bruselas (25 y 26 de marzo). En esta reunión se acepta también incluir en los tratados la Cláusula de Solidaridad, que fue elaborada para el fracasado proyecto de la Constitución Europea.
- 2005 (30 de noviembre): se publica la Estrategia de la UE contra el terrorismo, que establece las cuatro líneas de acción (Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder).
- 2007: firma del Tratado de Lisboa (entra en vigor en 2009), se introduce la Cláusula de Solidaridad (Artículo 222), que establece la posibilidad de una actuación conjunta para prevenir los ataques terroristas o responder a un ataque terrorista en contra de un Estado miembro. Los medios que la UE pone a la disposición de los Estados incluyen medios militares. El mismo tratado incluye Artículo 42.7, sobre la defensa mutua, que establece la obligación de asistir, con todos los medios a su disposición, a un Estado miembro de la UE atacado en su territorio. Este artículo fue invocado por Francia después de los atentados del 13 de noviembre de 2015.
- En el mismo año (2007), Europol inicia la publicación de los reportes anuales sobre la situación y tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT).
- 2015 (28 de abril): se aprueba Agenda Europea de Seguridad, que traduce la Estrategia en plan de acción permanente.
- Se crea el Centro Europeo contra el Terrorismo (ECTC), que colabora con Europol y apoya a las agencias de los Estados miembros en el combate al terrorismo.
- 2017 (15 de marzo): se publica la Directiva 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco de 2002. Es la

referencia actualmente vigente para la definición de los delitos de terrorismo y relacionados.

- 2020 (24 de julio): la Comisión Europea presenta la nueva Estrategia de la UE para una Unión de Seguridad. La prioridad 3 establece el deber de proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada.
- 2020 (9 de diciembre): se publica la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE, en la que se modifican ligeramente las cuatro líneas del combate, que ahora son: Anticipar, Prevenir, Proteger y Responder.

Independientemente de los factores estructurales mencionados anteriormente –la evolución de la UE y del terrorismo–, la cronología claramente indica que la cooperación en la materia del combate al terrorismo responde también a los factores coyunturales, que incluyen la presión de la opinión pública para hacer la lucha más efectiva. Los momentos clave han sido los atentados de 11 de marzo 2004 en Madrid y de 7 de julio de 2005 en Londres, y la serie de atentados en los años 2015 y 2016, como los de *Charlie Hebdo* (7 de enero de 2015), los atentados de París (13 de noviembre de 2015) o los de Bruselas (22 de marzo de 2016). Este hecho inspira el debate hoy en día más importante sobre las políticas antiterroristas europeas, a saber, el sesgo iliberal cada vez más pronunciado.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En su análisis de las regulaciones internacionales del combate al terrorismo, Saul (2019: 13-17) advierte que los conceptos legales del terrorismo implican el riesgo de abusar de las leyes antiterroristas en detrimento de los derechos humanos. El autor centra su advertencia en Estados autoritarios; sin embargo, desde 2015, analistas europeos y organizaciones de derechos humanos advierten que este riesgo está claramente presente en los Estados europeos (Amnesty International, 2017), e incluso cuenta con visto bueno de las instituciones europeas, que –en este ámbito particularmente–, han descuidado su papel de ser guardianes de los principios liberales (Bigo *et al.*, 2015). Cliquennois, Snacken y van Zyl Smit (2021) identifican la misma tendencia en todas las políticas europeas de ámbito penal, incluyendo el combate al terrorismo, y afirman la existencia de dos Europas: la del Consejo de Europa, que sigue defendiendo la primacía de los derechos humanos y una visión democrática-liberal, y la Europa nacionalista, que a través de la cooperación judicial en el seno de la UE busca fortalecer el poder punitivo del Estado.

Formalmente, la UE está comprometida con la lucha en contra del terrorismo apegada a los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios del Estado de Derecho y la democracia. De hecho, la gravedad de la amenaza terrorista es definida por la violación de estos valores y principios (Consejo de la UE, 2002; Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2017; Comisión Europea, 2020a). En este sentido, en el discurso oficial, la lucha contra el terrorismo tiene por objetivo no solamente la protección de la vida humana y de la infraestructura, sino de los principios fundamentales de la UE, del estilo de vida liberal del espacio abierto más allá de las fronteras nacionales.

Este discurso reflejaba la realidad en la primera etapa del terrorismo global, cuando Europa asumió una postura crítica frente a la respuesta estadounidense al 11-S, la legislación como el Acta Patriótica, las medidas como Guantánamo y uso de tortura, o el discurso de la *guerra en contra del terrorismo*, de la administración de George W. Bush (Dworkin, 2009, 2015, 2017). Claramente, algunos gobiernos europeos eran cómplices de Estados Unidos, permitiendo la instalación de las cárceles secretas de la CIA en sus territorios, o buscando legalizar la externalización de la tortura (Dworkin, 2008). Sin embargo, eran posiciones relativamente aisladas, reprobadas por la opinión pública europea y condenadas por los tribunales. En 2015 cambió radicalmente esta situación. Una de las sociedades más afectadas fue la francesa, hasta aquel año firme defensora del enfoque liberal de combate al terrorismo. Hay analistas que todavía afirman que la UE sigue apegada en su lucha antiterrorista a los principios y valores declarados en los documentos oficiales (Castro Rial, 2017; Morgante y de Paolis, 2021), hay quien reconoce el sesgo iliberal, pero lo considera necesario para un combate al terrorismo efectivo (Gearson y Berry, 2021; Walker, 2021) y hay quienes expresan la preocupación y la condena del enfoque punitivo y autoritario (Bigo *et al.*, 2015; Torreblanca, 2015; Amnesty International, 2017; Dworkin, 2019; Sasnal, 2020). Los ejemplos más contundentes del sesgo iliberal son los siguientes:

- 1) Estados de emergencia prolongados. Francia, por ejemplo, ha renovado cinco veces el estado de emergencia declarado en noviembre de 2015, y lo levantó solamente después de aprobar una nueva ley antiterrorista, que permite la aplicación de medidas antes exclusivas de éste, vigilancia o registro sin supervisión judicial, limitación de la libertad de expresión o de movimiento (Serrano-Sanz, 2021).

- 2) Aumento de vigilancia y espionaje, aplicando el *profiling* discriminatorio hacia las minorías, particularmente, los musulmanes. Es ilustrativo que después de años de debate sobre el registro europeo de pasajeros, éste fue aprobado rápidamente después de los atentados de noviembre de 2015 en Francia.
- 3) Limitación de libertad religiosa. Al acalorado debate sobre la prohibición de burka, se añade el plan de combate al separatismo islámico, presentado por Macron y aprobado después del asesinato de Samuel Paty (16 de octubre de 2020), que permite la intervención del Estado en la autonomía de las mezquitas en Francia (Sasnal, 2020).
- 4) Limitación de la libertad de expresión, efecto de las leyes de apología del terrorismo, principalmente en España y en Francia.
- 5) Retiro de nacionalidad y prohibición de regreso al territorio nacional, aunque exista peligro de tortura y muerte, reflejado en la negativa de aceptar el regreso de los llamados combatientes extranjeros, atrapados en el norte de Siria, incluyendo a los menores de edad. (Dworkin, 2019).

Estas medidas internas son acompañadas por la militarización del combate al terrorismo, simbolizado por la invocación del Artículo 47.2 por Francia en noviembre de 2015 (*Article 42.7*, 2015; Dworkin, 2017). Más preocupante todavía es la aceptación de los asesinatos selectivos, como el de Reyaad Khan en agosto de 2015, a manos del gobierno británico o la cooperación de Francia para proveer a Estados Unidos la lista de posibles objetivos, combatientes de ISIS de nacionalidad francesa (Dworkin, 2015 y 2017). La militarización del combate al terrorismo afecta también las misiones de paz europeas, comprometiendo su imparcialidad y la capacidad de ejercer su función primaria: reconstruir la convivencia pacífica en las sociedades afectadas por los conflictos (Smit, 2017: 9-13).

Lo más grave es que todos estos cambios, que amenazan los fundamentos mismos de las sociedades europeas y del proyecto de integración, han demostrado ser inefectivos (Stepanova, 2008: 4; Dworkin, 2017). Parecen responder más a la presión electoral de los partidos de extrema derecha, que a la lógica intrínseca de la lucha en contra del terrorismo. En este sentido, Europa enfrenta el riesgo de que el terrorismo logre su objetivo –a saber, el debilitamiento de los fundamentos liberales de las sociedades occidentales–, aunque los Estados sean relativamente exitosos en disminuir el número de los atentados, sean éstos yihadistas o de extrema derecha.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty International (2017), *Europe: Dangerously Disproportionate. The Ever-Expanding National Security State in Europe*, [<https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/>].
- Article 42.7: An explainer (2015), The European Council on Foreign Relations, Commentary 19, noviembre, [https://ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019/].
- Avdan, Nazli, Naji Bsisu y Amanda Murdie (2021), “Abuse by Association: Migration from Terror-prone Countries and Human Rights Abuses”, *International Interactions*, vol. 47, núm. 2, [DOI: 10.1080/03050629.2020.1824997].
- Baker-Beall, Christopher (2014), “The Evolution of the European Union’s ‘Fight Against Terrorism’ Discourse: Constructing the Terrorist ‘Other’”, *Cooperation and Conflict*, 49(2), [DOI: 10.1177/0010836713483411].
- Bigo, Didier, Evelien Brouwer, Sergio Carrera, Elspeth Guild, Emmanuel-Pierre Guittet, Julien Jeandesboz, Francesco Ragazzi y Amandine Scherrer (2015), “The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda”, *CEPS Papers in Liberty and Security*, núm. 81, febrero, [<https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-counter-terrorism-policy-responses-attacks-paris-towards-eu-security-and-liberty/>].
- Caiola, Antonio (2017), “The European Parliament and the Directive on Combating Terrorism”, *ERA Forum*, vol. 18, núm. 3.
- Castro-Rial Garrone, Fanny (2017), “An Updated Approach to the Study of Terrorism”, en Anna Sroka, Fanny Castro-Rial Garrone y Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.), *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, Frankfurt am Main/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Warszawa/Wien: Peter Lang Edition, pp. 25-48, [<https://www.peterlang.com/view/title/19411>].
- Centro Conjunto de Situación Para el Análisis de La Inteligencia (s.f.), [<https://intelpage.info/european-union-joint-situation-center-sitcen.html>].
- Centro Europeo Contraterrorismo (s.f.), [<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>].
- Cliquennois, Gaëtan, Sonja Snacken y Dirk van Zyl Smit (2021), “Can European Human Rights Instruments Limit the Power of the National State to Punish?”, *European Journal of Criminology*, vol. 18, núm. 1, [DOI: 10.1177/1477370820980354].
- Comisión Europea: Counter terrorism and radicalization https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism_en

- Comisión Europea (s.f.), Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder. Fact sheet, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>].
- Comisión Europea (2020a), *Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2020) 795 final (9 de diciembre), [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>].
- Comisión Europea (2020b), *Sobre la estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. COM(2020) 605 final, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>].
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo* (2002/475/JAI) (DO L 164 de 22.6.2002, p. 3), [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:ES:PDF>].
- Consejo de la Unión Europea (2005), *The European Union Counter-Terrorism Strategy* 14469/4/05 REV 4 JAI 423, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/EN/pdf>].
- Consejo Europeo de Madrid (1995), *Conclusiones de la Presidencia. Anexo 3: Terrorismo: Declaración de la Gomera*, [https://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm#annex3].
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (s.f.), La Respuesta de la UE a la amenaza terrorista, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>].
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (s.f.), Coordinador para la lucha contra el terrorismo, [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>].
- Dworkin, Anthony (2008), “EU Governments Should Welcome Today’s ECHR Ruling on Torture”, The European Council on Foreign Relations, Commentary February, 28, [https://ecfr.eu/article/commentary_dworkin_on_saadi_vs_italy_ruling/].
- Dworkin, Anthony (2009), “Beyond the ‘War on Terror’”, The European Council on Foreign Relations, [https://ecfr.eu/publication/beyond_the_war_on_terror/].

- Dworkin, Anthony (2015), “European Countries Edge Towards War on Terror”, The European Council on Foreign Relations (9 de septiembre), [https://ecfr.eu/article/commentary_european_countries_edge_towards_war_on_terror4015].
- Dworkin, Anthony (2017), “Europe’s War on Terror”, The European Council on Foreign Relations (23 de junio), [https://ecfr.eu/article/essay_europes_war_on_terror/].
- Dworkin, Anthony (2019), “Beyond Good and Evil: Why Europe Should Bring Isis Foreign Fighters Home”, The European Council on Foreign Relations, Policy Brief 305 (octubre), [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/beyond_good_and_evil_why_europe_should_bring_isis_foreign_fighters_home.pdf].
- Europol (2020), *European Union Terrorism Situation and Trend report 2020*, [<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>].
- Gearson, John y Philip A. Berry (2021), “British Troops on British Streets: Defence’s Counter-Terrorism Journey from 9/11 to Operation Temperer”, *Studies in Conflict and Terrorism*, [DOI: 10.1080/1057610X.2021.1902604].
- Kaya, Sezgin (2019), “Fight Against Terrorism as an European Union Policy”, en Zeynep Yücel (ed.), *Current Security Issues in International Relations. The World Between Fear and Hope*. Frankfurt am Main/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Warszawa/Wien: Peter Lang Edition [<https://www.peterlang.com/view/title/71508?v=toc>].
- Marcos Martin, Teresa (2017), “Legal Instruments and Specific Actions in the EU’s Fight against Terrorism”, en Anna Sroka, Fanny Castro-Rial Garrone y Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.), *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, Frankfurt am Main/Bern/Bruxelles/Oxford/Warszawa/Wien: Peter Lang Edition, [<https://www.peterlang.com/view/title/19411>].
- Morgante, Gaetana y Roberta De Paolis (2021), “Implementing the EU Directive 2017/541 on Combating Terrorism in a Sustainable Balance between Efficiency, Security and Rights: The Case Study of the Participation to a Terrorist Group”, *Global Jurist*, art. 000010151520200082, [DOI: 10.1515/gj-2020-0082].
- Okoye, Ifeoma E. (2017), “The Theoretical and Conceptual Understanding of Terrorism: A Content Analysis Approach”, *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 5, núm 1, [<https://doi.org/10.15640/jlcj.v5n1a5>].
- ONU (2006), *La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*, [<https://undocs.org/es/A/RES/60/288>].
- ONU (2018), *Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* Resolución 72/284 adoptada por la Asamblea General el 26 de junio de 2018, [<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/72/284>].

- OTAN (2015), *Military Concept for Counter Terrorism (CT)*. PO(2015)0733-AS1 r, [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/topics_pdf/20160905_160905-mc-concept-ct.pdf].
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2017), *Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo* (15 de marzo), [<https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>].
- Rapoport, David C. (2013), “The Four Waves of Modern Terror. International Dimensions and Consequences”, en Jussi M. Hanhimäki y Bernhard Blumenau (eds.), *An International History of Terrorism: Western and Non-Western Experiences*, Londres: Routledge.
- Sasnal, Patrycja (2020), “How Europe Should Fight Violent Islamist Extremism”, The European Council on Foreign Relations (2 de diciembre), [<https://ecfr.eu/article/how-europe-should-fight-violent-islamist-extremism/>].
- Saul, Ben (2019), “Defining Terrorism: A Conceptual Minefield”, en Erica Chenoweth, Richard English, Andreas Gofas y Stathis Kalyvas (eds.), *The Oxford Handbook of Terrorism*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press, [DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198732914.013.2].
- Schmid, Alex (2004), “Terrorism-The Definitional Problem”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 36, núm. 2, pp. 375-419, [<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8>].
- Serrano-Sanz, Adrián (2021), “Normalizing the Exception in the Counterterrorism Response: The Case of France”, *Australian Slavonic and East European Studies*, 173.
- Sloan, Stephen y Sean K. Anderson (2009), *Historical Dictionary of Terrorism*. Lanham, Md: Scarecrow Press.
- Smit, Timo (2017), *Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism*, SIPRI Background Paper (noviembre), [<https://www.sipri.org/publications/2017/sipri-background-papers/multilateral-peace-operations-and-challenges-terrorism-and-violent-extremism>].
- Stepanova, Ekaterina (2008), *Terrorism in Asymmetrical Conflict. Ideological and Structural Aspects*. SIPRI Research Report No. 23, Oxford: Oxford University Press, [<https://www.sipri.org/publications/2008/terrorism-asymmetrical-conflict-ideological-and-structural-aspects>].
- Sudirman, Arfin y Nuning Kurniasih (2018), “Can the Concept of Terrorism Be Understood Objectively?”, *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 12 , núm. 4.

- Torreblanca, José Ignacio (2015), "(Limited) freedom of movement", The European Council on Foreign Relations, [https://ecfr.eu/article/commentary_limited_freedom_of_movement311658/].
- Townshend, Charles (2002), "The Trouble with Terrorism", en *Terrorism: A Very Short Introduction*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Wendling, Cécile (2009), *The European Union Response to Emergencies. A Sociological Neo-Institutionalist Approach*, tesis doctoral, European University Institute, [DOI: 10.2870/11317], [<https://click.endnote.com/viewer?doi=10.2870%2F11317&token=WzI3NDYxODQsIjEwLjI4NzA-vMTEzMTciXQ.CuOrdrej2PqpULbmZZHjWZ1tdLY>].
- Whittaker, David J. (2004), *Terrorists and Terrorism in the Contemporary World*, London: Routledge.
- Walker, Clive (2021), "Counterterrorism within the Rule of Law? Rhetoric and Reality with Special Reference to the United Kingdom", *Terrorism and Political Violence*, vol. 33, núm. 2, pp. 338-352, [DOI: 10.1080/09546553.2021.1880233].

POLÍTICAS CLIMÁTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

*Nikola M. Zivkovic**
*Nikolas Kockelmann***

DEFINICIÓN

EL CAMBIO CLIMÁTICO es el reto más trascendental de nuestros tiempos porque impacta en la vida y en las condiciones de las personas de manera cada vez más severa, a la vez que define las agendas globales, regionales y nacionales. Combinado con otros asuntos urgentes como el crecimiento económico, crecimiento poblacional, acceso a la energía, seguridad alimentaria, acceso a agua limpia, desigualdad, acceso a trabajos dignos, degradación ambiental, y comercio internacional, por mencionar algunos. El cambio climático está presente en los planes estratégicos y progresivos de todos los países y en los foros globales. De modo que es el ejemplo perfecto de un problema global que no conoce fronteras; nos impacta a todos, aunque no de la misma manera. Sin embargo, a pesar del riesgo alarmante que representa para el planeta entero, convocar un plan de acción más decisivo y relevante ha sido extremadamente difícil y, hasta ahora, insuficiente. Frente al preocupante y poco convencional problema de acción global, el esfuerzo para desacelerar y revertir el cambio climático ha sido perjudicado por los problemas tradicionales de la gobernanza global.

* Profesor Asistente de Relaciones Internacionales y Política Exterior, Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Tecnológico de Monterrey.

** Miembro de la Unión de Federalistas Europeos.

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros han sido, por mucho tiempo, algunos de los líderes y principales actores que definen el régimen internacional diseñado para revertir el cambio climático, pero han tenido un éxito variable y dispar. Las políticas climáticas de la UE y su liderazgo son caracterizadas por su apoyo a un enfoque multilateral, lo cual ha sido demostrado por su dedicación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde su creación en 1992 (Werksman *et al.*, 2015).

HISTORIA Y CRÍTICA

Las consecuencias de la Guerra Fría trajeron una UE internamente más integrada y externamente ambiciosa con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 (firmado en 1992). Después del reforzamiento de la integración de la UE comenzó su expansión, que le otorgó crecimiento y la convirtió en un actor preponderante en las relaciones internacionales. Estos procesos determinaron la dinámica interna de la elaboración de políticas de la UE, así como su pensamiento estratégico y su atracción del público en general, de manera que el pensamiento sobre el cambio climático en las políticas pasó de estar al margen de las agendas a convertirse en el foco de atención.

Incluso en los años cuando las opiniones científicas y políticas del cambio climático aún no llegaban a un consenso, la UE promovía metas muy ambiciosas en cada ronda de las negociaciones climáticas multilaterales, fallando en alcanzar las más importantes y progresivas en parte porque no logró convencer a otros países importantes de unirse. El objetivo de la UE en las negociaciones para establecer la CMNUCC en 1992 era imponer un tratado jurídicamente vinculante para estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a sus niveles de 1990 para el año 2020. Aunque este punto logró entrar a las disposiciones del tratado, se consideró solamente como una meta aspiracional, sin vinculaciones legales. Cinco años después, bajo el marco de la CMNUCC, fue negociado el Protocolo de Kioto, y esta vez la UE sí logró negociar un compromiso legalmente vinculante sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países desarrollados e industrializados (Walker y Biedenkopf, 2019). Una vez más, la UE asumió el liderazgo de incentivar a los países, particularmente a aquellos responsables por las emisiones más altas, a seguir una agenda baja en carbono.

Internamente, la mayoría de las políticas climáticas de la UE se construyeron “paso a paso” y con el método de “aprendizaje práctico” (en inglés, *lear-*

ning by doing) (Delbeke y Vis, 2015). De manera externa, por casi dos décadas y hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2009 en Copenhague (COP 15), la estrategia de la UE asumió un enfoque de “liderar con el ejemplo” (en inglés, *exemplary leadership*). En otras palabras, la rigurosa creación de políticas climáticas integrales y el éxito doméstico logrado a través de la innovación, uso de tecnologías bajas en carbono y eficientes en generación de energía, la creación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE como el primer régimen de su tipo en el mundo, y otras regulaciones en materia de industria, comercio, y energía, han sido usadas como una herramienta estratégica con la cual influenciar a otros a seguir el mismo camino. La UE se autodesignó los objetivos de reducción de emisiones más grandes y ambiciosos basándose en el primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto: una reducción de 8% a los niveles de 1990 para el 2012. Esto generó el impulso interno para asumir políticas climáticas cada vez más integrales y robustas, y también sirvió como un gran ejemplo para otros Estados (Walker y Biedenkopf, 2019; Bäckstrand y Elgrstöm, 2013). La UE superó sus metas del Protocolo de Kioto, ya que para 2013 su reducción de emisiones llegó a 19% (en 2014 incluso alcanzó 24.4%), y su PIB creció 45%. De esta manera, la UE demostró que es posible tener crecimiento económico al mismo tiempo que se reducen de forma constante las emisiones (Delbeke y Vis, 2015).

Sin embargo, con el devenir de los años el contexto global ya había cambiado significativamente. Un fuerte golpe a los esfuerzos del Protocolo de Kioto vino del emisor de gases de efecto invernadero más grande del mundo en ese tiempo: Estados Unidos (EU). En 2001, EU decidió no ratificar el Protocolo de Kioto, lo cual socavó muchos intentos de eventualmente fortalecer el alcance de dicho Protocolo, o incluso de negociar un nuevo acuerdo cada vez más necesario. Cuando la CMNUCC fue fundada y el Protocolo de Kioto acordado, el mundo fue dividido en países desarrollados y en países en desarrollo que tenían “responsabilidades diferenciadas pero comunes y capacidades respectivas”. La presión principal la asumieron las naciones industrializadas, no solamente en términos de reducción de emisiones, sino también a través de fondos y apoyo económico a los países en desarrollo para que pudieran perseguir una transición que los hiciera más amigables con el medio ambiente. No tomó más de una década para que la comunidad internacional presenciara el notable surgimiento de economías de distintos continentes que se unieron a la lista de los emisores más grandes del mundo. Estos países empezaron a percibir el régimen climático global como un obstáculo potencial para su crecimiento económico, al cual creen que tienen derecho, mientras que a EU el cumplimiento con

las políticas climáticas le estaba causando un daño económico significativo. Cuando China e India se convirtieron en unos de los emisores más grandes del mundo, mantener la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto se volvió inaceptable para EU (Werksman y Rungr-Metsger, 2015).

La ausencia de los EU en el marco global para contrarrestar el cambio climático creó el espacio necesario para que la UE llevara más lejos su diplomacia climática. Gracias a la UE, el Protocolo de Kioto se mantuvo funcional, ya que la ésta logró negociar los Acuerdos de Marrakech que establecieron mayor regulación en la implementación del Protocolo en 2001. También fue la UE la que logró que Rusia ratificara el Protocolo (aunque no sin pagar un precio, ya que la UE accedió a apoyar los esfuerzos de Rusia para unirse a la Organización Mundial del Comercio) (Delbeke y Vis, 2015; Bäckstrand y Elgrstöm, 2013; Walker y Biedenkopf, 2019). Pero pronto se volvió evidente que los compromisos y las reglas del Protocolo de Kioto no eran suficientes para controlar las emisiones y frenar el aumento de la temperatura del planeta. Además, el periodo de validez legal del Protocolo expiraría en 2012, por lo que la UE adoptó el papel de liderazgo en motivar a otros países a definir más compromisos legalmente vinculantes en un nuevo acuerdo para el periodo posterior a 2012, y si era posible de reintegrar a EU y resolver la división entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo.

Durante el camino hacia la infame COP 15 de 2009, el éxito de la UE de asegurar su crecimiento económico mientras superaba sus compromisos de reducción de emisiones le otorgó considerable credibilidad a nivel internacional, y fortaleció su propósito de liderar con el ejemplo. Sin embargo, esta estrategia que buscaba atraer a otros e incentivarlos a unirse probó ser infructífera, ya que la UE no se dedicó a interactuar con los otros actores involucrados, ni a escuchar y entender sus posiciones e intereses (Walker y Biedenkopf, 2019; Schunz, 2021). La UE se enfocó predominantemente en promover su visión e ideas de cómo debería ser el régimen climático global, usando su propio régimen interno como modelo a seguir. Finalmente, el ambicioso objetivo de la UE en la COP 15 fue negociar esto último en un acuerdo que fuera exigible y legalmente vinculante. Hacia los principales actores de la negociación, particularmente EU y países emergentes como China e India (los emisores más grandes del mundo), la UE se centró más en transmitir un mensaje de una solución universal aplicable para todos. El resultado fue sumamente decepcionante para la UE y el anfitrión de la COP 15, ya que fueron completamente excluidos durante las últimas horas de la conferencia cuando EU –representado por el presidente Barack Obama– negoció el texto final de forma privada con los representantes de

los países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) (Walker y Biedenkopf, 2019; Schunz, 2021; Bäckstrand y Elgrstöm 2013; Parker *et al.*, 2017).

Las ambiciones climáticas de la UE y el golpe a su liderazgo durante la COP 15 le forzaron a reconsiderar su estrategia y a aprender de sus errores previos. En los siguientes años, la UE formuló un enfoque completamente diferente, ya que se involucró más en la formación de coaliciones y no solamente en intentar liderar con el ejemplo. La interacción y la comprensión de los intereses y las posiciones de otros actores ganaron importancia primordial para la UE. El liderazgo ejemplar ahora estaba impulsado por un liderazgo emprendedor (en inglés, *entrepreneurial leadership*), que tenía como meta usar todas las herramientas y habilidades disponibles para navegar su diplomacia climática de manera que pudiera inducir un cambio de comportamiento en los otros países, así como hacerlos establecer compromisos climáticos más ambiciosos y significativos, lo cual al fin generaría un sentimiento de responsabilidad más sólido. La UE partió en una misión para construir progresivamente coaliciones con países desarrollados y en desarrollo con el objetivo de prepararse para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 en París. Este enfoque resultó en crecientes niveles de ambición climática en el Acuerdo de París (Schunz, 2021; Walker y Biedenkopf, 2019).

En contraste con su diplomacia climática en Copenhague, la UE actuaba de manera distinta en París, y le corresponde gran parte del crédito de las negociaciones incluidas en el acuerdo final. Los esfuerzos diplomáticos cooperativos, interactivos y diversos fueron los que lograron juntar los intereses de los países desarrollados y no desarrollados bajo la llamada “Coalición de Alta Ambición”, e incluso se logró incluir a EU. Esto resultó de gran relevancia, ya que en los últimos días este último actor se unió a la coalición para presionar a India y China, así como para asegurar el objetivo de mantener el calentamiento global debajo de 2°C, y preferentemente de 1.5°C. Sin embargo, la UE logró sus objetivos de forma parcial. Después de todo, aunque el Acuerdo de París es legalmente vinculante y dicta compromisos de mitigación de todas las partes involucradas y, por tanto, los países están obligados a establecer objetivos ambiciosos, alcanzar esos objetivos no es legalmente vinculante, y la UE tenía esperanza de que sí lo fuera (Walker y Biedenkopf, 2019).

El Acuerdo de París fue ratificado rápidamente por los mayores emisores, tales como China y EU, seguidos por India y la UE, y entró en vigor en noviembre de 2016. Dio lugar a un importante marco global para prevenir un cambio climático preocupante al limitar el calentamiento global a menos de 2°C y esforzándose para mantenerlo bajo 1.5°C. Los principales objetivos de la UE después del periodo de París se basaron en su previa experiencia de liderazgo ejemplar

y emprendedor. Continuó estableciendo altos estándares, medidas ambiciosas, regulaciones y pensamiento innovador a nivel interno. Externamente, trabajó con otros actores en frentes bilaterales y multilaterales para construir un “conjunto común de reglas para la implementación de todas las provisiones incluidas en el Acuerdo de una manera equilibrada y personalizada, aplicable a todas las partes, al tiempo que se abordan los diferentes puntos de partida y las capacidades de evolución de las partes” (Consejo de la UE, 2018). En el 2019, la Comisión Europea presentó su iniciativa emblemática y una importante guía política: el Pacto Verde Europeo. Éste establece una ambición aún mayor que antes en lo que respecta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE al cambiar los compromisos de reducción de 40% a 50% para el 2030, con la intención de tener cero emisiones netas para 2050, lo que haría a Europa el primer continente con neutralidad de carbono. Ese mismo documento hace énfasis en que la UE no puede lograr dichos objetivos por sí sola, y en que “seguirá liderando los esfuerzos internacionales y quiere forjar alianzas con quienes compartan sus ideas” (Comisión Europea, 2021b).

A medida que la UE sigue perfilando su camino hacia la neutralidad de carbono, reconoce que el ritmo actual de “la acción mundial por el clima sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Consejo de la UE, 2021), y exhorta a otros partidos a “la necesidad de intensificar la acción mundial por el clima” (Consejo Europeo, 2019). En su informe anual de prospectiva estratégica de 2021 sobre la capacidad y libertad de acción de la UE, la Comisión Europea identificó “el cambio climático y otros retos ambientales como el mayor desafío que afectará a Europa en las próximas décadas” (Comisión Europea, 2021b), indicando una vez más que la lucha contra el cambio climático es la principal prioridad de la UE. En su llamado a una acción global urgente y decisiva, la UE tendrá que mejorar su liderazgo emprendedor con estrategias más asertivas y si es necesario coercitivas, especialmente con los países del G20, ya que son responsables de aproximadamente 75% de las emisiones globales y juegan un papel esencial en la misión de mantener el aumento de temperatura del planeta debajo de 1.5°C (Climate Transparency, 2020).

Para lograr este objetivo, la UE también necesita superar obstáculos domésticos. Aunque la Comisión Europea presentó de manera ambiciosa más de una docena de propuestas legislativas en lo que respecta a los ámbitos climáticos, energía, transporte y fiscales para reducir las emisiones de la UE, las divisiones internas aún son muy fuertes entre los países con distintas capacidades y disposiciones para hacer de la transición verde una realidad sin mayores implicaciones económicas, políticas y sociales. La creciente ambición externa, así como su

liderazgo ejemplar y emprendedor, deben ir acompañados de la habilidad de la UE de asegurar su cohesión interna y su capacidad de hablar con una misma voz en los foros globales y asambleas multilaterales. La brecha interna entre los Estados miembros de la UE en lo que respecta a las preferencias climáticas debilita su poder de negociación históricamente, y fue una de las principales causas para su fracaso en la COP 15. De la mano de las políticas cada vez más ambiciosas de la UE, va el Eurobarómetro, que (con bastante frecuencia) indica altos niveles de preocupación de los ciudadanos sobre el cambio climático y el apoyo hacia las acciones de la UE para abordarlo. A saber, la encuesta de 2021 muestra que “93% de los ciudadanos de la UE perciben el cambio climático como un problema grave y 78% como sumamente grave, mientras que 90% –y al menos tres cuartas parte en cada Estado miembro– está de acuerdo en que las emisiones de gases de efecto invernadero deberán reducirse al mínimo para lograr que la UE obtenga la neutralidad de carbono para 2050” (Eurobarómetro, 2021). Mientras que los Estados miembros de la UE se reúnen para negociar nuevas propuestas climáticas e implementarlas a nivel doméstico, la creciente conciencia de los ciudadanos de la amenaza que representa el cambio climático se posiciona como una limitante para el espacio de maniobra que tienen los líderes políticos, y sirve como un importante incentivo para resolver las diferencias existentes.

Instituciones y formulación de políticas climáticas de la UE

La creciente prominencia de los temas del cambio climático es visible en los niveles formales institucionales y de gobernanza de la UE. A lo largo del tiempo, se adaptaron para ser más eficaces y correspondientes al nivel de complejidad e importancia de las políticas de cambio climático. En la UE de 27 Estados miembros, los objetivos de cambio climático están respaldados y la orientación general se decide al más alto nivel político, es decir, en el Consejo Europeo. Posteriormente, la Comisión Europea marca el rumbo dividiendo esos objetivos y orientaciones políticas generales en estrategias específicas y propuestas legislativas. La naturaleza intersectorial del cambio climático implica que, en diversas áreas, las competencias para elaborar y aplicar las leyes y normativas necesarias están, en mayor o menor medida, en manos de los Estados miembros, compartidas entre ellos y la UE, o totalmente a nivel de la UE. La gobernanza multinivel de la UE puede parecer en ocasiones un obstáculo para el éxito de la formulación de políticas, pero es la propia naturaleza del cambio climático como problema global que sobrepasa y diluye las fronteras nacionales, lo que

hace que el marco de gobernanza de la UE sea un caso único de la integración regional como la más adecuada para abordar este problema de acción colectiva.

Aunque hasta cierto punto las vagas disposiciones de los tratados regulan el cambio climático y la protección del medio ambiente, se podría argumentar que el Artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2009, tiene el rango de un “objetivo cuasi-constitucional” (Schunz, 2021: 26), ya que estipula que “[l]a política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: [...] el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático”. En realidad, fue la modificación realizada por el Tratado de Lisboa la que agregó la parte sobre “luchar contra el cambio climático” al Artículo 191.1 en el cuarto objetivo.

Internamente, es la Comisión Europea la que tiene en sus manos gran parte del trabajo político. Particularmente con el último Colegio de Comisionados designado para el periodo 2019-2024 y dirigido por su presidenta Ursula von der Leyen, el cambio climático y el Pacto Verde Europeo han alcanzado la máxima prioridad política y sirven como base para la “nueva estrategia de crecimiento” de Europa (Von der Leyen, 2019). Político de alto perfil y vicepresidente ejecutivo de la Comisión, Frans Timmermans es el principal diplomático climático de la UE a cargo del trabajo de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo y su Ley del Clima. Gran parte del trabajo preparatorio lo realiza la Dirección General (DG) de Acción por el Clima, que ocupa la posición interna central en los esfuerzos de la UE para luchar contra el cambio climático a nivel de la UE internacional. En nombre del Consejo de la UE, cuya presidencia rota cada seis meses, se estableció el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Ambientales Internacionales (WP/IEI, por sus siglas en inglés) para garantizar la continuidad del trabajo del Consejo mientras prepara las posiciones de la UE para las negociaciones internacionales relacionadas con cuestiones ambientales y de cambio climático. En el proceso de preparación de posturas, la WP/IEI colabora con diferentes grupos de expertos y sienta las bases para el trabajo del llamado “Equipo de la UE”, que además reúne a representantes del personal de alto nivel de la DG de Acción por el Clima, así como expertos y funcionarios de los Estados miembros. Una vez que las negociaciones pasan al nivel de los ministros de los Estados miembros de la UE, entonces es el turno del Comisario de Acción por el Clima, o en este caso del Pacto Verde Europeo, y el ministro a cargo del país que ostenta la presidencia de la UE, los que juntos representan a la UE (Walker y Biedenkopf, 2019; Schunz, 2021). De esta manera, a través de un marco formal e informal que garantiza la cooperación entre el Consejo y los

representantes de alto perfil de la Comisión, la UE ha mejorado su capacidad para hablar con una sola voz y actuar de manera más coherente.

Otro activo importante en la configuración de la UE y los esfuerzos en materia de cambio climático es su Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), establecido por el Tratado de Lisboa y dirigido por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A medida que la UE presionó por un liderazgo más emprendedor que designara un enfoque más estratégico para otros actores globales, el Consejo, junto con la Comisión y el SEAE, dieron forma a un enfoque y estrategias más coherentes para la diplomacia climática y energética de la UE. Alrededor del mundo, 140 delegaciones promueven los valores y la cooperación de la UE en materia de cambio climático, comercio, ayuda humanitaria, entre otros. Como tal, el SEAE representa una herramienta poderosa para lograr la representación externa de los intereses de la UE en materia de cambio climático y las dimensiones externas del Pacto Verde Europeo, a través de la comunicación, la confianza y el fomento de la cooperación con terceros países. El SEAE demostró ser fundamental para llegar a países clave en el camino hacia la Cumbre del Clima de París COP21 de 2015, que impulsó el trabajo de la Coalición de Alta Ambición (Walker y Biedenkopf, 2019).

A menudo, en lo que respecta a la comunicación y coordinación con embajadas de otros Estados miembros en terceros países, las delegaciones de la UE se involucran en múltiples acciones de diplomacia energética y climática. Si bien los medios de comunicación nacionales de los Estados miembros suelen destacar la diplomacia nacional, el SEAE hace una contribución indispensable a las negociaciones y al intercambio de información tras bastidores. El papel del SEAE se está volviendo aún más central para el alcance y la diplomacia climática exterior de la UE, en particular hacia los países en desarrollo, ya que sus compromisos con la financiación climática también están aumentando. En el periodo 2014-2020, la UE dedicó 20% de sus gastos a objetivos relacionados con el clima, mientras que para el marco financiero para el periodo 2021-2027 está previsto un aumento de 25%, que asciende aproximadamente a 14 400 millones de euros (Comisión Europea, 2017). Siendo el mayor donante en el mundo de ayuda para el desarrollo y, junto con sus Estados miembros, los mayores contribuyentes a las finanzas climáticas, es de suma importancia fortalecer el papel y la capacidad del SEAE para ser los “ojos y oídos” de la UE para comprender, adaptarse e influir el contexto externo y los desafíos globales.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Mientras la UE continúa intensificando sus ambiciones climáticas, hay tres grandes desafíos que enfrentar: mantener su cohesión interna y la implementación de leyes climáticas, así como la dinámica global y cooperación para el cambio climático entre los países líderes. Finalmente, el desafío que conecta los dos previos será el de las consecuencias externas del Pacto Verde Europeo y de la legislación resultante para asegurar su correcta implementación.

Históricamente, la UE ha pasado por varias crisis que ponen a prueba la fuerza de sus fundamentos y la disposición de sus líderes para llegar a un compromiso. Mientras el impacto de las necesarias regulaciones climáticas cruza las fronteras e impacta diferentes sectores (comercio internacional, transporte, energía, uso del suelo, agricultura, agua, ámbito fiscal, presupuestos y finanzas, por mencionar algunos), la habilidad de una UE comprensiva y de sus Estados miembros para llegar a un compromiso sólido que equivalga al nivel del reto existente se ve severamente afectada por sus divisiones internas. En particular, Polonia está al frente de las naciones menos convencidas y a las cuales les gustaría reducir las ambiciones climáticas de la UE. Alrededor de 75% de la generación de energía polaca viene del carbón, y da empleo a la mitad de la fuerza laboral relacionada con el carbón en toda Europa. La preocupación principal de los países menos convencidos está relacionada con varias presiones negativas y efectos económicos que resultarían de la rápida reducción de emisiones afectando injustamente y de manera desproporcional a los Estados miembros menos desarrollados, creando disturbios políticos y sociales.

Las instituciones de la UE llegaron a un acuerdo basado en la propuesta del Pacto Verde Europeo para el establecimiento del Fondo de Transición Justa, de 17 mil millones y medio de euros, cuyo objetivo es reducir los costos sociales y económicos que resultan de la transición a una economía con neutralidad de carbono (Comisión Europea, 2020). El Fondo está dirigido a “aquellas regiones y sectores más afectados por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono”, y busca “proteger a los ciudadanos y trabajadores más vulnerables a la transición” (Comisión Europea, 2019). Sin embargo, como Polonia está previsto para ser el Estado más beneficiado por este fondo, ha surgido un debate político sobre si el acceso a los fondos de la UE debería ser dependiente del respeto al Estado de derecho de los Estados miembros, y de su desempeño en la transición verde para cumplir la meta de cero emisiones netas para 2050.

Otros países más preparados para la transición también están enfrentando sus propios problemas, en gran parte por sus altos niveles de dependencia ener-

gética. Lograr la meta de la UE sobre cero emisiones netas en 2050 implicaría que “más de 80% del consumo interno de energía [para el 2050] vendría de fuentes de bajo carbono, en mayoría de fuentes renovables, mientras que los combustibles fósiles usados para generar energía caerían a representar menos de 10%”, y eso podría “ayudar a la UE a reducir su dependencia energética de alrededor de 60% hoy en día a 15%” (Comisión Europea, 2021a).

Mientras Alemania está eliminando su producción de energía nuclear paulatinamente y mantiene una fuerte postura sobre la energía nuclear siendo demasiado riesgosa (como consecuencia de las catástrofes nucleares de Chernóbil y Fukushima, en particular), Francia, como aliado de Alemania y un firme proponente de la transición verde europea, mantiene una posición diferente al promover la energía nuclear como un método amigable con el ambiente. Se estima que Francia produce alrededor de 70% de su electricidad de la energía nuclear y, junto con Alemania, son los dos exportadores de electricidad más grandes del mundo (World Nuclear Association, 2021). Alemania tomó la sorprendente decisión de reducir de forma tajante la energía nuclear para 2022, mientras que de forma paralela reduce su dependencia del carbono de manera mucho más lenta, ya que planea cerrar todas sus plantas de carbón para 2038 (Federal Government, 2021).

El gasoducto altamente controversial entre Alemania y Rusia –Nord Stream 2– que conecta a los dos países directamente, creó alarma en varias capitales de la UE así como en EU. Los oponentes insisten en que pone en riesgo la seguridad energética de la UE y Alemania al hacerlos aún más dependientes del suministro de gas ruso. Aunado a la preocupación que causan las implicaciones políticas que podría tener el gasoducto, de acuerdo con algunos reportes, también podría poner en riesgo los compromisos climáticos que hicieron Alemania y la UE en el Acuerdo de París (Stüwe, 2021: 7). Después de Polonia, está previsto que Alemania sea el segundo beneficiario más grande del Fondo de Transición Justa debido a su dependencia del carbón, lo cual en el mediano plazo podría dar lugar a críticas y quejas alrededor de las asignaciones del Fondo, ya que Alemania es la segunda economía más fuerte de la UE y tiene una ventaja considerable en lo que respecta a las tecnologías verdes y la innovación.

La habilidad de la UE para alcanzar cohesión y consenso internos que correspondan a sus grandes ambiciones, y no sólo reflejen el común denominador más bajo para sus metas climáticas, definirá proporcionalmente su capacidad estratégica para liderar con el ejemplo e involucrarse más profundamente con el liderazgo emprendedor de manera global. De lo contrario, las continuas divisiones y tensiones internas podrían afectar su credibilidad. Mucho dependerá del apoyo de los ciudadanos, particularmente de sus preferencias al

votar por los partidos políticos que promuevan agendas y políticas amigables con el medio ambiente. La hipotética alza de los partidos de extrema derecha, populistas, anti-UE y escépticos de la UE y su incorporación en los gobiernos de los Estados miembros limitaría tanto las ambiciones externas e internas de la UE, así como su capacidad de proporcionar soluciones y políticas resolutas para el cambio climático. Las campañas de desinformación y negación del cambio climático, usualmente dirigidas por actores y medios extranjeros, representan una amenaza para el sumamente necesario apoyo y legitimidad democrática de la acción climática europea.

Las tendencias actuales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no son suficientes, y no siguen la trayectoria de las metas del Acuerdo de París. La cooperación y negociación de la UE con los mayores emisores de gases de efecto invernadero, específicamente China y EU, es de particular importancia. Mientras las emisiones correspondientes a la UE se han reducido desde 1990 hasta representar alrededor de 8% de las emisiones globales, las de China se triplicaron en el mismo periodo al alcanzar alrededor de 30%, mientras que EU está en segundo lugar representando alrededor de 13%. Entretanto, presenciamos desafíos significativos a un orden global que es cada vez más definido por la rivalidad y competencia entre EU y China, la UE, en su búsqueda de autonomía estratégica, deberá trabajar en una estrategia para enfrentar los potenciales riesgos y amenazas, a la vez que se involucra en la cooperación y, en caso de ser necesario, en el balance entre estos grandes rivales. La redistribución de poder político y económico en favor de las economías emergentes está haciendo al mundo cada vez más multipolar, mientras que la pelea por seguridad energética y acceso a materias primas continúa (Comisión Europea, 2021b).

El gobierno de Trump en EU trajo consigo una severa disrupción de la cooperación climática entre EU y la UE, como parte de su desvinculación de las negociaciones climáticas globales y el régimen climático. Esto creó un vacío de liderazgo que la UE intentó llenar al incrementar su compromiso interno e involucrándose en la cooperación climática y formación de coaliciones al exterior. En particular, la UE empezó a trabajar en su estrategia con China, ya que el gigante asiático también se percató de la oportunidad de tomar ventaja de la ausencia de EU. Aunque China es un aliado global menos natural para la UE cuando se trata de respetar el sistema global basado en reglas, y es además descrito como un “competidor económico” y “rival sistémico” por los funcionarios e instituciones de la UE, en los últimos años el aumento de cooperación en el área climática se ha vuelto característica de su relación (Schunz, 2021; Walker y Biedenkopf, 2019). Mientras EU se retiraba del Acuerdo de París, una serie de reuniones de alto nivel tomaron lugar entre la UE y China con el cam-

bio climático como tema central, tal como la 20ª Cumbre UE-China en 2018; o la creación de la Conferencia Ministerial sobre la Acción por el Clima (en inglés, *Ministerial on Climate Action*), un encuentro anual en el cual la UE es coanfitrión al lado de China y Canadá al nivel de los más altos funcionarios a cargo del cambio climático, que también incluye importantes representantes de otras grandes economías y líderes en materia del cambio climático, con el objetivo de fortalecer la implementación del Acuerdo de París. Involucrarse en una alianza climática con China es de alta prioridad para la UE, pero no es sencillo para sus líderes, ya que los principales líderes de la UE constantemente invitan a China a que “asuma mayor responsabilidad al lidiar con los retos globales a través del sistema internacional basado en reglas” y señalan su “deterioro en materia de derechos humanos” (Consejo Europeo, 2020). El presidente de China, Xi Jinping, anunció la meta de su país de llegar a sus emisiones más altas en el 2030 para después alcanzar las cero emisiones netas para 2060 (IEA, 2021). Aún no está claro cómo se va a lograr esto, incluso considerando sus crecientes ambiciones climáticas y ambientales, así como su expreso interés en liderar la cooperación internacional para la agenda climática en su último plan quinquenal publicado en 2021 (Liu *et al.*, 2021). Las insuficientes reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en la actualidad sólo lograrán acercar a los dos actores, pero cuestiones como los derechos humanos, comercio internacional y desacuerdos sobre inversión podrían imponer obstáculos y límites en su relación.

Después de la altamente controversial administración de Trump que trajo las relaciones transatlánticas a su punto más bajo de cooperación, EU liderado por el presidente Biden, está trabajando en revivir las relaciones con sus aliados europeos. Biden anunció objetivos y compromisos climáticos muy ambiciosos, encaminando a EU a reducir sus emisiones en un 50-52% para 2030, así como a invertir 2.3 billones de dólares en infraestructura y un plan de energía limpia, lo cual haría ese compromiso una realidad (The White House, 2021). Para mejorar su imagen y potencialmente asumir el liderazgo de las acciones climáticas a nivel global, Biden designó al exsecretario de Estado, John Kerry, su enviado especial presidencial para el Clima, mientras que EU fortaleció su diplomacia climática al iniciar y liderar una serie de importantes cumbres y reuniones bilaterales alrededor del mundo. No hay duda de que, a pesar de la usurpación temporal de las relaciones, EU es una vez más uno de los principales aliados estratégicos de la UE mientras un nuevo orden global emerge y trae más incertidumbres consigo.

El cambio climático es solamente uno de muchos problemas en los que ni la UE ni cualquier otro actor puede liderar por sí solo para generar el muy

necesario cambio. Sin embargo, la evolución del régimen climático global y las lecciones aprendidas hacen que la confiabilidad de EU aún tenga que ser puesta a prueba. Mientras EU dudaba o buscaba debilitar los esfuerzos climáticos globales, la UE fortaleció su liderazgo y diplomacia climática al contactar con otras capitales del mundo para solidificar tanto los entendimientos bilaterales y multilaterales, así como la cooperación y el compromiso. Tampoco hay duda de que la UE deberá mantenerse tan cercana como sea posible a EU al mismo tiempo que utiliza las fuertes relaciones que construyó con otros actores en la última década. De ser necesario, la UE deberá usar su posición particular para mantener un balance y mediar entre los dos mayores emisores y rivales, EU y China.

En términos de política exterior, el espacio de maniobra de la UE se mantiene limitado por los frecuentemente divergentes intereses nacionales, ya que toda decisión importante está basada en la aprobación por unanimidad. Sin embargo, en su camino a convertirse en el primer continente con cero emisiones netas, en muchos sectores y áreas legales en las que el cambio más profundo está destinado a suceder, la UE decide basándose en el procedimiento legislativo ordinario. Aunque la UE podría ser considerada un poder climático emergente, en términos de su tamaño como un mercado único y su importancia en el comercio internacional, la UE es un poder global significativo. Al ser el mayor socio comercial de 80 países, cualquier cambio legislativo interno que impacte las reglas del comercio y mercado internacional tendrá consecuencias externas sustantivas. Para lograr las metas del Pacto Verde Europeo y de las leyes climáticas, la Comisión Europea propuso un amplio conjunto de reformas legislativas. Desde el fortalecimiento de su Sistema de Comercio de Emisiones, hasta su más ambiciosa y legalmente vinculante meta de reducir el uso de energía, la eliminación gradual de la venta de automóviles con motores combustibles para 2035, su creciente proporción del uso de energías renovables y las herramientas para preservar y crecer los sumideros de carbono naturales (Comisión Europea, 2021a). La propuesta legislativa más impactante se relaciona con el problema de la potencial “fuga de carbono” y su propuesta solución, el Mecanismo de Ajuste de en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) que deberá ser completamente funcional en 2026.

Específicamente, mientras la UE refuerza sus regulaciones ambientales e impone altos estándares para las emisiones internas, se arriesga a que la producción se transfiera a los países que tienen reducciones de emisiones más bajas, o que los consumidores y las empresas reemplacen los productos de la UE por importaciones más intensivas en carbono. Consecuentemente, los productores domésticos podrían estar en una desventaja comparativa respecto a la competencia extranjera, donde no hay regulaciones de carbono similares, mientras

su propia producción se vuelve más verde, pero más costosa, a la vez que no se alcanza una reducción de emisiones significativa a nivel global. El mecanismo básico detrás del CBAM consiste en aumentar el costo de productos importados selectos altos en carbono para que su precio de importación refleje de manera más acertada su huella de carbono. El objetivo principal del CBAM es prevenir la “fuga de carbono” y “motivar a la industria fuera de la UE y a sus compañeros internacionales a tomar medidas en la misma dirección” hacia la reducción de emisiones globales (Pacto Verde Europeo, 2021). No obstante, el próximo obstáculo más grande para el CBAM es el cumplimiento de dicha propuesta con las reglas de la OMC en cuanto al “principio de no discriminación” y de “la nación más favorecida”. Los países BASIC ya expresaron sus “serias preocupaciones” en una declaración conjunta durante su reunión ministerial en abril de 2021, pues consideran que dicha regulación sería discriminatoria (BASIC, 2021). La UE tendrá que trabajar arduamente para convencer a otros países de los buenos resultados de sus últimas propuestas sin arriesgar su estatus como líder.

Basándose en su experiencia previa y relaciones con otros actores, como la Coalición de Alta Ambición y los países BASIC, la UE deberá continuar invirtiendo en su diplomacia climática, mientras aumenta su asertividad como un líder ejemplar y emprendedor bilateral y multilateral en el ámbito climático. El futuro de las políticas climáticas de la UE se decidirá en dos frentes: el interno, donde la UE tendrá que asegurar la adaptación e implementación de reformas climáticas muy ambiciosas, al mismo tiempo que deberá manejar las diferencias tanto entre sus Estados miembros, y el externo, donde su capacidad para liderar junto con otros actores climáticos importantes será puesta a prueba. Finalmente, la implementación de sus reformas internas tendrá consecuencias externas, ya sea como un estándar a seguir o como un requisito necesario para que los productores globales puedan entrar al mercado europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bäckstrand, Karin y Ole Elgström (2013), “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leadiator’”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, núm. 10, pp. 1369-1386.
- BASIC Ministerial Meeting (2021), *Joint Statement at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change*, 8 de abril, [<https://www.gov.za/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted>].

- Climate Transparency (2020), *Reporte sobre transparencia climática*, [https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2021/02/Climate-Transparency-Report-2020_Espan%CC%83ol.pdf].
- Comisión Europea (2019), *El Pacto Verde Europeo*. COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 de diciembre.
- Comisión Europea (2020), *La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo político sobre el Fondo de Transición Justa*, 11 de diciembre, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_2354].
- Comisión Europea (2021a), “Objetivo 55”: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*. COM (2021) 550 final, Bruselas, 14 de julio.
- Comisión Europea (2021b), *Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y libertad de actuación de la UE*. COM (2021) 750 final, Bruselas, 8 de septiembre.
- Comisión Europea (2021c), *Pacto Verde Europeo: la Comisión propone transformar la economía y la sociedad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos*, 14 de julio, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3541].
- Comisión Europea, Acción por el Clima (2017), *Supporting climate action through the EU Budget*, 7 de diciembre, [https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_es].
- Consejo de la UE (2018), *General Secretariat of the Council. Preparations for the UNFCCC meeting in Katowice*, 12901/18, Bruselas, 9 de octubre.
- Consejo de la UE (2021), *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética—Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 25 de enero, [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/>].
- Consejo Europeo (2019), *Conclusiones del Consejo Europeo*, EUCO 29/19, Bruselas, 12 de diciembre.
- Consejo Europeo (2020), *EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership*, Press release by President Michel and President von der Leyen, 22 de junio, [<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>].
- Delbeke, Jos y Peter Vis (eds.) (2015), *EU Climate Policy Explained*, Londres, Routledge.
- Eurobarómetro (2021), *Climate Change. Special Eurobarometer 513*, Comisión Europea, julio, [DOI:10.2834/437].

- Federal Government (2021), *Ending Coal-Generated Power*, 1 de octubre, [<https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/kohleausstiegsgesetz-1717014>].
- International Energy Agency (IEA) (2021), *An Energy Sector Roadmap to Carbon Neutrality in China*, 1 de octubre, [<https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china>].
- Liu, Hongoqiao, Jianqiang Liu y Xiaoying You (2021), *Q&A: What does China's 14th 'Five Year Plan' Mean for Climate Change?*, Carbon Brief, 11 de mayo, [<https://www.carbonbrief.org/qa-what-does-chinas-14th-five-year-plan-mean-for-climate-change>].
- Oberthür, Sebastian y Claire Roche Kell (2008), “EU Leadership and International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, vol. 43, núm. 3, pp. 35-50.
- Parker, Charles F., Christer Karlsson y Mattias Hjerpe (2017), “Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement”, *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 2, pp. 239-252.
- Schunz, Simon (2021), “The European Union's Strategic Turn in Climate Diplomacy: 'Multiple Bilateralism' with Major Emitters”, *EU Diplomacy Paper*, 4, [<https://www.coleurope.eu/fr/research-paper/european-unions-strategic-turn-climate-diplomacy-multiple-bilateralism-major-emitters>].
- Stüwe, Robert (2021), “Unpacking the German Debate on Nord Stream 2”, *Russian Analytical Digest*, vol. 267, núm. 12, pp. 5-14, [DOI:10.3929/ethz-b-000476769].
- The White House (2021), *FACT SHEET: The American Jobs Plan*, 5 de mayo, [<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>].
- Von der Leyen, Ursula (2019), “Un Pacto Verde para Europa y el planeta”, *El País*, 11 de diciembre, [https://elpais.com/elpais/2019/12/09/opinion/1575913167_317446.html].
- Walker, Hayley y Katja Biedenkopf (2019), “The Historical Evolution of the EU Climate Leadership and Four Scenarios for its Future”, en Stephen Minas y Vassilis Ntousas (eds.), *EU Climate Diplomacy*, Londres, Routledge, pp. 33-46.
- Werksman, Jake, Jürgen Lefevere y Artur Runge-Metzge (2015), “The EU and international climate change policy”, en Jos Delbeke y Peter Vis (eds.), *EU Climate Policy Explained*, Londres, Routledge, pp. 94-107.
- World Nuclear Association (2021), *Nuclear Power in France French Nuclear Energy*, enero, [<https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-a-f/france.aspx>].

POPULISMO

Marta Ochman*

DEFINICIÓN

EL POPULISMO SE ha convertido en un término de moda, a tal grado que, en 2017, el diccionario de Cambridge la declaró como “palabra del año”. Este fenómeno se ha traducido en la pérdida del rigor conceptual y analítico (Mudde y Rovira, 2018: 1668; Casanueva y Sánchez, 2018: 4-5), agravado por la naturaleza compleja y controvertida del concepto (Jansen, 2011; Rooduijn *et al.*, 2014; Stavrakakis y Jäger, 2018; Wolkenstein, 2019). El término es usado frecuentemente para desacreditar proyectos políticos y, en este sentido, es percibido como un fenómeno negativo: antidemocrático, irracional, oportunista (De Cleen *et al.*, 2018: 655- 656).

Los trabajos académicos sobre populismo explícita o implícitamente aluden a dos aproximaciones teóricas: la ideacional de Cas Mudde (2004) y la discursiva de Ernesto Laclau (2005). La primera es mucho más común, más cercana al uso periodístico del concepto y también fundamento de estudios empíricos sobre los partidos políticos y la democracia actual. La segunda permanece más en el ámbito académico, y políticamente hablando sigue siendo un postulado más que un proyecto.

La aproximación ideacional considera que el populismo es una ideología delgada (Kriesi, 2014; Mudde y Rovira, 2018; Meijers y Zaslove, 2021). Como

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

ideología, el populismo puede ser claramente identificado a través de un conjunto de ideas o valores políticos que defiende, al mismo tiempo que se opone a otras ideologías, en este caso, el liberalismo. Las ideas específicas del populismo, en la aproximación ideacional, presentan la sociedad como dividida en dos grupos antagónicos: el pueblo y las élites, y afirman que la política debe ser expresión de la voluntad popular. Ambos grupos son concebidos de manera monista: el pueblo es honesto y las élites son corruptas. Como ideología *delgada*, el populismo se caracteriza por un ámbito limitado de ideas propias y siempre se manifiesta acompañado por otras ideologías, que ayudan a definir o precisar los significados, particularmente el del *pueblo*, lo que se traduce en un rango muy amplio de proyectos políticos específicos. En un modelo ideal, el enfoque ideacional distingue entre el populismo de derecha, que promueve el concepto cultural y nacionalista del pueblo, y el de izquierda, que conceptualiza el pueblo en categorías socioeconómicas, como las clases explotadas, oprimidas y desfavorecidas del capitalismo (Abromeit *et al.*, 2016; Wolkenstein, 2019). Ejemplos muy claros del enfoque ideacional los encontramos en Abromeit *et al.* (2016: XIV), quienes enlistan un conjunto de características compartidas por todos los movimientos populistas, en Kriesi (2014: 362-363) o Mudde (2004 y 2016). Los estudios empíricos que analizan a los partidos políticos retoman el enfoque ideacional, siendo el más importante para el contexto europeo el proyecto PopuList (Rooduijn *et al.*, 2019). Otros estudios basados en el enfoque ideacional son los de Rooduijn *et al.* (2014), Rooduijn y Akkerman (2017), Mudde y Rovira (2018), Schmidt (2018), Norris, (2019) o Meijers y Zaslove (2021).

La comprensión del populismo como una lógica discursiva fue propuesta por Ernesto Laclau en su obra *La razón populista* (2005). Laclau plantea que el populismo no es un movimiento o una orientación ideológica, sino un tipo particular del discurso político, que permite a los sujetos adquirir una identidad política y presentar sus demandas. En este sentido, más que una ideología particular y limitada, es parte de un proceso constante de cambio social. El pueblo no se conceptualiza como un grupo nacional o clase social particular, sino como un sujeto universal, trascendental. El populismo es, entonces, un proceso de construcción del *pueblo*, como un agente colectivo, que expresa las demandas no satisfechas de la democracia. El discurso populista se refiere a las prácticas constantes que producen *significado vacío*; es decir, un significado que no tiene contenido predefinido (por ejemplo, connacionales *vs.* extranjeros o trabajadores *vs.* capital), más bien es una estructura abierta que da cabida a múltiples demandas de distintos actores políticos no hegemónicos, estableciendo una *cadena de equivalencias* que permite interpelar a los ciudadanos y a las élites, promoviendo así la movilización y, en última instancia, el cam-

bio social. El planteamiento de Laclau es objeto de análisis y debates entre los teóricos (Žižek, 2006; Jansen, 2011; Gauna, 2017; De Cleen *et al.*, 2018), pero –como hemos señalado– rara vez se traduce en propuestas políticas o subyace a estudios empíricos. La propuesta política más relevante es la Chantal Mouffe (2018), que aboga por el populismo desde la izquierda, capaz de reconstruir el significado de la democracia. Una aplicación empírica interesante es el análisis del populismo electoral de Macron, que realizan Fougère y Barthold (2020), que demuestra cómo los significados vacíos y la cadena de equivalencias permitieron a Macron lograr el apoyo de distintas fuerzas políticas, desde los ecologistas de izquierda hasta los economistas de derecha.

Ambos enfoques comparten ciertas apreciaciones sobre el populismo y difieren en otras. Dos son las características compartidas más importantes: el papel central del antagonismo y el carácter moral del populismo. Aunque el enfoque ideacional se esfuerza en concretar a los actores principales del conflicto (pueblo *vs.* élites) y el enfoque discursivo los entiende como estructuras abstractas, la visión conflictiva de la política es la esencia del populismo y el anti-elitismo es su característica principal. Las élites expresan el orden existente corrupto, imperfecto, sesgado a intereses de grupos particulares. El llamado a combatir a las élites implica una transformación de índole moral: restaurar un orden político más justo, moralmente superior al existente. (Abromeit *et al.*, 2016; Stavrakakis y Jäger, 2018; Carreira y Brito, 2018).

En cuanto a las diferencias, el enfoque ideacional considera al populismo como una ideología excluyente y autoritaria. El énfasis sobre la categoría del pueblo implica la necesidad de definir las fronteras de quién pertenece y quién es el antagonista. Siendo una ideología *delgada*, la definición depende de las ideologías que acompañan distintos proyectos populistas y los de extrema derecha que retoman el nativismo, son considerados los más excluyentes. La exclusión está ligada al anti-pluralismo, al carácter iliberal del populismo, con su visión monolítica del pueblo, la defensa de la voluntad popular y el desprecio por las instituciones intermedias, que protegen los derechos de las minorías. La eliminación de las protecciones liberales conlleva el elemento autoritario, la necesidad de imponer la voluntad popular (o de la mayoría). En contraste, la aproximación desde la lógica discursiva conceptualiza el populismo como inherentemente plural, capaz de integrar diversas demandas de actores distintos en una movilización profundamente democratizadora.

Otra diferencia significativa entre sendas conceptualizaciones se manifiesta en la interpretación de las causas. Mientras los seguidores de Laclau conciben el populismo como una lógica discursiva inherente al proceso político moderno y no relacionada con alguna crisis particular, los ideacionistas relacionan el

auge del populismo con cambios históricos específicos, de carácter socioeconómico (globalización económica, evolución hacia la economía de servicios, crisis económica de 2008) o socioculturales (creciente diversidad, relativismo moral). Los costos de estos fenómenos se concentran en ciertos grupos de población, los llamados perdedores de la globalización (De Cleen *et al.*, 2018; Mudde y Rovira, 2018; Sandel, 2018, 2020; Norris e Inglehart, 2019). Para el caso específico de Europa, se señala como eventos particularmente relevantes para explicar el auge del populismo la crisis de la deuda soberana y las políticas de austeridad impuestas por el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (2008/2010) y la crisis migratoria de 2015 (Mudde y Rovira, 2018; Pirro *et al.*, 2018). En este sentido, el enfoque ideacional ve el populismo como políticas de resentimiento (Carreira y Brito, 2018; Elster, 2020), mientras que el de la lógica discursiva lo entiende como el motor del cambio social. Otra explicación del populismo parte del estudio de la evolución de los partidos políticos, particularmente la tensión entre sus dos funciones tradicionales: la de representar y la de gobernar (Kriesi, 2014; Ignazi, 2014; Bardi *et al.*, 2014; Mudde, 2016; Claviez, 2019; Mueller, 2019). En este planteamiento, a partir de los años setenta y bajo la presión de la creciente internacionalización de la política, los partidos han sacrificado el papel de representación en favor del de gobernar. Las decisiones se concentran cada vez más en manos de las élites profesionalizadas, ignorando las preferencias de los electores y priorizando los mandatos de instituciones internacionales. En el caso del populismo europeo, este fenómeno explica su carácter euroescéptico y la defensa de la soberanía estatal frente a los dictados de las estructuras supranacionales.

Finalmente, hay que señalar que en estudios empíricos está presente también la interpretación del populismo como una estrategia política utilizada en la lucha electoral para movilizar el electorado en contra de los partidos tradicionales (Weyland, 1996). Esta aproximación mezcla elementos de los dos enfoques descritos anteriormente, pero lo que enfatiza o asume es que el populismo en realidad no tiene compromiso con ningún conjunto de valores específicos, ningún concepto de política, sea éste progresista o conservador, simplemente es un recurso al que se recurre para ganar elecciones y que no se traduce en un programa político específico. Weyland (1996, 2013) aplica esta comprensión del populismo al contexto latinoamericano; en el contexto europeo, el caso más señalado es el de Emmanuel Macron, quien recurrió al discurso populista en su campaña electoral de 2017, y en su ejercicio del poder evolucionó cada vez más hacia la defensa de los intereses de las élites, y se enfrentó a la rebelión populista de los *chalecos amarillos* (Fougère y Barthold, 2020; Norris, 2019: 982; De Cleen *et al.*, 2018: 653).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Las complejidades conceptuales arriba reseñadas apuntan ya a la dificultad de establecer una cronología. Si consideramos el populismo como ideología *delgada*, sus orígenes están en Estados Unidos, en el movimiento de agricultores a finales del siglo XIX, la creación del Partido Populista y la postulación de William Jennings Bryan en las elecciones presidenciales del 1896 (Carreira y Brito, 2018). En Europa, se asocia su surgimiento con los movimientos fascistas de la primera mitad del siglo XX, pero el auge del concepto –como señalamos– es mucho más reciente y asociado con la creciente globalización. Chrissyogelos (2013) identifica cuatro etapas del populismo moderno europeo:

- 1) La década de los ochenta y el auge de los partidos de extrema derecha. Esta etapa está simbolizada por el éxito del Frente Nacional (Francia) y del Partido de la Libertad (Austria). La crisis económica y el sentimiento de inseguridad fueron un caldo de cultivo muy propicio para la crítica de las élites corruptas, responsables por la crisis moral y el flujo descontrolado de inmigrantes.
- 2) La década de los noventa y el fin de la Guerra Fría se traduce en la globalización acelerada y la erosión de la soberanía nacional. En la Unión Europea, la libertad de movimiento de productos, servicios, capital y personas aumenta la importancia del euroescepticismo como elemento definitorio del populismo. El populismo de derecha eleva su base electoral, atrayendo a la clase obrera, tradicionalmente asociada con partidos socialdemócratas. En 2000, por primera vez un partido populista de extrema derecha entra en una coalición gobernante (Partido de la Libertad en Austria).
- 3) Primera década del siglo XXI, el populismo se desvincula cada vez más de la extrema derecha postfascista y construye su apoyo electoral en el discurso antiglobalista y proteccionista. El populismo ya no es exclusivo de la derecha nacionalista. Por un lado, partidos como La Izquierda alemana ejemplifican la creciente importancia del populismo de la izquierda. Por el otro, el Partido por la Libertad de Geert Wilders demuestra que el populismo de derecha puede combinar el discurso antinmigrante con la defensa de los valores liberales.
- 4) Segunda década del siglo XXI, marcada por la crisis de la deuda soberana y la gran recesión económica, que fortalece la popularidad del discurso euroescéptico y proteccionista. Al mismo tiempo se fortalecen el rechazo a los partidos tradicionales –personificación de las élites corruptas– y los reclamos de rendición de cuentas real. En esta etapa adquieren relevancia

partidos o movimientos anti-élites por excelencia, como Partidos Pirata, sobre todo en Alemania e Islandia, o el Movimiento Cinco Estrellas de Beppe Grillo en Italia.

Si, en cambio, asumimos que el populismo es una lógica discursiva propia de la política, sus orígenes están en la Revolución Francesa y el triunfo del ideal de la soberanía popular como la única fuente de legitimación del poder. En este sentido, tanto el discurso populista, como la polémica política y teórica sobre el populismo interpelan varios debates de la filosofía política moderna, e incluso la clásica.

El debate fundamental es la legitimación de la política. En la Antigüedad, el buen gobierno era gobierno de élites, como lo defendía Platón en la *República* o Aristóteles en la *Política*. La política buscaba el bien común y la justicia, entendidas como la armonía de la sociedad organicista, en la cual cada quien tenía su lugar de acuerdo con su naturaleza. El paso de la sociedad organicista a la atomista exigió una nueva manera de legitimar el ejercicio del poder, y surge la idea del contrato social. Para Locke [1690], el contrato social exige un gobierno representativo y sometido a la ley, que es consensuada, fija y común para todos. Para Rousseau [1762], la única fuente de legitimación política es la voluntad general, que nunca se equivoca, no puede enajenarse, siempre es colectiva y no puede ser representada. La voluntad general rousseauniana es considerada referente teórico más importante del populismo moderno, mientras que sus detractores retoman a Tocqueville [1834-1840] y a Mill [1859] con su crítica de la tiranía de la mayoría, preocupación constante en el *liberalismo de miedo* (Shklar, 1993), que busca protecciones contra la imposición del Estado coercitivo.

Muy estrechamente relacionado es el debate sobre el referente empírico del *pueblo*. Para Rasmussen (2019) su origen se remonta a Roma antigua, la *Lex regia* y a Cicerón. Actualmente siguen relevantes aportes del liberalismo, nacionalismo, marxismo y comunitarismo. Para el liberalismo, desde Locke [1690] hasta Rawls (2003), el *pueblo* son los sujetos del contrato social y la figura de la constitución se vuelve central para la legitimación del poder, como lo son también la división del poder y las protecciones a las minorías. En contraste, el nacionalismo define al pueblo en su especificidad etnocultural, lo que Walzer (2001: 61) citando a Burke refiere como el contrato entre los vivos, los muertos y los que todavía no han nacido. El nacionalismo es una ideología estrechamente relacionada con el populismo de derecha y por los detractores del populismo considerada como altamente nociva. Sin embargo, el debate entre el comunitarismo y el cosmopolitanismo (Nussbaum,

1999) inspira defensa de la identidad nacional o local como factor importante en la construcción de una sociedad que busca el bien común (Walzer, 1970, 1995; Barber, 1995; Miller, 1997; Sandel, 2018). En el contexto europeo es particularmente relevante la propuesta del patriotismo constitucional de Habermas (1993, 1995). Finalmente, el marxismo propone una interpretación totalmente distinta del *pueblo*, partiendo del concepto de clase social, que ha sufrido también reformulaciones significativas, pero sigue vigente en la crítica actual del capitalismo globalizado, en el concepto de la *multitud* de Hard y Negri (2004), por ejemplo.

El debate sobre la democracia ideal y la real (Bobbio, 1996; Dahl, 1993; Rovira, 2014) sigue muy relevante, y la preferencia de los populistas actuales por los mecanismos de la democracia directa es eco de la desilusión general con los mecanismos de la representación y el sentimiento de que los únicos intereses representados son los de las élites. La respuesta a los problemas de la democracia real como la tecnocracia o la poliarquía incluye propuestas muy variadas, como democracia deliberativa (Cohen, 2000; Bohman, 2000), democracia líquida (Blum y Zuber, 2016) o democracia lenta (Saward, 2015). Una vertiente importante del debate sobre la democracia, que integra el problema del referente empírico del *pueblo*, es la reflexión sobre la democracia global. Es un tema crucial para Europa y explica el consenso sobre el euroescepticismo entre los populismos de izquierda y de derecha (Pirro y Taggart, 2018; Pirro *et al.*, 2018; Chryssogelos, 2020; De Cleen *et al.*, 2020; Mazzoleni e Ivaldi, 2020). El debate entre Held (1997) y Zolo (2000) es particularmente revelador aquí, dado que enmarca teóricamente la visión optimista y pesimista, respectivamente, sobre las instituciones políticas supranacionales y la ciudadanía cosmopolita. Es un debate actualizado en reflexiones de Chryssogelos (2020) o De Cleen y colegas (2020).

Finalmente, el auge del populismo actualiza las reflexiones de Weber (1922) sobre el liderazgo carismático. Al respecto, Mudde y Rovira (2018) o Lütjen (2021) acertadamente resaltan diferencias más que continuidad: es aunque muchos partidos populistas tienen liderazgos fuertes, éstos no descansan sobre la imagen de un líder carismático en el sentido weberiano, sino en la identificación con el pueblo, las masas, un ciudadano común que comparte las preocupaciones, pero también experiencias del pueblo. En este sentido, más que liderazgos carismáticos, debemos estudiar la personalización de la política, como fenómeno más general de la Postmodernidad, no exclusivo del populismo (Kriesi, 2014; Costa y Curtice, 2015; Ochman, 2021).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Siendo un fenómeno político en auge y un concepto de moda en la vida política actual, el populismo es co-protagonista de muchas líneas de investigación, siendo recientemente las más numerosas la del populismo y redes sociales (Postill, 2018; Ernst *et al.*, 2019; Flew e Iosifidis, 2019; Jacobs *et al.*, 2020; Hopsster, 2021) y la de populismo y Covid-19 (Brubaker, 2020; Prasad, 2020; Mede y Schäfer, 2020 o Stecula y Pickup, 2021). No obstante, el debate más relevante y potencialmente transformador para la comprensión del populismo y la dinámica electoral europea atañe la evaluación normativa del fenómeno.

En el debate político, el populismo es frecuentemente considerado como un fenómeno negativo, “una patología parasitaria que ataca a la democracia representativa” (Rasmussen, 2019: 1061), un discurso político dirigido al público resentido, poco inteligente y todavía menos educado, que busca soluciones simples y la oportunidad de expresar libremente sus prejuicios (Elster, 2020). En contraste, en los últimos años, los teóricos de la democracia y los estudiosos de las dinámicas electorales llaman la atención al potencial democratizador del populismo, a los cuestionamientos álgidos que éste plantea sobre la legitimación de la política y el problema de la representación (Rovira, 2014; Wolkenstein, 2019; Claviez, 2019). Revisaremos estos argumentos en dos planteamientos más sistematizados, los de Chantal Mouffe (2018) y Michael J. Sandel (2018, 2020).

Mouffe parte de la definición de Laclau, con quien trabajó en los años ochenta, y retoma también sus planteamientos sobre democracia agonística o radical (Mouffe, 1999). El punto de partida de su análisis es la afirmación de que estamos viviendo en los tiempos de la post-política, que origina la desafección de los ciudadanos, el abstencionismo electoral o la huida hacia los partidos radicales. La post-política inicia en la década de los ochenta del siglo xx, cuando se impone la hegemonía del discurso neoliberal, aceptado tanto por los partidos de centro-derecha como de centro-izquierda (la llamada Tercera Vía). La post-política implica un consenso entre los partidos centristas y la eliminación del conflicto que se presenta como un logro de las democracias maduras. Este consenso implica gobiernos tecnocráticos y el estilo gerencial de políticas públicas. También implica la eliminación de la elección para los ciudadanos, quienes deben aceptar las decisiones de los expertos como un destino inevitable. Vale la pena recordar aquí el diagnóstico de Bauman (2002), quien también critica la desaparición del espacio público y la limitación de la libertad ciudadana a elegir entre las opciones prediseñadas de la agenda pública, que se presentan inevitables, como lo son “los océanos y las cordilleras”: ni

racionales ni irracionales, simplemente inevitables (Bauman, 2002: 84). La post-política lleva a la post-democracia, marcada por el declive de la relevancia de los parlamentos y la pérdida de soberanía en la toma de decisiones. Los intereses corporativos tienen peso mayor que los de cualquier otro grupo social, y la política vuelve a ser el privilegio de las élites. Los principios de la equidad y la soberanía popular pierden significado, y la democracia se limita a procesos electorales libres y la defensa de los derechos humanos. Los ciudadanos ya no tienen espacio para ejercer sus derechos democráticos. Al mismo tiempo, la privatización y desregulación de la economía aumentan la desigualdad y deterioran la calidad de vida de la clase obrera y, a partir de la crisis de 2008, de la clase media.

En este escenario, el discurso populista ofrece la alternativa, reinstaura la centralidad del ciudadano y su derecho no sólo de votar por los representantes, sino también de construir la agenda pública. Los partidos tradicionales no tienen la capacidad de resolver las demandas que se han acumulado desde los años sesenta, de los llamados nuevos movimientos sociales, que ya no responden al criterio de clase social. El discurso populista, gracias a su indefinición ideológica y la dinámica de la cadena de equivalencias, sí puede hacerlo. El voto por los partidos radicales no es síntoma de una cultura política deficiente, sino una expresión legítima de la lucha por recuperar el espacio de la política, que debe regresar a su condición agonística: el conflicto. Evidentemente, Mouffe espera que se fortalezca el populismo de izquierda, que dé voz a las demandas progresistas, pero el mismo concepto agonístico de la política significa aceptar también expresiones contrarias, que si no tienen cabida en el espacio político, encontrarán voz por vías no políticas.

Sandel complementa esta visión de la post-política con su crítica de la tiranía del mérito (2020). El filósofo estadounidense analiza la evolución del liberalismo y particularmente la justificación de la movilidad social basada en el mérito. Sin negar la validez del mérito, Sandel llama atención a una falacia presente el día de hoy: la sociedad atribuye acriticamente el éxito individual al mérito individual, cuando las profundas desigualdades estructurales en realidad promueven que la riqueza se multiplique para los ricos, la educación de calidad les toque a los hijos de padres educados y el dinero se distribuya de acuerdo con la dinámica del mercado, no del valor social del trabajo. Para Sandel, el populismo no es solamente la política del resentimiento, es política de humillación. En una sociedad de clases, la escasa movilidad social se atribuía al orden social, se reconocía que ser rico o pobre, educado o no, dependía del espacio social en el que uno nacía. Hoy en día, se promueve la ilusión de la libertad, y se estigmatiza a los que no logran el éxito económico como los que no hicieron

el esfuerzo, los que no quisieron trabajar suficientemente duro. Es el regreso a la estigmatización moral de la pobreza propia del liberalismo decimonónico.

Sandel coincide con Mouffe o con Bauman en que hoy en día la política representa sólo a las élites educadas y elimina las demandas disidentes, etiquetándolas como estúpidas, ilegítimas, expresión resentida de los fracasados. El espacio público ya no es un espacio de la esperanza ni de la política, más bien pretende ser un espacio de la ciencia.

Tanto Mouffe como Sandel rechazan los postulados de la derecha radical y consideran que su auge es la consecuencia del fracaso de la izquierda progresista. Pero estos planteamientos nos regresan a la definición conceptual, no solamente la de Laclau –que ve en el discurso populista el germen del cambio social–, sino también la ideacional, que lo considera una ideología *delgada*. En este sentido, la pregunta crucial de este debate es: ¿debemos combatir al populismo o a algunas ideologías que lo acompañan? ¿El populismo es una amenaza a la democracia o lo siguen siendo el autoritarismo, el racismo o la xenofobia?

BIBLIOGRAFÍA

- Abromeit, John, Bridget María Chesterton, Gary Marotta y York Norman (2016), “Introduction”, en *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*, Londres: Bloomsbury Academic.
- Aristóteles (2016), *Política*, México: Porrúa.
- Aslanidis, Paris (2016), “Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective”, *Political Studies*, vol. 64, (1S), [DOI: 10.1111/1467-9248.12224].
- Barber, Benjamin (1995), *Jihad vs. Mc World*, Nueva York: Times Books/Random House.
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini y Alexander H. Trechsel (2014), “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First century Politics”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, [DOI: 10.1080/01402382.2014.887871].
- Bauman, Zygmunt (2002), *En busca de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Blum, Christian y Christina Isabel Zuber (2016), “Liquid Democracy: Potentials, Problems, and Perspectives”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 24, núm. 2, [DOI: 10.1111/jopp.12065].
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, James (2000), “La democracia deliberativa y sus críticos”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14.

- Brubaker, Rogers (2021), "Paradoxes of Populism During the Pandemic", *Thesis Eleven*, vol. 164, núm. 1, [DOI: 10.1177/0725513620970804].
- Carreira de Silva, Filipe y Mónica Brito Vieira (2018), "Populism and the Politics of Redemption", *Thesis Eleven*, vol. 149, núm. 1, [DOI: 10.1177/0725513618813374].
- Casanueva Baptista, Alonso y Raúl A. Sánchez Urribarri (2018), "Why 'Populism'?", *Thesis Eleven*, vol. 149, núm. 1, [DOI: 10.1177/0725513618819146].
- Chrysogelos, Angelos-Stylianios (2013), "The Evolution of the 'Populist Potential' in European Politics: From New Right Radicalism to Antisystem Populism", *European View*, núm. 12, [DOI: 10.1007/s12290-013-0249-3].
- Chrysogelos, Angelos (2020), "State Transformation and Populism: From the Internationalized to the Neo-Sovereign State?", *Politics*, vol. 40, núm. 1, [DOI: 10.1177/0263395718803830].
- Claviez, Thomas (2019), "Where are Jacques and Ernesto When you Need Them? Rancière and Laclau on Populism, Experts and Contingency", *Philosophy and Social Criticism*, vol. 45, núm. 9-10, [DOI: 10.1177/0191453719872295].
- Cleen, Benjamin de, Jason Glynos y Aurelien Mondon (2018), "Critical Research on Populism: Nine Rules of Engagement", *Organization*, vol. 25, núm. 5, [DOI: 10.1177/1350508418768053].
- Cleen, Benjamin de, Benjamin Moffitt, Panos Panayotu y Yannis Stavrakakis, (2020), "The Potentials and Difficulties of Transnational Populism: The Case of the Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25)", *Political Studies*, vol. 68, núm. 1, [DOI: 10.1177/0032321719847576].
- Cohen, Joshua (2000), "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14.
- Costa Lobo, Marina y John Curtice, (2015), "Introduction", *Personality Politics? The Role of Leader Evaluations in Democratic Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. (1993), *La poliarquía*, México: Red Editorial Iberoamericana.
- Elster, Jon (2020), "Some notes on 'Populism'", *Philosophy and Social Criticism*, vol. 46, núm. 5, [DOI: 10.1177/0191453720903773].
- Ernst, Nicole, Sina Blassing, Sven Engesser, Florin Büchel y Frank Esser (2019), "Populist Prefer Social Media Over Talk Shows: An Analysis of Populist Messages and Stylistic Elements Across Six Countries", *Social Media + Society* (enero-marzo), pp. 1-14, [DOI: 10.1177/2056305118823358].
- Flew, Terry y Petros Iosifidis (2020), "Populism, Globalization and Social Media", *The International Communication Gazette*, vol. 82, núm. 1, [DOI: 10.1177/1748048519880721].

- Fougère, Martin y Charles Barthold (2020), “Onwards to the New Political Frontier: Macron’s Electoral Populism”, *Organization*, vol. 27, núm. 3, [DOI: 10.1177/1350508420910567].
- Gauna, Aníbal F. (2017), “Explaining Populism Beyond Laclau: A Historical-Comparative Assessment of On Populist Reason”, *Thesis Eleven*, vol. 140, núm. 1, [DOI: 10.1177/0725513617700401].
- Habermas, Jürgen (1993), *Identidades nacionales y postnacionales*, México: Red Editorial Iberoamericana.
- Habermas, Jürgen (1995), *Más allá del Estado nacional*, Madrid: Trotta.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2004), *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*, Madrid: Debate.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós.
- Hopster, Jeroen (2021), “Mutual Affordances: The Dynamics between Social Media and Populism”, *Media, Culture & Society*, vol. 43, núm. 3, [DOI: 10.1177/0163443720957889].
- Ignazi, Piero (2014), “Power and the (Il)legitimacy of Political Parties: An Unavoidable Paradox of Contemporary Democracy?”, *Party Politics*, vol. 20, núm. 2.
- Jacobs, Kristof, Linn Sandberg y Niels Spierings (2020), “Twitter and Facebook: Populists’ Double-barreled Gun?”, *New Media & Society*, vol. 22, núm. 4, [DOI: 10.1177/1461444819893991].
- Jansen, Robert S. (2011), “Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism”, *Sociological Theory*, vol. 29, núm. 2.
- Kriesi, Hanspeter (2014), “The Populism Challenge”, *West European Politics*, vol. 37, núm. 2, [DOI: 10.1080/01402382.2014.887879].
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John (1690), *Ensayo sobre el gobierno civil*, edición de 2014, México: Porrúa.
- Lütjen, Torben (2021), “The Anti-Authoritarian Revolt: Right-Wing Populism as Self-Empowerment?”, *European Journal of Social Theory*, vol. xx, núm. x, [DOI: 10.1177/13684310211027113].
- Mazzoleni, Oscar y Gilles Ivaldi (2020), “Economic Populist Sovereignism and Electoral Support for Radical Right-Wing Populism”, *Political Studies*, 1-23, [DOI: 10.1177/0032321720958567].
- Mede, Niels G. y Mike S. Schäfer (2020), “Science-Related Populism: Conceptualizing Populist Demands Toward Science”, *Public Understanding of Science*, vol. 29, núm. 5, [DOI: 10.1177/0963662520924259].

- Meijers, Maurits J. y Andrej Zaslove (2021), “Measuring Populism in Political Parties: Appraisal of a New Approach”, *Comparative Political Studies*, vol. 54, núm. 2, [DOI: 10.1177/0010414020938081].
- Mill, John Stuart (1859), *Sobre la libertad*, edición 1996, México: Gernika.
- Miller, David (1997), *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*, Barcelona: Paidós.
- Mouffe, Chantal (2018), *For a Left Populism*, Croydon: Verso.
- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político*, Barcelona: Paidós.
- Mudde, Cas (2004), “The Populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 4.
- Mudde, Cas (2016), “Populist Radical Right Parties in Europe Today”, en John Abromeit, Bridget María Chesterton, Gary Marotta y York Norman (eds.), *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*, Londres: Bloomsbury Academic.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2018), “Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda”, *Comparative Political Studies*, vol. 51, núm. 13, [DOI: 10.1177/0010414018789490].
- Mueller, Axel (2019), “The Meaning of ‘Populism’”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 45, núms. 9-10, [DOI: 10.1177/0191453719872277].
- Newth, George (2021), “Populism and Nativism in Contemporary Regionalist and Nationalist Politics: A Minimalist Framework for Ideologically Opposed Parties”, *Politics* 00(0), [DOI: 10.1177/0263395721995016].
- Norris, Pippa (2019), “Varieties of Populist Parties”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 45, núms. 9-10, [DOI: 10.1177/0191453719872279].
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart (2019), *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha C. (1999), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona: Paidós.
- Ochman, Marta (2021), “Personalización de la política en elecciones locales. Análisis de un caso mexicano”, *Política y Sociedad*, vol. 58, núm. 2, [DOI:10.5209/poso.62946].
- Pía Lara, María (2019), “The Term ‘Populism’ as a Combat-Concept and a Catchword”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 45, núms. 9-10, [DOI: 10.1177/0191453719872276].
- Pirro, Andrea L. P. y Paul Taggart (2018), “The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis: A Framework for Analysis”, *Politics*, vol. 38, núm. 3, [DOI: 10.1177/0263395718770579].

- Pirro, Andrea L. P., Paul Taggart y Stijn van Kessel (2018), “The Populist Politics of Euroscepticism in Times of Crisis: Comparative Conclusions”, *Politics*, vol. 38, núm. 3, [DOI: 10.1177/0263395718784704].
- Platon (2007), *Tratado de la República*, México: Porrúa.
- Postill, John (2018), “Populism and Social Media: A Global Perspective”, *Media, Culture & Society*, vol. 40, núm. 5, [DOI: 10.1177/01633443718772186].
- Prasad, Ajnesh (2020), “The Organization of Ideological Discourse in Times of Unexpected Crisis: Explaining How Covid-19 is Exploited by Populist Leaders”, *Leadership*, vol. 16, núm. 3.
- Rasmussen, David (2019), “Reflections on the Nature of Populism and the Problem of Stability”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 45, núms. 9-10, [DOI: 10.1177/0191453719872280].
- Rawls, John (2003), *Liberalismo político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rooduijn, Matthijs y Tjitske Akkerman (2017), “Flank Attacks: Populism and Left-Right Radicalism in Western Europe”, *Party Politics*, vol. 23, núm. 39.
- Rooduijn, Matthijs, Sarah L. de Lange y Wouter van der Brug (2014), “A Populist Zeitgeist? Programmatic Contagion by Populist Parties in Western Europe”, *Party Politics*, vol. 20, núm. 4, [DOI: 10.1177/1354068811436065].
- Rooduijn, Matthijs, Stijn van Kessel, Caterina Froio, Andrea Pirro, Sarah de Lange, Daphne Halikiopoulou, Paul Lewis, Cas Mudde y Paul Taggart (2019), *The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe*, [www.popu-list.org]
- Rousseau, Jean-Jacques [1762], *El contrato social*, edición de 2019, México: Porrúa.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2014), “The Responses of Populism to Dahl’s Democratic Dilemmas”, *Political Studies*, núm. 62, [DOI: 10.1111/1467-9248.12038].
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy (eds.) (2017), *Oxford Handbook of Populism*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press, [DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001].
- Sandel, Michael J. (2018), “Populism, Liberalism, and Democracy”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 44, núm. 4, [DOI: 10.1177/0191453718757888].
- Sandel, Michael J. (2020), *The Tyranny of Merit. What’s Become of the Common Good?*, Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Saward, Michael (2015), “Agency, Design and ‘Slow Democracy’”, *Time & Society*, vol. 26, núm. 3, pp. 1-22.
- Schmidt, Franzisca (2018), “Drivers of Populism: A Four-country Comparison of Party Communication in the Runup to the 2014 European

- Parliament Elections”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 2, [DOI: 10.1177/0032321717723506].
- Shklar, Judith (1993), “El liberalismo del miedo”, en Nancy L. Rosenblum (dir.), *El liberalismo y la vida moral*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Stavrakakis, Yannis y Anton Jäger (2018), “Accomplishments and Limitations of the ‘New’ Mainstream in Contemporary Populism Studies”, *European Journal of Social Theory*, vol. 21, núm. 4, [DOI: 10.1177/1368431017723337].
- Stecula, Dominik A. y Mark Pickup (2021), “How Populism and Conservative Media Fuel Conspiracy Beliefs about Covid-19 and what it Means for Covid-19 Behaviors”, *Research & Politics*, vol. 8, núm. 1, [DOI: 10.1177/2053168021993979].
- Tocqueville, Alexis de (1834-1840), *La democracia en América México*, edición de 1998, México: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, Michael (1970), *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Walzer, Michael (1995), “The Communitarian Critique of Liberalism”, en Etzioni, Amitai (ed.), *New Communitarian Thinking. Persons, virtues, institutions, and communities*, Virginia: University Press of Virginia.
- Weber, Max (1922), *Economía y sociedad*, edición de 1993, Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, Kurt (1996), “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, núm. 3.
- Weyland, Kurt (2013), “The Threat from the Populist Left”, *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3.
- Wolkenstein, Fabio (2015), “What Can we Hold Against Populism?”, *Philosophy and Social Criticism*, vol. 41, núm. 2, [DOI: 10.1177/0191453714552211].
- Wolkenstein, Fabio (2019), “Populism, Liberal Democracy and the Ethics of Peoplehood”, *European Journal of Political Theory*, vol. 18, núm. 3, [DOI: 10.1177/1474885116677901].
- Zolo, Danilo (2000), *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona: Paidós.
- Žižek, Slavoj (2006), “Against the Populist Temptation”, *Critical Inquiry*, vol. 32, núm. 3.

REFORMAS ESTRUCTURALES

*Santiago Anima Puentes**
*Vicente Guerrero Flores***

DEFINICIÓN

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES se definen como un proceso de reformas (o de reformas legislativas) que tienen por objetivo el pleno funcionamiento de una economía de mercado. Una economía de mercado debe parecerse lo más posible al modelo teórico neoclásico de competencia perfecta,¹ en el que las fuerzas del mercado definen de forma óptima la producción encontrando precios y cantidades de equilibrio que vacían los mercados.

* Titular de la asignatura de Economía Europea en la Facultad de Economía-UNAM. Sus principales líneas de investigación son dar seguimiento a las crisis económicas en la Unión Europea e identificar sus causas y consecuencias, así como a los objetivos económicos de la Agenda 2030 en la Unión Europea, América Latina y el Caribe, especialmente México, entre otros temas. Correo electrónico: 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 origen 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. Correo electrónico: vigroxoch2020@gmail.com

¹ La Escuela neoclásica surge en la década de 1870. El término neoclásico es muy criticado por algunos economistas, argumentando que trata de aglutinar al pensamiento económico marginalista que hubo entre 1870 y 1920. El término “neoclásico” fue acuñado por Thorstein Veblen en 1900. Describe la síntesis de la teoría subjetiva y objetiva del valor en un diagrama de oferta y demanda, que fue desarrollado por Alfred Marshall.

Las fuerzas del mercado están definidas por una oferta o función de producción $Y = Y(K, L)$, donde los factores productivos $K =$ capital y $L =$ trabajo operan libremente para poder maximizar sus ganancias.

Los productores eligen una combinación de Capital y Trabajo (tecnología) dependiendo de los precios de los factores de producción puesto que se supone la existencia de una cantidad infinita de tecnologías. Considerando que ningún productor domina los mercados de productos ni puede influir en los precios de los factores de producción (salario y tasa de interés). En resumen, los productores son tomadores de precios, es decir, no existen los monopolios ni los monoposios.² Por el lado de la demanda, se supone que ningún consumidor tiene poder monopólico para influir sobre los precios de los productos ni sobre los precios de los factores productivos.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Al tratar de orientar la economía real a ser lo más parecida a un modelo económico, los economistas pronto se dan cuenta de que las economías reales presentan una serie de características históricas, sociales, culturales, tecnológicas y productivas que le impiden operar de “forma correcta”. Es decir, de acuerdo al modelo Clásico o Neoclásico.

Con este respaldo teórico, los neoliberales han usado las Reformas Estructurales para reformar toda legislación existente que se oponga a una economía manejada de acuerdo con las señales establecidas por las fuerzas del mercado (mecanismo de precios).

Las Reformas Estructurales se basan en la creencia de que toda intervención de instituciones, leyes, tradiciones, colectividades o individuos como el Estado, los partidos políticos, los sindicatos, las tradiciones culturales, los activistas políticos o medio ambientalistas que no obedezca los criterios del mercado, no respete la propiedad y la iniciativa privada, ni la rentabilidad, son ajenos y erróneos, por consecuencia deben de ser eliminados.

La idea de la necesidad de Reformas Estructurales para modificar economías estancadas o atrasadas es antigua, pero su actual interpretación basada en el “fundamentalismo del mercado” es reciente en términos históricos.

² Se entiende como una situación comercial en que hay un solo comprador para determinado producto o servicio.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En América Latina (AL), las *Reformas Estructurales* parten del debate entre monetaristas³ y estructuralistas en la década de los cincuenta, cuando el Estructuralismo impulsó la industrialización sustitutiva de importaciones (SI), apoyada por políticas proteccionistas y keynesianas (Síntesis Neoclásica) de manipulación de la demanda agregada (aumento del gasto público y el endeudamiento). Cuando la SI llegaba a sus límites y provocaba desequilibrios internos (déficit público e inflación) y externos (déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, endeudamiento externo y devaluación), los monetaristas entraban en acción a través de políticas ortodoxas de liberalización económica y generalmente reestablecían los equilibrios económicos, pero provocaban recesión y desempleo.

Los estructuralistas insistían en cambios que modificaran las estructuras económicas a través de políticas de distribución del ingreso, reforma agraria y avance en la industrialización. En contraste, los monetaristas pretendían el abandono de la industrialización sustitutiva y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, el equilibrio fiscal (el estado liberal), la apertura económica y el respeto de la propiedad privada de los medios de producción.

El agotamiento de la SI y la emergencia de sus desequilibrios (externo, fiscal y de ahorro), se combinó con el agotamiento del auge de posguerra y del modelo económico mundial surgido de Bretton Woods. La crisis económica y su consecuente crisis política derrumbó las democracias de AL, provocando la emergencia de dictaduras militares que intentaron “restaurar el orden”. Los gobiernos militares no se limitaron a instaurar políticas monetarias ortodoxas, sino que anularon económica, política, social y culturalmente la Sustitución de Importaciones y el pacto social keynesiano.

En el mundo desarrollado, la crisis del Keynesianismo en la década de los setenta constatado con el surgimiento de la stagflation (estanflación) provocaron el resurgimiento de viejas teorías liberales (Hayek) o la reformulación del viejo liberalismo sobre nuevas bases teóricas, el denominado el neoliberalismo.

La “revolución neoliberal” (o contrarevolución) se planteó como una revolución contra la dictadura del Estado promovida por el Keynesianismo. Se insistió en la “libertad de los mercados” y de las fuerzas del mercado (no de

³ Cuando se utiliza el término monetaristas se entiende referido a la doctrina defendida por Milton Friedman y la Escuela de Chicago; sin embargo, la definición de dicha expresión resulta más compleja entre los economistas. El Monetarismo se originó a partir de la economía neoclásica y constituyó una de las vertientes, tuvo gran influencia en desarrollos posteriores y llegó a ser una de las principales fuentes de la Nueva economía clásica.

los factores productivos, porque eso supondría libertad para el trabajo) como la única solución contra la crisis, la pobreza y el subdesarrollo.

El nuevo diseño del mundo basado en el neoliberalismo llevó a un reordenamiento productivo global y latinoamericano, que enfrentó directamente las políticas keynesianas y estructuralistas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.⁴

Las políticas neoliberales destruyeron el consenso social (pacto social keynesiano) que culminaba en la instauración del Estado del bienestar y las políticas de industrialización sustitutiva, instaurando un nuevo pacto social,⁵ un Estado Neoliberal y, en el caso de México, una industrialización subordinada a la economía de Estados Unidos, aprovechando nuestras ventajas comparativas.

Las Reformas Estructurales pueden dividirse en 3 subprocesos

- i) La privatización de la economía.
- ii) La apertura económica.
- iii) La desregulación.

i) La privatización de la economía asume que en todo momento y circunstancia las empresas privadas son mejor manejadas que las empresas del Estado. Por lo mismo, las empresas públicas existentes deben de ser transferidas al sector privado que se convierte en el motor de la economía. Esta transferencia de propiedad se dio en varios países sin reparar en las consecuencias ni en las objeciones teóricas e históricas existentes.

En muchos casos la transferencia de la propiedad originó la transferencia de monopolios públicos (naturales en muchos casos como los servicios públicos) al sector privado, creando grandes monopolios privados que se aprovecharon de su posición dominante para crear una economía de “compadres” en la que los participantes absorbían los “excedentes sociales y del consumidor” en provecho propio. Es decir, para la sociedad y para el consumidor la privatización no ofrecía ninguna ventaja y ocasionalmente empeoraba su situación de mercado frente al productor monopólico. Ejemplos claros los encontramos en la Telefonía en México, en la distribución de Gas LP, de Gasolina, de compañías aéreas, etcétera. Es decir, el ciudadano común no obtenía ninguno de los supuestos beneficios de la economía de mercado y de la competencia.

⁴ Ronald Reagan dio un discurso sobre la libertad y el nuevo orden mundial, su falta de conocimiento histórico lo llevo a copiar a neofascistas y neonazis (*ordine nouvo, neue ordnung*).

⁵ Carlos Salinas trato de renovar al PRI sustituyendo la desgastada ideología de la revolución mexicana por el neoliberalismo social.

Tampoco se reparó en que la privatización creó situaciones extremas (caso de Chile) donde playas, paisajes, aguas y otros recursos naturales tienen dueño y no pueden ser disfrutados por los ciudadanos comunes, únicamente por aquellos que paguen sus derechos.

En muchos casos, los procesos de privatización se vieron afectados por casos de corrupción, manejo sospechoso de información clasificada y contratación de exfuncionarios públicos como consejeros empresariales o la elección de ejecutivos, o accionistas como miembros del gobierno central o de entes autónomos del sector público en claro conflicto de interés.

ii) La apertura externa se estableció como una condición necesaria porque se asumió que con ella las fuerzas del mercado interno (capital y trabajo) se verían obligadas a seguir la disciplina de los mercados internacionales, además de incorporarse al mercado internacional (división internacional del trabajo) obedeciendo la teoría estándar del comercio internacional. Así, al obedecer las teorías de “ventajas comparativas absolutas (Adam Smith) y relativas (David Ricardo)” o de “la abundancia relativa de factores y de recursos naturales” se olvidarían de proyectos de industrialización propios, incorporándose a las cadenas productivas internacionales ya existentes.

La apertura externa supuestamente permitía el acceso a tecnologías, productos y mercados externos para las economías subdesarrolladas. En contraparte, permitían a los capitales externos apoderarse legalmente de los recursos de los países receptores y aprovechar sus factores productivos baratos y abundantes (mano de obra barata, recursos naturales, legislación que no protegía ni al trabajo ni a la naturaleza etcétera; vil arbitraje legislativo).

En el caso de México, el país se incorporó a la cadena productiva de Estados Unidos al proporcionar mano de obra abundante, barata y cercana para los procesos productivos intensivos en mano de obra, uso de recursos naturales o contaminación excesiva.

La apertura externa también permitió junto con la desregulación la modificación de los mercados financieros locales convirtiendo a los países receptores en mercados emergentes que proporcionaban espacios de inversión financiera, tanto en la deuda pública como en los mercados privados (Inversión Extranjera de cartera).

Esta apertura desregulada también permitió la entrada a los mercados de servicios, anteriormente considerados como no comercializables, a través de franquicias e inversión extranjera directa (IED).

El paso culminante consiste en la inversión en los servicios públicos y en las coinversiones que permiten que los inversionistas proporcionen un servicio

libre de riesgos que son asumidos y garantizados por los Gobiernos de los países receptores. Ejemplos: electricidad y petróleo en México.

iii) La desregulación consiste en establecer toda una serie de reglas económicas acordes al mercado y presentarlas como “naturales y universales”, y en ciertos casos como garantías individuales y derechos humanos.

La desregulación no consiste en la falta de reglas, sino en la modificación de todo tipo de legislación que no tenga una orientación de mercado.

En la actualidad este tipo de procesos avanza en la creación de autonomías en cada uno de los aspectos productivos y sociales que confirman al mercado (y sus participantes) una independencia casi absoluta de los gobiernos, los estados nacionales, etcétera, despojando al estado democrático burgués y a la democracia burguesa de la potestad sobre las finanzas públicas, la educación, el medio ambiente, el banco central, etcétera. Trasfiriendo estos poderes a entes autónomos procedentes de las sociedades civiles –sin averiguar quién financia y quienes forman las Organizaciones No Gubernamentales– involucradas. En nombre de la democracia y la equidad (racial y de género), están destruyendo las bases del Estado nación.

En términos políticos se presenta como una simplificación a manera de la persecución de causas justas y el logro de una democracia más directa que funciona eficientemente.

En los sesenta, los tecnócratas se vieron influenciados por las modas *hippies*, pero ellos no se dedicaron a luchar por el amor libre, las libertades civiles, etcétera, sino que su grito de libertad se dirigió hacia los mercados; consideraban que el estado keynesiano oprimía la libertad de las fuerzas del mercado limitando la potencialidad productiva.

Uno de los primeros trabajos fue el de Ronald McKinnon, quien estableció una síntesis de las primeras medidas liberalizadoras para promover el desarrollo económico.

McKinnon consideraba que los programas de desarrollo o estabilización tanto de monetaristas como de los Keynesianos partían de supuestos falsos, en consecuencia, ninguno de ambos modelos podría llevar al tercer mundo al desarrollo. Para él, los países subdesarrollados carecían de mercados de capital adecuados, o de al menos un sistema financiero decente (bancario en la mayoría de los casos), por lo mismo los mecanismos de mercado no podían funcionar correctamente reflejando costos reales (no distorsionados) de las mercancías, los factores productivos y de las oportunidades de inversión. Keynesianos (Síntesis neoclásica) y Monetaristas suponían dentro del marco neoclásico de la perfecta sustitución entre capital financiero y capital físico en el Tercer mundo;

sin embargo, para McKinnon no eran sustitutos, sino complementarios por la falta de una moneda confiable y de un mercado de capitales. En consecuencia, los objetivos centrales de sus programas se centraban en desarrollar una moneda confiable y un mercado de capitales funcional y las medidas liberalizadoras eran las herramientas para lograr ese objetivo:

- 1) La creación de una moneda estable que permitiera la acumulación de capital. Así, el proceso de ahorro/inversión se basa en una moneda estable que permite una correcta estimación de los riesgos y de las ganancias de las inversiones. Al mismo tiempo, se recompensa a los ahorristas con tasas de interés pasivas positivas. En el caso de México, la estabilización macroeconómica (reducción de la inflación y equilibrio externo) del sexenio de Carlos Salinas de Gortari finalizó con la eliminación de los ceros en la moneda (pesos) y el establecimiento de tipos de cambio preestablecidos (franjas de deslizamiento).
- 2) La aplicación de una serie de medidas que liberalizaron la economía y permitieron que las fuerzas de mercado actuaran (privatización, apertura, desregulación) en las economías. Ronald McKinnon aprobaba la apertura económica (comercial) porque se supone que los precios de las mercancías externas disciplinarían los precios y la producción interna; sin embargo, se oponía a la recepción de capitales extranjeros (ayuda o IED) porque los mercados externos de capitales distorsionarían las decisiones del mecanismo de mercado (mercado interno de capitales) en la selección de proyectos de inversión rentables.

Para 1995 en México, el fracaso de la privatización bancaria (Fobaproa) y la necesidad de abrir los mercados bancarios y de capitales (internos) a la IED y la IEC (de cartera) rompieron con las recomendaciones de McKinnon. Así, el mercado mexicano pasó a depender del financiamiento y de los mercados externos. México comenzó la ruta de exportador de manufacturas y maquilador de Estados Unidos.

Dado el problema del servicio de la deuda externa, en el que incurrieron la mayoría de los países subdesarrollados (América Latina, Asia, África y Europa del Este) después de la crisis de la deuda externa de México (1982), estos países emprendieron políticas económicas distintas al desarrollismo Keynesiano, pero acordes con el Neoliberalismo. Aunque algunos autores de AL afirman que ellos mismos desarrollaron estas estrategias “liberalizadoras”, se puede comprobar que cuentan con la influencia y apoyo de los organismos financieros internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la secretaría del Tesoro de Estados Unidos.

John Williamson,⁶ economista británico del Instituto Peterson, convocó a un comité de expertos en 1989 para establecer una serie de recomendaciones específicas que constituían “el paquete de Reformas Estructurales estándar” para países en desarrollo que tenían problemas con la crisis de la deuda externa. La reunión se dio en Florida, pero es conocida como Consenso de Washington (CW) por el apoyo, supervisión y asesoría que los organismos financieros internacionales apegados al punto de vista de Washington tenían en tales políticas.

Casi en todo el mundo subdesarrollado y en los países de Europa del Este se usaron las Reformas Estructurales establecidas por el Consenso de Washington como una condicionante para que las economías se incorporaran a los créditos otorgados tanto por el FMI como por el BM y recibieran la aprobación de estos organismos para que la banca privada internacional les proporcionara créditos.

Alrededor de estos créditos y las Reformas Estructurales (RE) se creó toda una literatura que sustentaba, apoyaba y recomendaba las RE como la vía correcta hacia el desarrollo, valiéndose de burócratas internacionales, premios nobel y consultores de todo tipo. Esta corriente de pensamiento o “gobernanza” insistió en que sólo existía una vía para el desarrollo y que cualquier gobierno o país que se desviara de la receta, no sólo incurría en un desacato de las buenas costumbres, sino que podría ser penalizado por los organismos financieros internacionales, los medios de comunicación, intermediarios de todo tipo, consultores y por la inversión privada.

Las reglas del consenso de Washington son consideradas la 1ª generación de las Reformas Estructurales, mismas que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- 1) Disciplina fiscal.
- 2) Reducción del gasto público, especialmente de los subsidios generalizados.
- 3) Reforma tributaria.
- 4) Tasas de interés libres, determinadas por las fuerzas del mercado.
- 5) Tipos de cambio competitivos (nominales y reales).
- 6) Liberalización del comercio externo e interno, con énfasis en eliminar las restricciones cuantitativas al comercio externo, cuotas y permisos especiales de importación.
- 7) Liberalización de la IED.
- 8) Privatización de las empresas del Estado.

⁶ Murió el 11 de abril de 2021 a la edad de 83 años.

- 9) Desregulación entendida como la abolición de las regulaciones gubernamentales que impiden el acceso al mercado o restringen la competencia.
- 10) Seguridad jurídica de los derechos de propiedad.

El cw fue asumido como la encarnación del fundamentalismo del mercado o neoliberalismo que insistía en la reducción del tamaño del Estado y en la liberalización de las fuerzas del mercado (comercio e inversión).

El cw fue aplicado de forma ideológica (fundamentalismo de mercado) obviando la adecuación de las reformas a la realidad económica de cada país, haciendo caso omiso sobre las repercusiones negativas en el nivel de vida (distribución del ingreso) y las condiciones sociales de la población.

*El postConsenso de Washington
(las Reformas Estructurales de la 2ª generación)*

Las reformas posteriores al Consenso de Washington se salieron de los ámbitos fundamentalmente económicos ampliando su visión del mercado hacia aspectos sociales más extensos. Se enfocaron en la destrucción de lo que quedaba del denominado Estado del bienestar como la seguridad social, la salud pública, el sistema de pensiones, los sistemas judiciales, el manejo de las energías y los riesgos inherentes a la democracia burguesa y los gobiernos populistas. Asimismo, se identifica a grupos de poder opuestos a las Reformas Estructurales, en especial a los sindicatos y a los profesores de diferentes niveles educativos que se convirtieron en activistas contrarios a las Reformas Estructurales.

Aunque Williamson argumenta que la reducción del papel del Estado debió de estar acompañada por un incremento de la efectividad en la regulación de los mercados y la mejor producción con condiciones mínimas de educación y salud. Entendiendo por educación limitada a la educación elemental y la salud reducida, a un paquete mínimo y contratos salariales. Se suponía que la flexibilidad laboral y la reducción de las prestaciones laborales aumentaría el nivel de empleo, por ello la insistencia en la destrucción de sindicatos y de grupos de empleados privilegiados contratados con prestaciones “excesivas”. En México puede corroborarse con la desaparición de Luz y Fuerza del Centro y los ataques al magisterio y a los privilegios de la educación superior tanto para alumnos como para los docentes.

Para quitar las tentaciones del populismo, los diferentes países establecieron legislaciones democráticas en las cuales las ONG en nombre de la sociedad

civil participaban junto con los industriales y comisiones gubernamentales en la creación de organismos autónomos que legislaban sobre diferentes aspectos de interés económico social.

Estos entes autónomos eran protegidos por condicionamientos de mayorías calificadas que impidieran que algún partido o caudillo populista retomara sus atribuciones; es decir, al ser los entes encargados en última instancia de la materia como educación, legislación financiera, reglas ecológicas, entre otras, imponían autónomamente su decisión tanto sobre los presidentes como en las Cámaras de senadores y diputados. Sus miembros no eran elegidos de forma directa (Banco de México, BCE); no obstante, disponían de fueros especiales y de salarios exorbitantes que garantizan su autonomía.

Muchas veces sus miembros debían de cumplir con perfiles especializados que violan el principio de igualdad de la democracia y que generalmente anuncia que tienen conflictos de interés; es decir, han sido empleados, socios o beneficiarios de algunos de los involucrados en los mercados autorregulados.

Una de las partes más criticadas de las reformas de nueva generación consiste en la pérdida de soberanía de la democracia burguesa sobre las finanzas públicas y la legislación; el poder legislativo pierde su poder de legislar sobre los aspectos económicos y sociales, incluidos por las autonomías. Por otra parte, se insiste en que el poder judicial sea más productivo y adquiera la lógica de la economía de mercado para la resolución de conflictos y administración de la justicia.

Otro gran punto para el debate es la pérdida o transferencia de poderes de los Estados nacionales (soberanía nacional) a entes multinacionales que no son elegidos de forma directa.

Las Reformas Estructurales y el camino europeo hacia la unión monetaria

Aunque el tratado de Roma de 1957 es un evento de carácter político, el objetivo primordial representado por la integración económica es fundamentalmente un aspecto económico.

Por lo mismo, el camino de la integración económica que culmina con la unión económica ha seguido con precisión los pasos marcados por la teoría económica de la integración. Es decir, en cada uno de los tratados europeos se ha avanzado progresivamente en la creación de leyes económicas o Reformas Estructurales que permitan la unificación de diferentes mercados con diversos grados de avance y legislaciones para la conformación de un mercado, una economía con legislaciones económicas similares.

La convergencia económica de la integración siempre ha sido hacia arriba, obligando a los Estados miembros menos avanzados a modificar sus economías (RE) para cumplir con los objetivos propuestos sin importar los costos de tales políticas.

Cada uno de los tratados pactados por la Comunidad/Unión Europea ha establecido metas que avanzan en el sentido de una integración monetaria de inspiración neoclásica.

BIBLIOGRAFÍA

- Callaghy, Thomas (1991), “Estado suficiente y absorción del liberalismo en el tercer mundo: lecciones para el ajuste”, en Joan Nelson (coord.), *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*, México: CEMLA.
- Cervantes, Jesús (1990), *Programas de ajuste en México y en Brasil*, Cuadernos de Investigación, núm. 32, México: CEMLA.
- Kahler, Miles (1991), “Instituciones financieras internacionales y políticas de Ajuste”, en Joan Nelson (coord.), *Coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*, México: CEMLA.
- McKinnon, Ronald (1973), *Money and capital in economic development*, WDC, Brookings Institution. Versión en español: *Dinero y capital en el Desarrollo Económico*, México: CEMLA.
- Ramos, Joseph (1989), *Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina 1974-1983*, México: FCE.
- Rodrik, Dani (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani (2002), “Adiós al consenso de Washington, hola a la confusión de Washington”, *Revista de literatura económica*, Harvard, enero de 2006.
- Rodrik, Dani (2011), *La paradoja de la globalización*, Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid: Taurus.
- Williamson, John y Pedro Kuczynski (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John (2004), *The Washington Consensus as Policy Prescription for development*. World Bank, 13 enero.
- Williamson, John (2003), “No hay consenso en el significado”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, Revista trimestral del FMI.

SCHENGEN (ACUERDO Y CONVENIO)

*Hilda Gabriela Narváz Vargas**

DEFINICIÓN

DENTRO DEL PROCESO de integración europeo, uno de los grandes logros alcanzados es la libre circulación de personas, mercancías, bienes y capitales a través de las fronteras, y el componente clave para materializar ese objetivo es el Acuerdo Schengen, que permite a los ciudadanos y residentes de la Unión Europea (UE) vivir, comercializar, trabajar y circular en otro país miembro sin someterse a controles en las fronteras interiores.

El Acuerdo Schengen, entre los principales beneficios que conlleva para los ciudadanos de los Estados miembros son el derecho a trasladarse libremente sin controles fronterizos internos; una política común de visados; la armonización de los procedimientos en aduanas; la oportunidad de acceder a la educación en cualquiera de los países miembros a través de los numerosos programas escolares y universitarios; el incremento en el turismo para los Estados que forman parte; la amplia escala de las cadenas de suministro y, por supuesto, el aumento en los negocios a escala regional e internacional para los productores.

Al día de hoy, los participantes de este acuerdo son 26 países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

* Instituto de Capacitación y Educación Profesional (ICEP), campus Colima.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El Acuerdo Schengen fue firmado por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos el 14 de junio de 1985 en un poblado luxemburgués llamado, precisamente, Schengen. En ese sitio se unen las fronteras de Luxemburgo, Alemania y Francia.

El antecedente inmediato a este acuerdo es el llamado Acuerdo de Sarrebruck, celebrado el 13 de julio de 1984 entre Francia y Alemania, cuyo propósito era la supresión gradual de los controles fronterizos entre ambos países.

A la entrada en vigor del Acuerdo Schengen se dispusieron medidas compensatorias de corto y largo plazo para desarrollar y aplicar los lineamientos establecidos en los países miembros, para la gradual eliminación de los controles internos en las fronteras. Estas medidas contemplaban la reducción y la flexibilización de las fronteras internas, así como la transferencia progresiva de los controles policiales a las fronteras externas y la búsqueda de acuerdos policiales de cooperación intergubernamental.

Del 26 al 27 de junio de 1989 fue aprobado, por los Estados miembros del proceso de integración europeo, un informe conocido como el Documento Palma de Mallorca sobre la libre circulación de personas y la consecuente realización del espacio sin fronteras interiores. Este acuerdo particular contenía ciertas acciones descritas como esenciales y deseables para que fueran adoptadas tanto por las instituciones comunitarias como por los Estados miembros, con fecha límite para su cumplimiento en 1992. Aunque no pudo llevarse a cabo por falta de consenso entre los participantes, tuvo algunos resultados positivos como el Convenio de Dublin en materia de asilo de 1990 y el Convenio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo al cruce de las fronteras exteriores.

Por su parte, el Acuerdo Schengen implicaba el desarrollo de un sistema para la desaparición de las inspecciones fronterizas internas y se trasladarían los controles internos a las fronteras externas con el reforzamiento de la cooperación judicial y policial de los Estados miembros. Estos objetivos se lograrían bajo la tutela de un Órgano Central o Comité Ejecutivo de carácter intergubernamental.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen fue firmado el 19 de junio de 1990, siendo el instrumento para abordar de manera más específica cuestiones relativas a las medidas necesarias para la supresión de los controles internos en torno a la cooperación policial, judicial y de seguridad interna. Este Convenio entró en vigor en septiembre de 1993; entre las acciones que se señalaban estaba la creación de un visado uniforme para los ciudadanos de terceros países y medidas para el combate del crimen organizado.

Al comienzo, Schengen se desarrolló fuera de los tratados comunitarios, pero a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, se incorporó el Acuerdo Schengen al acervo comunitario de la UE, con el objetivo de avanzar en la profundización del proceso de integración europeo.

El Convenio Schengen fue el primer gran avance hacia la consecución de un derecho más que adquieren los ciudadanos europeos, el de la libre circulación. En la actualidad, estos derechos se aplican a los Estados miembros del Convenio bajo el marco jurídico institucional comunitario, salvo Irlanda que no participa (Reino Unido tampoco formaba parte). Sin embargo, la cooperación policial de Schengen se aplica sin excepción a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El Tratado de Maastrich firmado en 1992 integró la cooperación en el rubro de la justicia y asuntos del interior para hacerla una política de pleno derecho, como uno de los tres pilares de la UE. Con la incorporación de los asuntos de justicia a la Unión, los resultados fueron más visibles para el mejor funcionamiento del espacio sin fronteras interiores. Los países miembros vieron la posibilidad de reunificar a Europa bajo los valores de libertad, seguridad y justicia para proseguir con el proceso de integración y conseguir la cooperación comunitaria. El Tratado de Maastrich dicta que el Consejo debería consultar al Parlamento Europeo antes de adoptar las decisiones en los temas de seguridad y justicia.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de octubre de 1997 mejoró la cooperación comunitaria en materia de justicia con los métodos que promovían la inclusión y la participación equilibrada de las instituciones europeas. Buscaba salvaguardar los derechos humanos a la par de la seguridad y la justicia a través de la cooperación y coordinación de las autoridades policiales, gubernamentales y judiciales a nivel local y regional.

A partir del 21 de diciembre de 2007 fueron abolidados los controles en las fronteras terrestres y marítimas interiores entre los países miembros del Acuerdo Schengen y la eliminación de los controles fronterizos en los aeropuertos de estos países se llevó a cabo el 31 de marzo de 2008. Para el caso de Rumania y Bulgaria pudieron desplazarse con libertad en todos los países de la Unión a partir del 2014, habiendo cumplido con los objetivos pendientes por realizar en lo relativo a la infraestructura, la renovación de los controles fronterizos externos y las reformas en el ámbito de justicia.

Sin lugar a dudas, el espacio Schengen es el mayor espacio de libre circulación del mundo y uno de los más grandes logros alcanzados gracias al proceso de integración de la UE. Contemplar la apertura de las fronteras entre los países que en el pasado habían tenido conflictos bélicos de gran magnitud, reconoce

el gran mérito logrado gracias a la cooperación, las instituciones y el deseo de materializar el sueño de la reunificación europea.

Ciertamente, la libre circulación representó un gran desafío al tener que proteger la seguridad interior y el bienestar de los ciudadanos. Es una gran labor que requería desde el inicio de la aplicación de medidas compensatorias y otras modificaciones para concretar un modelo de libre circulación sin precedentes en ninguna región del mundo.

Eliminar las fronteras interiores en los países europeos que contaban con ciertos problemas de inestabilidad política y económica, criminalidad, corrupción, entre otros, conllevó a la aproximación e interiorización de las amenazas a la seguridad interior, puesto que no sólo se verían beneficiados los ciudadanos europeos, sino también los criminales que aprovecharían la flexibilización de los controles internos para trasladarse sin ser detenidos.

Empero, los Estados participantes eran conscientes del incremento de las nuevas amenazas. Sin embargo, sabían que era un riesgo que debían asumir para constatar los beneficios que traería la libre circulación de personas, bienes y servicios. Que como hemos sido testigos, ha traído beneficios en más de 15 años que tiene de vigencia el Acuerdo.

La flexibilización iba acompañada de otras medidas como la de la creación del Sistema de Información de Schengen (SIS), un sofisticado sistema de recopilación de datos que permite a las autoridades de los Estados miembros el intercambio de información sobre determinadas personas, bienes e investigaciones criminales. Es un sistema imprescindible para garantizar la seguridad en toda la UE y coadyuva al fortalecimiento de los controles policiales externos.

Asimismo, fueron creadas estructuras multilaterales de carácter permanente en la cooperación policial y judicial para fomentar la confianza de los Estados miembros, como ejemplo tenemos a la Oficina Europea de Policía conocida como Europol; Eurojust en materia de justicia y la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, Frontex.

El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el 15 de marzo de 2006 el Código de Fronteras de Schengen para el cruce de personas, que entró en vigor el 13 de octubre de ese mismo año, para garantizar la seguridad y contribuir a la lucha contra la trata de seres humanos, lograr mantener el orden público, proteger los Derechos Humanos y prevenir las amenazas a la seguridad interior.

En este sentido, el tema de los flujos migratorios no podría ser dejado de lado, por lo que los Estados miembros debieron acordar políticas nacionales en materia de seguridad, visado, derechos de asilo, asistencia a los refugiados,

fomento al desarrollo en materia económica, sobretudo para los países de Europa del Este.

En un inicio, existió reticencia por parte de algunos miembros; sin embargo, sopesaron los beneficios que traería el proceso y confirmaron que la libre circulación de personas era un elemento indispensable para seguir avanzando en la integración. Sería la herramienta que coadyuvaría a mejorar los derechos y las libertades de todos los residentes de la Unión Europea.

En el Tratado de Lisboa, firmado en 2007, se avanzó para lograr mayor participación del Parlamento para colegislar junto con el Consejo en el área de cooperación, policial y judicial para prevenir y combatir las amenazas del crimen organizado.

Sobretudo la cooperación y la asistencia de los gobiernos era imprescindible para garantizar que funcionaran adecuadamente los controles externos con el propósito de lograr una gestión eficaz de los flujos migratorios.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Partamos de la base de la definición tradicional de frontera donde es caracterizada como “líneas físicas y visibles de separación de espacios políticos, sociales y económicos”. Aunque sabemos que por su complejidad son más que simples líneas, son el resultado de diferentes construcciones sociales complejas.

La globalización, a finales del siglo xx, ha llevado a comprender que las transacciones comerciales se pueden realizar más allá de las fronteras del Estado. Las fronteras son menos visibles en términos del comercio. Estamos frente a la integración supranacional y la descentralización de los núcleos de poder.

La UE no es la excepción con su proceso de integración supranacional y la eliminación de las fronteras nacionales dentro del espacio Schengen, donde se ha buscado lograr una Europa cada vez más unida. Las fronteras no pierden su importancia, sólo la manera en la que ahora es abordado el estudio por las diferentes teorías de desfronterización y refterterización supone un gran reto para los estudios en esta materia.

Debemos tomar en cuenta que este proceso de integración se ha realizado a diferentes velocidades, ya que cada Estado miembro tienen sus propias características y sus propios problemas. En la UE, las políticas transfronterizas están aún en proceso de construcción y de evolución para lograr la armonía entre las personas, los gobiernos y las instituciones de los países miembros.

En la actualidad, las recientes crisis mundiales en materia económica, política, social y de salud, son un gran reto que pone a prueba este gran espacio

sin fronteras internas. Un ejemplo de estos retos fue, en su momento, la crisis de los refugiados de 2015, que puso de manifiesto la necesidad de una mejor coordinación para prevenir riesgos en las fronteras exteriores.

Esta situación, así como las amenazas terroristas, conllevaron a que los controles fronterizos al interior de algunos de los Estados miembros fueran reintroducidos. Algunos países como Alemania y Dinamarca argumentaban que en los últimos años habían sido testigos de un aumento de la delincuencia transfronteriza y buscaron la reimplantación de los controles en las fronteras para resolver el problema. Francia planteó un cambio en la ley europea de fronteras internas ante el arribo masivo de inmigrantes africanos al continente. Posteriormente, Italia se sumó a la iniciativa de reformar la normativa.

Recientemente, la crisis que trajo consigo la pandemia de Covid-19 ha ejercido tanta presión sobre el espacio Schengen que cada vez un mayor número de Estados miembros han decidido reestablecer los controles en las fronteras interiores. Lo anterior pone en peligro el buen funcionamiento del mercado interior, pues perjudica a las cadenas de suministro dentro de toda la UE y, por ende, pone en riesgo la libertad de circulación de personas, especialmente de las que viven y trabajan diariamente en regiones fronterizas.

Otro de los debates que está cobrando cada vez más fuerza es el de anteponer los objetivos de seguridad por encima de los Derechos Humanos. Esto derivado de que algunos países de la UE desean incrementar los controles fronterizos de diferentes formas para intentar controlar el flujo de la población. Con el fin de que no ingresen flujos migratorios, en alguno de los países miembros se intenta controlar la entrada haciendo uso de sus recursos militares, lo que atenta contra los derechos de libre tránsito, de acceso a una educación o a la salud.

Entre uno de los muchos argumentos para la instauración de controles estrictos, se maneja que la inmigración es considerada por algunos gobiernos europeos como una amenaza directa dentro de un espacio libre de fronteras. Se utiliza la sospecha constante de posibles terroristas. La cooperación en este rubro, para avanzar al proceso de integración, está condicionada en ocasiones a los objetivos de seguridad ante cualquier amenaza considerada al mismo nivel: el terrorismo, la migración irregular, trata de personas, el narcotráfico y la pandemia por Covid-19.

Este es un discurso que debe revisarse cuidadosamente ya que pone en serio peligro el derecho fundamental de la movilidad de las personas. Las políticas de cierre de fronteras han tenido un impacto negativo sobre las mujeres migrantes porque provocan que las rutas sean cada vez más peligrosas, que existan grupos del crimen organizado que aprovechen para moverlas de forma

clandestina, aumenta la explotación sexual y significa una amenaza a sus propias vidas. Algunos de los objetivos que se ha propuesto la Comisión es mitigar el impacto de los controles en las fronteras interiores, aumentar la seguridad al interior y mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

En el primer Foro Schengen, que ocurrió en noviembre de 2020, se abordaron cinco grandes temas respecto al área europea de libre circulación: cambios operacionales y legislativos para mejorar el monitoreo; revisión del Código Fronterizo Schengen para evitar comprometer, salvo medida de último recurso y por un periodo determinado, el área Schengen; mejor manejo de las fronteras externas; fortalecimiento de la cooperación policial, y el intercambio de información y reuniones regulares del Foro Schengen tanto para la Comisión Europea como para los Estados miembros. La iniciativa también incluye un nuevo programa para combatir el terrorismo en Europa.

Es importante para los Estados miembros que se garantice la seguridad y la movilidad de todas las personas que viven en Europa. Esto es necesario para coadyuvar a la recuperación económica tras la pandemia. Es imprescindible buscar mejores acuerdos entre los miembros del espacio Schengen para que se puedan superar los retos actuales y prepararse para las amenazas futuras, con el propósito de que todas las personas puedan seguir disfrutando de las amplias ventajas de circular sin fronteras interiores en la Unión Europea.

Casi 17 millones de personas residen en un país Schengen y trabajan en otro país miembro, unos 35 millones cruzan diario las fronteras interiores. Los europeos realizan cada año alrededor de 1 250 millones de viajes dentro del espacio Schengen, lo que impacta de manera positiva en el sector turístico.

La pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 supuso un fuerte impacto en la economía mundial y aún desconocemos el saldo final que nos traerá. Como hemos visto, durante la pandemia los retrasos en las fronteras interiores tuvieron un impacto sustancial en las empresas europeas, en el suministro de bienes y servicios, y en la movilidad de las personas, incluidos los trabajadores transfronterizos y quienes viajan para reunirse con amigos y familiares.

El espacio Schengen aporta grandes ventajas económicas a sus Estados participantes. Desde su creación, el comercio intraeuropeo aumentó a lo largo del tiempo, lo que facilitó el crecimiento de las empresas europeas.

Hasta el día de hoy, la Comisión Europea no ha demostrado que la reinstauración de los controles fronterizos haya tenido un fuerte impacto positivo en la seguridad dentro del espacio Schengen. Por lo tanto, los controles fronterizos deberían seguir siendo excepcionales y ser una medida de último recurso.

Las crisis de migrantes indocumentados y la crisis de refugiados que han llegado para asilarse y ser residentes en los países de la UE, han producido que

algunos gobiernos busquen un mayor reforzamiento del papel de la frontera, por considerar que les devuelve o los reviste de poder.

Cada que se analiza un problema que acarrea la eliminación de las fronteras internas, la respuesta suele ser mejorar la cooperación y la colaboración entre gobiernos, es decir, más Europa. Debemos entender que aún es un proceso relativamente joven del que se está aprendiendo y aún es necesaria e insoslayable mayor cooperación de los países involucrados.

La continuación del proceso de integración y reforzamiento de las fronteras externas para el mantenimiento de la eliminación de los controles en las fronteras internas, aunado a las buenas relaciones entre los países miembros de la UE y sus instituciones, son hechos innegables. Se trata de lograr y seguir trabajando por una gobernanza participativa conjunta a través de la cooperación que puede hacer que se preparen planes de contingencia para las posibles coyunturas.

Desde 2020, se ha buscado favorecer el crecimiento sostenible e inteligente en el proceso de integración con base en las sinergias de la cooperación transfronteriza. Schengen sigue siendo vislumbrada como una vía para la recuperación económica de toda Europa. Cuando Schengen deja de funcionar prácticamente se paraliza toda Europa. Y ciertamente, esta es la razón por la que seguirá más vigente que nunca.

BIBLIOGRAFÍA

- Bogdanyi, Alexandra (2008), *European Union Frontiers and Human Trafficking*, Japón, Centre for New European Research 21st Century COE Programme, Histotsubashi University, [http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/17774/1/070cnerDP_042.pdf] (fecha de consulta: julio 2021).
- Bordchart, Klaus-Dieter (2000), *El ABC del Derecho Comunitario*, Brusela: Comisión Europea.
- Bravo Gutiérrez, Álvaro (2018), “Malin Björk. El cierre de fronteras crea una Europa sin rostro humano”, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*, 21 de marzo, [<https://iecah.org/index.php/articulos/3352-malin-bjoerk-el-cierre-de-fronteras-crea-una-europa-sin-rostro-humano>] (fecha de consulta: julio 2021).
- Cid Capetillo, Ileana, Beatriz Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas (eds.) (2012), *Las políticas de migración de la Unión Europea*, México: UNAM.

- Comisión Europea (2021), *Hacia un espacio Schengen más fuerte y resiliente Preguntas y respuestas*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_2707] (Fecha de consulta: julio 2021).
- ETIAS (2021), *La UE planea reformar el Área Schengen*, 20 de mayo, [<https://www.etiasvisa.com/es/noticias/ue-reforma-area-schengen>] (fecha de consulta: julio 2021).
- EUR-Lex (2007), *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, Lisboa, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.SPA] (fecha de consulta: julio 2021).
- Lois González, Rubén Camilo, Luis A. Escudero Gómez y Inês Gusman (2019), “El debate actual sobre la(s) frontera(s) aplicado al caso ibérico: elementos de des-fronterización y re-fronterización entre España y Portugal en el siglo XXI”, *Revista de Historiografía (REHISTO)*, núm 30, España, Instituto de Historiografía “Julio Caro Baroja” de la Universidad Carlos III.
- Olesti Rayo, Andreu (2012), “El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista de estudios autonómicos y federales*, núm.15.
- Schelter, Kurt (2012), “The Schengen Cooperation Border Security: Between Freedom of Movement and Illegal Migration”, *Voices of Mexico*, núm. 93, México: CISAN/UNAM, septiembre.

SEGURIDAD COLECTIVA

*María Cristina Rosas**

DEFINICIÓN

LA SEGURIDAD COLECTIVA es un concepto propio del siglo xx, resultado de conflictos armados devastadores como las guerras mundiales, en que se busca regular las relaciones de poder entre los Estados. Tiene sus raíces en los planteamientos filosóficos del siglo xviii, cuando la frustración generada por la fragilidad de los mecanismos de equilibrio del poder condujo a múltiples guerras, donde las naciones más poderosas imponían sus intereses instrumentales particulares a través del uso de la fuerza. La seguridad colectiva significa que la seguridad de un Estado sólo se podrá alcanzar si contribuye a la seguridad de los demás países que integran el sistema internacional. Ello demanda una cooperación entre los países para aportar los recursos materiales y humanos requeridos que permitan erradicar los conflictos armados o, por lo menos, gestionarlos apropiadamente evitando que escalen y conduzcan a grandes conflagraciones y al colapso del sistema internacional.

La seguridad colectiva es el resultado de carreras armamentistas desenfrenadas, de alianzas de ciertos países contra las alianzas de otros, y de las dificultades experimentadas por aquellos Estados que, habiendo proclamado su neutralidad, al final se vieron arrastrados por los conflictos. En este sentido, la seguridad colectiva se convierte en una póliza para que los Estados

* Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Correo electrónico: mcrosas@unam.mx

que renuncien al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, sepan que, si fuesen atacados, la comunidad internacional los apoyará y repelerá al agresor o agresores. La seguridad colectiva idealmente operaría como los tres mosqueteros –que en realidad eran cuatro–: *todos para uno y uno para todos*.

La seguridad colectiva ofrece ventajas frente al esquema de la seguridad estatal. En primer lugar, postula que independientemente del tamaño, la riqueza o la demografía de los países, todos estarán protegidos en el caso de que se use la fuerza contra ellos. En segundo lugar, la seguridad colectiva reposa en responsabilidades y costos políticos y económicos mayores para los más poderosos, lo que le permite a los Estados débiles colaborar en el esquema sin que ello implique dilapidar sus recursos. En tercer lugar, la seguridad colectiva parte de un esquema sencillo: el uso de la fuerza es ilícito a menos que responda a la legítima defensa, individual o colectiva (Calduch, 1993: 5-7).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El intento pionero de un esquema de seguridad colectiva fue resultado de la Primera Guerra Mundial y quedó plasmado en la Sociedad de las Naciones a principios del siglo xx. Su propósito fundamental era erradicar el uso de la fuerza, cosa que no pudo lograr en un mundo donde prevalecían los revanchismos, se exacerbaban los nacionalismos, se producía una devastadora pandemia y se gestaba una gran crisis económica. No sería sino hasta la Segunda Guerra Mundial que las naciones, aprendiendo las lecciones de las fallas de la Sociedad de las Naciones, articularon en la Carta de las Naciones Unidas la seguridad colectiva. Las naciones delegaron la seguridad colectiva al nuevo organismo internacional en 1945, en particular al Consejo de Seguridad, al que invistieron con la responsabilidad primigenia de mantener la paz y la seguridad internacionales. Esto podría hacerse mediante recomendaciones, pero también sanciones e, inclusive, el uso de la fuerza (capítulo VII, artículos 39 al 51).

El capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas faculta a los organismos regionales que busquen el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a operar, siempre que no contravengan los principios y propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Artículo 52). En ese apartado se menciona que los países que pertenezcan a acuerdos regionales deberán favorecer el arreglo pacífico de las controversias. Es importante hacer notar que el Consejo de Seguridad podrá apoyarse en los organismos regionales para aplicar medidas coercitivas (Artículo 53). Con todo, no se hará uso de la fuerza por

parte de los organismos regionales sin que se cuente con la autorización del Consejo de Seguridad. Se refrenda igualmente la comunicación que deberá existir entre los organismos regionales y el Consejo de Seguridad en las materias señaladas (Artículo 54) (Naciones Unidas, 1945).

Una de las dificultades que ha enfrentado Naciones Unidas para cumplir con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales es que, si bien esta finalidad figura en la Carta, no se especifica *cómo* hacerlo. No bien había nacido la ONU, diversos conflictos se produjeron en el mundo y para poder mitigarlos fue que se echó mano de manera pragmática de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs), figura que no es mencionada en ninguna parte de la Carta, pero que emergió de manera pragmática ante las crisis que se fueron gestando –y que lo siguen haciendo–, mismas que generaban no sólo destrucción material, sino dificultades para el suministro de asistencia humanitaria a las sociedades (Rosas, 2015).

Con todo, el Consejo de Seguridad quedaba seriamente mermado en sus posibilidades como gestor de las crisis en el mundo ante la vorágine de la Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética secuestraron la agenda de seguridad internacional. Para el primero, la mayor amenaza era la URSS. Para los soviéticos, la mayor amenaza era la Unión Americana. Ante ello, Estados Unidos dispuso la creación de una serie de organismos de seguridad colectiva en el mundo, esto para proteger a sus aliados y a sí mismo de lo que se percibía como la amenaza soviética. La URSS correspondió con un organismo de seguridad colectiva en Europa Oriental sin que haya logrado articular iniciativas semejantes en otras partes del mundo.

Estados Unidos creó mecanismos de seguridad colectiva en el continente americano, el Atlántico Norte, el Pacífico Sur, Medio Oriente y el Sureste de Asia. La URSS, como se explicaba, creó una sola iniciativa en Europa Oriental. Así, en 1947, Estados Unidos instituyó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR);¹ en 1949, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); en 1952 el Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda

¹ Los orígenes del TIAR se encuentran en la cooperación desarrollada entre Estados Unidos y América Latina durante la política del *buen vecino*. Su nacimiento se remonta, de hecho, a la Conferencia de Buenos Aires de 1936, en la llamada *Declaración de Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericanas*, mismos que fueron ratificados en 1938, en víspera de la Segunda Guerra Mundial, cuando Washington requería garantías, en el terreno de la seguridad, de parte de los países del hemisferio. Así, en 1939 que fue cuando iniciaron las hostilidades, en el continente americano por lo menos existía la intención de articular respuestas comunes. En octubre de 1939, durante una reunión celebrada en Panamá, se fijó el compromiso de evitar que el conflicto europeo se extendiera al hemisferio occidental. Desde ese momento hasta el nacimiento del TIAR el 2 de septiembre de 1947, en los diversos encuentros sostenidos se ratificaron los principios de solidaridad continental (Rojas Aravena, 1998: 14).

Estados europeos no percibían con beneplácito el liderazgo estadounidense al que ellos mismos eran sometidos. La cohesión noratlántica, entonces, tendría que partir de una comunidad de intereses que fuera lo suficientemente sólida como para conformar una coalición liderada por el gobierno estadounidense. Es entonces cuando el fantasma de la Unión Soviética emergió para favorecer en contra de ella la aparición de una sólida alianza en el Atlántico Norte con Estados Unidos al frente.

Varios sucesos contribuyeron directa o indirectamente a hacer que los soviéticos fueran percibidos por Europa Occidental como una amenaza externa común, la cual justificaría la unidad noratlántica al lado de Washington, por ser Estados Unidos un país capitalista muy industrializado cuyo modo de producción era antagónico al sustentado por Moscú. Más allá de las diferencias ideológicas existentes entre Estados Unidos y la URSS, el aspecto que más preocupaba al gobierno de Washington era la pérdida de espacios económicos vitales para el capitalismo, dado que la mitad de Europa, influenciada ya por el modo de producción no-capitalista de los soviéticos, constituía, de hecho, un mercado perdido para Occidente. Además, la percepción de que Moscú se erigía en una entidad atentatoria contra las sociedades europeas occidentales se vio alimentada por el bloqueo soviético de Berlín, el golpe de Estado en Checoslovaquia en el mismo año, la detonación del primer artefacto atómico por parte de la URSS y el triunfo de los comunistas con motivo de la revolución china.

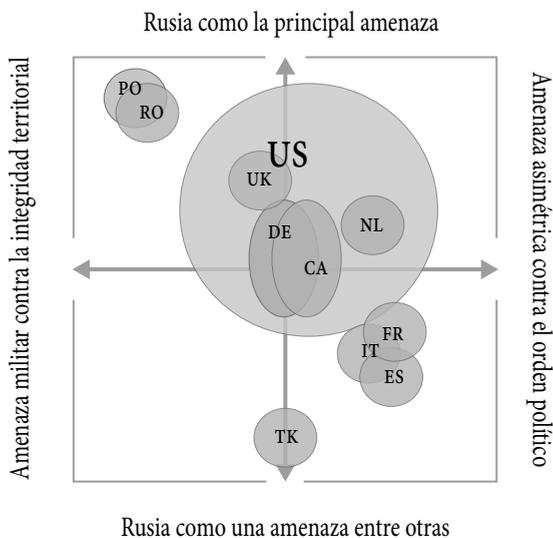
Es indudable que la seguridad del sistema capitalista internacional era la principal prioridad para Occidente, y, en especial, para Estados Unidos, país que decidió asumir su liderazgo al término de la segunda gran conflagración mundial. Sin embargo, como explica José Miguel Insulza, “aunque las visiones norteamericanas acerca del orden de posguerra datan de antes del fin del conflicto –incluso a veces son anteriores a la participación directa de Estados Unidos en el mismo– la derrota del Eje se produjo sin que existiera por parte de la principal potencia vencedora una línea estratégica definida para enfrentar la fase siguiente” (Insulza, 1982: 168). Ello obedeció a que la Unión Soviética era igualmente vencedor en el conflicto, y se erigía en el primer obstáculo para el orden ideal de posguerra en el que Estados Unidos había vislumbrado la inexistencia de rivales que se opusieran a sus intereses.

Así, con el nacimiento de la Guerra Fría se produjo una situación que favorecía la unidad de Occidente dado que se compartía la percepción de que la Unión Soviética, y el sistema económico y político que sustentaba, atentaban contra las aspiraciones liberales y democráticas propias de Europa Occidental y de Estados Unidos. Ello no significa, sin embargo, que la unidad noratlántica

haya prosperado con un consenso unánime de parte de Europa Occidental hacia Estados Unidos. Como explica Stephen Gill citando a George Lichtheim, la alianza atlántica le fue impuesta a los países de Europa Occidental en buena medida por razones que se escapaban a su control, y todos ellos presumían que el tutelaje estadounidense sería temporal y estaban decididos a poner todo su empeño para que así fuera (Gill, 1992).

Empero, cuando la Guerra Fría terminó y el enemigo contra el que la OTAN fue creado se desvaneció, Estados Unidos privilegió la permanencia de la institución. Ello deriva del proceso de integración en Europa Occidental, mismo que dota a los países de la región de una gran autonomía respecto a Estados Unidos. Washington, por su parte, buscaba permanecer en el llamado *viejo continente*, dado que ello le permitiría influir en la conducta de sus aliados.

La OTAN en el siglo XXI: ¿es Rusia una amenaza?



CA	Canadá	IT	Italia	TK	Turquía
DE	Dinamarca	NL	Países Bajos	UK	Reino Unido
ES	España	PO	Polonia	US	Estados Unidos
FR	Francia	RO	Rumania		

Fuente: *Nato Review*.

La piedra angular de la seguridad colectiva de la OTAN es el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, el cual establece que

las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando a continuación y de manera individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte... Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán, inmediatamente, en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales (Representación de España en la OTAN, 20/04/2015).

Este artículo es de singular relevancia de cara a las crisis enfrentadas por la institución, por ejemplo, en la Guerra Fría. En 1966 Francia anunció que se retiraba del componente militar de la alianza noratlántica, luego de una serie de diferencias que mantenía respecto a Estados Unidos. En el fondo, Francia siempre había renegado de la dependencia estratégica a la que Estados Unidos sometía a Europa Occidental vía la OTAN, por lo que en 1960 efectuó sus primeros ensayos nucleares y desarrolló un poderoso complejo militar-industrial a fin de contar con capacidades defensivas-ofensivas propias. Con la salida de Francia, la sede de la OTAN se reubicó en Bruselas, donde permanece hasta el día de hoy. El país galo se reincorporaría a la alianza noratlántica hasta 2009.

Más tarde otro suceso sacudió a la OTAN, esta vez por la crisis en las relaciones entre Grecia y Turquía, socios noratlánticos, ante los sucesos en Chipre. Como es sabido, la isla chipriota es disputada por Atenas y Ankara. El 15 de julio de 1974 se produjo una aguda crisis en la ínsula asiática cuando la guardia nacional del país, al mando de oficiales del ejército griego, depusieron al arzobispo presidente y nombraron como mandatario a Nikos Sampson, partidario de la anexión a Grecia. Cinco días después, Turquía invadió el norte del país, bombardeó Nicosia y expulsó al sur a 200 mil grecochipriotas con el pretexto de proteger a la minoría turca (18% de la población del país). Atenas pidió la intervención de la OTAN para resolver esta crisis, pero

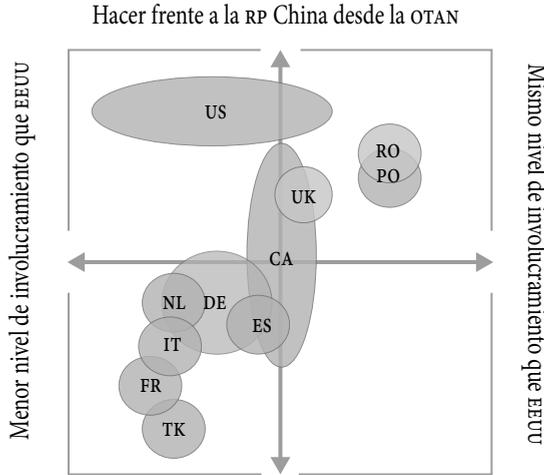
Washington determinó que era arriesgado usar a la alianza noratlántica para que cumpliera tareas para las que no había sido creada. La OTAN no era un foro de diálogo para resolver problemas entre sus miembros, sino para responder a agresiones externas a sus socios. Así, en represalia, Grecia se retiró de la alianza. La salida de París y Atenas de la OTAN fue de su esfera militar, por lo que siguieron participando en las reuniones de carácter político celebradas en ese foro (Montero, 13 de abril 1978).

La respuesta de Estados Unidos al retiro de Francia y Grecia fue de preocupación, pero no de intervención o castigo, a diferencia de la actitud asumida por la URSS respecto a Hungría y Checoslovaquia en el seno de la alianza antagónica de la OTAN: el Pacto de Varsovia. La tolerancia de Washington fue clave para lograr la credibilidad en torno a la alianza noratlántica por parte de sus miembros. La URSS, en cambio, sembró la semilla que, en los años en que Gorbachov se convirtió en líder soviético, fructificaría en el deseo de sus miembros por desaparecer al Pacto de Varsovia, situación que pronto fue ratificada por el colapso de la mismísima Unión Soviética. Hoy, varios de los países que integraron la alianza militar liderada por la URSS en la Guerra Fría forman parte de la OTAN como miembros de pleno derecho.

La única ocasión en que la OTAN ha invocado el Artículo 5 fue a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos. Sin embargo, esta decisión internamente impactó a la alianza noratlántica, la que encontró problemas para mantener la cohesión. A la fecha, no se ha recuperado de esa crisis (Hasselbach, 2019). La administración de Donald Trump, en 2018, presionó a la OTAN y en particular, a Alemania, para que elevara sus contribuciones financieras a la alianza noratlántica de la que Washington es su principal sostén. Nacida con 12 miembros, hoy tiene 29 y la carga presupuestal para Estados Unidos no se reduce. En 2019 además, varios miembros de la institución se han referido a ella exaltando sus deficiencias.

El presidente de Francia, Emmanuel Macron se refirió a la situación que vivía a OTAN en ocasión de su 70° aniversario, comparándola con una “muerte cerebral” (Sanhemerlando, 2019). En ese marco, el presidente turco Erdogan señaló que era Macron quien enfrentaba una muerte cerebral y lo acusó de estar detrás del apoyo a milicias kurdas que promueven el terrorismo. Macron cuestionaba que Rusia o la República Popular China (RP China) sean las amenazas para la OTAN, por considerar que el mayor flagelo que enfrentan los socios noratlánticos es el terrorismo (Sanhemerlando, 2019). También la entonces canciller germana Merkel deploró los dichos de Macron.

La OTAN en el siglo XXI: ¿es China una amenaza?



Hacer frente a la RP China fuera del marco de la OTAN

CA	Canadá	IT	Italia	TK	Turquía
DE	Dinamarca	NL	Países Bajos	UK	Reino Unido
ES	España	PO	Polonia	US	Estados Unidos
FR	Francia	RO	Rumania		

Fuente: *Nato Review*.

El Pacto de Varsovia

Los Ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores de la Organización del Pacto de Varsovia se reunieron en Budapest el 25 de febrero de 1991 para poner fin a la institución que fue creada en 1955 en uno de los momentos más candentes de la Guerra Fría (Pick, 1991: 12-16). Esta alianza militar fue némesis de la OTAN en la Guerra Fría, si bien tuvo características muy distintas.

Para empezar, surgió como respuesta a la incorporación de la República Federal de Alemania a la OTAN en 1954. Así, el 14 de mayo de 1955, la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia, la República Democrática Alemana (RDA), Hungría, Rumania, Bulgaria y Albania suscribieron el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, mejor conocido como Pacto de Varsovia, con el propósito de impulsar la seguridad colectiva, resolver de manera pacífica controversias internas y contar con un sustento jurídico en materia de defensa frente a los países capitalistas y en especial la OTAN (Sadurní, 2021).

Propuesto por el líder soviético Nikita Kruschov retomando la idea de Checoslovaquia de hacer un frente común con la RDA y Polonia, permitió a la URSS reafirmar su liderazgo regional y global. La estructura de esta alianza consistía de un Estado mayor conjunto en el que cada participante contaba con una representación, si bien la URSS dominaba en él (*ibid.*).

El Pacto de Varsovia jamás fue invocado para hacer frente a una amenaza externa común –i. e. la OTAN o alguno(s) de sus miembros–. En cambio, fue invocado en 1956 para reprimir a Hungría, uno de sus agremiados; para suprimir los intentos democratizadores en Checoslovaquia, en 1968, otro de sus miembros; y para hacer frente a la efervescencia sindical y pro libertad de Lech Walesa en Polonia en la década de los ochenta. Ello le restó legitimidad y ayudaría a explicar no sólo su desaparición, sino que los países aludidos hayan ingresado a la OTAN buscando “protección” en la alianza noratlántica frente a Rusia.

Paradójicamente, la desaparición del Pacto de Varsovia dejó a la OTAN inmersa en una gran crisis, la cual se caracteriza por la búsqueda de esa amenaza externa común que le permita cohesionarse. Para algunos, esa amenaza externa común sigue siendo Rusia, en tanto para otros es la República Popular China (RP China). Hasta ahora no ha sido posible generar consensos en tanto las discrepancias se agudizan.

El Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos

Con la posible excepción de la OTAN, mecanismos de seguridad colectiva liderados por Estados Unidos experimentaron un debilitamiento paulatino que antecedió, a veces en décadas, al fin de la Guerra Fría, como ocurrió con la CENTO que desapareció en 1979, y la SEATO que se evaporó en 1977. Las otras dos alianzas, esto es, el TIAR y el Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (ANZUS), experimentaron un debilitamiento por diversas razones y su utilidad es altamente cuestionada en la actualidad.³ El

³ A una semana de que se produjeran los desafortunados atentados del 11 de septiembre del 2001, de visita oficial en Estados Unidos, el Presidente mexicano Vicente Fox señaló en el seno de la OEA que México reconsideraría su participación en el TIAR debido a que se consideraba que no era la estructura más apropiada para resolver los desafíos en materia de seguridad en el hemisferio. Con el advenimiento de los atentados, Brasil invocó al TIAR y momentáneamente lo revitalizó. Sin embargo, en 2012 Bolivia, Ecuador y Nicaragua se retiraron del organismo. Venezuela hizo lo propio en 2013 pero en 2019 la Asamblea Nacional aprobó su reinserción, misma que fue avalada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el caso de Uruguay, que había anunciado su retiro en 2019, el gobierno de Lacalle Pou decidió mantener la membresía según lo manifestó en marzo de 2020.

TIAR, por ejemplo, padeció severas críticas a la luz de la postura adoptada por Estados Unidos en la guerra de las Malvinas en 1982.⁴ El ANZUS, en cambio, hubo de hacer frente a las implicaciones de los ensayos nucleares efectuados en la Polinesia Francesa y al movimiento antinuclear que desembocaría en la auto-exclusión de Nueva Zelanda de la alianza.⁵

El ANZUS es una alianza muy singular, con diferencias sustanciales respecto a otros arreglos en materia de defensa y seguridad colectivas en el mundo. Por ejemplo, su membresía tripartita nunca cambió. Los vínculos económicos, culturales, lingüísticos, políticos e inclusive geoestratégicos de los tres socios, contribuyeron a un sentimiento de comunidad de intereses. El Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos carece de las especificaciones que contiene el lenguaje de la OTAN. El ANZUS tampoco creó un secretariado ni fuerzas armadas permanentes, a diferencia de la alianza noratlántica (Albinski, 1988: 95).

El alma del ANZUS es el Artículo IV que a la letra establece que “cada parte reconoce que un ataque armado en el área del Pacífico sobre cualesquiera de las partes sería peligroso para su propia paz y seguridad y declara que actuaría para enfrentar la amenaza común de acuerdo con sus procesos constitucionales” (Berry, 1993: 4). Sin embargo, como se puede observar en los términos de la redacción de este apartado, no existe la afirmación explícita de que un ataque contra alguno de los socios del ANZUS constituye un ataque contra todos, ni que ello desencadenaría una respuesta colectiva, especificación que sí existe en la OTAN. Ello lleva a concluir que, en sentido estricto, el ANZUS *no es* una alianza de seguridad colectiva.

⁴ El Tratado de Río, además, fue difícil de articular desde un principio, porque buena parte de los regímenes latinoamericanos priorizaban el fortalecimiento de las fuerzas armadas para efecto de control interno en sus respectivos países, cuando la orientación de Estados Unidos era especialmente anti-soviética. Ciertamente, Estados Unidos dio su respaldo a los regímenes militares como el de Augusto Pinochet en Chile porque se asumía que éstos eran capaces de frenar la expansión del comunismo en el continente, aun a costa de violaciones masivas a los derechos humanos. En ello jugó el triunfo de la Revolución Cubana y la posibilidad de que fuera exportada a otras naciones latinoamericanas. Aun así, la crisis más severa del TIAR se produjo en 1982 cuando, durante la guerra de las Malvinas, Estados Unidos apoyó a Gran Bretaña, su aliado en la OTAN, consolidando así la idea de los latinoamericanos acerca de la muy lejana relación entre el Tratado de Río y la seguridad hemisférica, sumiendo a la alianza en una crisis de la que hasta ahora aún no se repone, pese a la insistencia de Washington de fortalecer la cooperación militar en el continente en la lucha contra el narcotráfico (Tilibetti, 1998: 40).

⁵ Si bien, como se explicará más adelante, el *efecto 11 de septiembre* cohesionó a Australia y a Nueva Zelanda respecto a Estados Unidos, independientemente de la situación que presenta en este momento el ANZUS.

En los orígenes de la institución, John Foster Dulles fue el negociador en jefe de Estados Unidos para concretar el ANZUS. Es necesario insistir en que la principal motivación no fue, como se piensa en torno a las alianzas militares, la amenaza soviética o china, que sin duda estuvieron presentes en las mentes de los negociadores. Más importante para Estados Unidos era involucrar a Japón en una dinámica de cooperación con Occidente y con el sistema capitalista y para ello requería la firma de un tratado de paz que fuera suscrito por todos aquellos países que lucharon contra Tokio en la Segunda Guerra Mundial, por lo que era menester que Australia y Nueva Zelanda signaran el tratado que Dulles negociaría (Berry, 1993).

Australia y Nueva Zelanda estaban menos preocupados en hacer de Japón un pilar del mundo libre en Asia, y poco interesados en una agresión de parte de la URSS y/o la República Popular China, y en cambio temían el resurgimiento de Japón dado que la conducta que este país mostró en la Segunda Guerra Mundial se manifestó en agresiones físicas de carácter expansionista en el Pacífico Sur. Así, Estados Unidos estaba dispuesto a otorgar garantías en materia de seguridad a Canberra y Wellington a cambio de su apoyo a la firma del tratado de paz con los japoneses (Berry, 1993).

Por otra parte, los asesores del presidente Truman insistían en el hecho de que Australia y Nueva Zelanda eran requeridos para planear la defensa del área del Pacífico. Ello significaría que los aliados serían incluidos en el perímetro de defensa de la Unión Americana y, a medida que la doctrina nuclear estadounidense fue tomando forma en la administración de Eisenhower recibirían protección bajo la noción de una disuasión nuclear *ampliada*. A cambio de ello, los dos aliados australes se alinearían con Washington y contribuirían con tropas para combatir en las guerras de Corea y Vietnam (Berry, 1993).⁶

Sobre el involucramiento de Australia en Vietnam, que a la fecha constituye un acontecimiento muy polémico, Glen St. J. Barclay explica que

el embajador australiano ante Estados Unidos, Sir Keith Waller, nunca pudo recordar con exactitud si Australia “recibió una petición formal para participar con una unidad de combate” en Vietnam, “o si ofreció ese apoyo sin que

⁶ Si bien Australia y Nueva Zelanda participaron en la guerra de Vietnam, y antes en la guerra de Corea, formalmente este involucramiento no fue parte de los compromisos del ANZUS con Estados Unidos. Albinski postula que ese apoyo de Canberra y Wellington fue en muchos sentidos una decisión espontánea que denotaba el nivel de compromiso y “agradecimiento” a la “protección” brindada por Estados Unidos en el Pacífico Sur (Albinski, 1988: 95-96). No hay que olvidar, sin embargo, que la participación australiana y neozelandesa en guerras tan impopulares pretendía legitimar las acciones emprendidas por Estados Unidos y que la decisión de iniciar las hostilidades en Corea y Vietnam se efectuó sin que Washington consultara a sus aliados.

mediara ninguna petición oficial” explicó a su entrevistador Joe B. Frantz, “empezamos con un batallón y terminamos con tres. Sé que para el segundo y el tercero no hubo una petición. Pero si para el primero la hubo, no me acuerdo”. De hecho, no ocurrió así. Se produjo una embarazosa ausencia de peticiones para el primer batallón y apelaciones crecientes e insistentes convertidas casi en peticiones, para el tercero. Uno esperaría que el embajador Sëller recordara las circunstancias particulares dado que él fue el vehículo a través de quien la mayor parte de estas peticiones fueron transmitidas a Canberra. Pero lo cierto es que casi todas las circunstancias en que se produjo el involucramiento militar en Vietnam fueron tan confusas que inclusive quienes estuvieron más directamente involucrados en el proceso en ese tiempo podrían ser disculpados por no saber a ciencia cierta quién hizo qué, cuándo y por qué (Barclay, 1988: 1).

Irónicamente, el ANZUS resolvió algunos problemas en materia de seguridad, para Australia y Nueva Zelanda, como parte de los compromisos que mantenían en virtud de su pertenencia a la *Commonwealth*. Al propiciar que sus tropas operaran al amparo del ANZUS, Canberra y Wellington fueron capaces de cumplir con su “cuota” de compromisos ante la Gran Bretaña en términos del despliegue de soldados en el Medio Oriente. De haber tenido que enviar a sus soldados a latitudes tan remotas, Australia y Nueva Zelanda habrían quedado indefensas, por lo que la alianza con Estados Unidos les benefició en la medida en que las tropas australes permanecerían en el Pacífico Sur (Berry, 1993).

La firma del ANZUS se concretó el 1° de septiembre de 1951 en El Presidio, San Francisco, donde las partes contratantes celebraron la cooperación, la camaradería y los intereses comunes que compartieron en la Segunda Guerra Mundial y el deseo por estrechar aún más los lazos mutuos (Berry, 1993).

Aun así, numerosos analistas estadounidenses consideraban que el ANZUS era muy costoso para Estados Unidos y que las erogaciones efectuadas no justificaban los *magros* beneficios obtenidos. Asimismo, se insistía en que quienes más resultarían beneficiados con la alianza surpacífica fueron Australia y Nueva Zelanda, carentes de recursos suficientes para erigir un costoso sistema de seguridad regional.

En resumen, la creación del ANZUS se vio alentada por factores como:

- 1) La percepción de parte de Estados Unidos de que los costos para establecer un complejo sistema de defensa en el Pacífico Sur no serían tan onerosos, debido, entre otras razones, a que Australia y Nueva Zelanda no constituyen centros de conflicto a nivel mundial, por lo que la posibilidad de que se

- viesen arrastrados a una guerra era significativamente inferior a la existente, por ejemplo, en el continente europeo.
- 2) La contención del comunismo y, sobre todo, de la *amenaza china*, dado que en 1949 habían triunfado los comunistas liderados por Mao, y en virtud de los imperativos de la vecindad y la geografía, es entendible que Australia y Nueva Zelanda percibieran a esa nación como una amenaza a su seguridad.
 - 3) El declive de Gran Bretaña como potencia mundial, y el sentimiento de indefensión que se manifestó en Australia y Nueva Zelanda, acostumbrados a operar a la sombra de las grandes potencias, dependiendo, en el terreno de la seguridad, de la protección que éstas podrían brindarles. El ANZUS, en ese sentido, vino a ser, toda proporción guardada, una especie de *Doctrina Truman* para los dos países más influyentes de Oceanía.
 - 4) La necesidad de asegurar un corredor “occidental-capitalista” en el terreno estratégico Asia-Pacífico ante la “efervescencia comunista” y sobre todo los movimientos anti-coloniales del sureste de Asia.
 - 5) El interés por convertir a Japón, con el aval de Australia y Nueva Zelanda, en la cuña de los intereses capitalistas y occidentales en un convulso, inestable e impredecible continente asiático.

El Pacífico Sur ha sido una zona utilizada con mucha frecuencia por las potencias para efectuar ensayos nucleares. Entre los países que hicieron pruebas atómicas en la región figuran Estados Unidos, Reino Unido, y, naturalmente, Francia. De los tres países citados, el más criticado fue Francia, debido a que efectuó prácticamente todas sus pruebas en la Polinesia Francesa (tras la independencia de Argelia, en cuyo desierto solía ensayar sus sistemas de armamento), en tanto Washington y Londres sólo utilizaron el Pacífico Sur como una zona esporádica y secundaria. En 1960, Francia se convirtió en potencia nuclear, efectuando tres detonaciones de artefactos atómicos en el desierto de Argelia, que hasta ese momento era su colonia. Sin embargo, con el advenimiento de la independencia argelina, Francia debió buscar nuevos territorios para llevar a cabo explosiones nucleares. El lugar que eligió fue la Polinesia Francesa, ubicada en el Pacífico Sur donde se encuentran los atolones de Mururoa y Fangataufa. Las autoridades francesas iniciaron ensayos el 2 de julio de 1966 y continuaron interrumpidamente hasta 1991, momento en que el gobierno francés decidió acatar una moratoria. Los ensayos se reiniciaron en 1995 y la última prueba efectuada por París en la zona fue el 27 de enero de 1996.

Entre 1966 y 1996, el gobierno francés desarrolló 193 explosiones atómicas atmosféricas y subterráneas en los atolones de Mururoa y Fangataufa. Los ensa-

yos atmosféricos se realizaron hasta 1974. En fechas subsecuentes, las pruebas fueron únicamente subterráneas (Environmental News Services, 1999: 1).

Lo anterior dio pie al Tratado de una Zona Libre de Armas Nucleares del Pacífico Sur, mejor conocido como *Tratado de Rarotonga*, suscrito en Rarotonga, Islas Cook, el 6 de agosto de 1985 y que entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. Consta de un preámbulo, 16 artículos y cuatro anexos. El documento prohíbe la manufactura o adquisición, por cualquier medio, de artefactos nucleares explosivos, así como la posesión o el control sobre dichos artefactos por las partes en cualquier lugar dentro o fuera de la zona descrita en los anexos. Las partes también se comprometen a no proporcionar material nuclear o equipo, a menos que fuese bajo la supervisión del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y a evitar que en sus territorios fueran colocados o ensayados artefactos nucleares. El tratado prohíbe asimismo arrojar desperdicios radiactivos en cualquier lugar comprendido en la zona. Cada parte contratante queda en libertad de permitir visitas, así como el tránsito, de aviones y barcos extranjeros.

El Tratado de Rarotonga es un documento diseñado primordialmente contra Francia y debido a sus disposiciones era inevitable que generara fricciones en el seno del ANZUS, donde el sentimiento antinuclear ya tenía un gran auge. Una curiosa mezcla de condiciones políticas internas y de acontecimientos internacionales contribuyeron a propiciar la peor crisis en la historia del ANZUS. El país que protagonizó la “disidencia” en la alianza surpacífica fue Nueva Zelanda. En 1984, David Lange, del Partido Laborista, llegó al poder con una agenda antinuclear. Al formar gobierno prometió que su postura se convertiría en ley. Estados Unidos, al tanto de la nueva disposición gubernamental neozelandesa, dispuso poner a prueba la política antinuclear de su aliado austral y pidió que una de sus naves, el *uss Buchanan*, pudiera hacer una visita al puerto de Auckland. La petición fue una verdadera pesadilla para Lange, quien de pronto se vio atrapado entre las alas de izquierda y de derecha de su partido. Mientras que los primeros pedían una aplicación rigurosa de la política antinuclear debido a que el *uss Buchanan* podría portar armas nucleares a bordo, los derechistas, liderados por el Ministro de Finanzas Roger Douglas, querían revivir la economía recesiva a través de la desregulación. En una negociación entre ambas alas del partido, se llegó al acuerdo de que cada uno apoyaría al otro, lo cual le dio muy poco margen de maniobra al Primer Ministro Lange, quien se encontraba de viaje en visita oficial en las Islas Tokelau (territorio que pertenece a Nueva Zelanda). De manera que, a su regreso, haciendo aparecer la decisión como propia, Lange rechazó la petición estadounidense en enero de 1985. Dado que Estados Unidos no estaba preparado para modificar su polí-

tica para confirmar o no que sus naves portaban armas nucleares, la postura de Nueva Zelanda constituyó el fin de las visitas de las armadas de Estados Unidos y la Gran Bretaña a los puertos neozelandeses. Según algunas autoridades neozelandesas, era poco probable que el *uss Buchanan* portara armas nucleares. Pero como Estados Unidos ni confirmó ni negó los hechos (en una actitud que denota poca sensibilidad hacia los problemas que enfrentaba David Lange), al gobierno neozelandés no le quedó más remedio que negar el uso de sus puertos al aliado mayor, quedando fuera del ANZUS en agosto de 1986 (Berry, 1993: 8-9; Albinski, 1988: 96-101).

Las críticas de Estados Unidos no se hicieron esperar. En vez de aceptar sus diferencias con Nueva Zelanda, Washington condenó a su aliado y ello alentó el anti-americanismo en las pequeñas ínsulas surpacíficas. El Partido Laborista neozelandés aprobó el Tratado de Rarotonga y suscribió el *Acta de Limitación de Armamento, Desarme y Zona Libre de Armas Nucleares* en 1987 y Lange fue reelecto en los comicios de ese mismo año (Berry, 1993: 9).

El deterioro económico contribuyó a que la popularidad del Partido Laborista disminuyera, y su rival, el Partido Nacional, preparó una estrategia para ganar la elección de 1990. Sin embargo, la opinión popular era favorable a la política antinuclear (en las encuestas 70% del electorado la apoyaba), por lo que a final de cuentas aprobó la ley. Una vez que la política antinuclear no fue un tema importante en la elección y el Partido Nacional obtuvo la victoria con 67 escaños, frente al Partido Laborista (29 escaños), el énfasis del nuevo gobierno fue en la reforma económica, y también se desarrollaron esfuerzos para que el pequeño país reconstruyera las relaciones con sus aliados. Dado que Estados Unidos había suspendido la cooperación en equipamiento, servicios y acceso a la información (y en general todas sus obligaciones en materia de seguridad) con Nueva Zelanda a partir del 11 de agosto de 1986 (CIA, 1999: 536), las fuerzas armadas del pequeño país presionaron al gobierno para iniciar un acercamiento con Washington.⁷ A la fecha, sin embargo, Nueva Zelanda no se ha reincorporado al ANZUS. Con todo, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Primera Ministra neozelandesa Helen Clark, quien fue la primera jefa de gobierno en el mundo en dar las condolencias al gobierno de George W. Bush con motivo de los atentados, las relaciones entre ambos países mejoraron sustancialmente (Clark, 2021). A raíz de ese suceso, Nueva Zelanda envió tropas a Afganistán, las cuales permanecieron en el país hasta que Estados

⁷ Por parte de Nueva Zelanda, el acercamiento con Washington se produjo a través del entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Mike Moore. A la postre, Moore sería brevemente Primer Ministro y en 1999 su figura recibiría la atención internacional cuando fue apoyado por Estados Unidos para convertirse en Director General de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Unidos decidió retirarse en 2021. Los 20 años de la permanencia de Nueva Zelanda en Afganistán tuvieron un alto costo financiero, además de la muerte de 10 soldados (Craymer, 2021).

Cuando se produjeron los ataques terroristas contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, el Primer Ministro de Australia, John Howard, se encontraba de visita oficial en Estados Unidos. El 12 de septiembre fue llevado en el Air Force Two –el avión que usa el/la Vicepresidente/a de Estados Unidos– a Hawái para ser trasladado a partir de ese punto a Canberra en un avión de Qantas. En ese trayecto cuenta Howard que tuvo la idea de invocar el Artículo IV del ANZUS, que es la única ocasión en que esa prerrogativa ha sido usada. Ello dio, aparentemente, nuevos bríos al ANZUS toda vez que, al igual que Nueva Zelanda, Australia envió tropas a Afganistán en la guerra contra el terrorismo, y no sólo eso, cuando Estados Unidos decidió derrocar al régimen de Saddam Hussein con el pretexto de la existencia de armas de destrucción en masiva en Irak, Australia fue de los pocos aliados de Washington que acompañó a George W. Bush a esta aventura militar (Tillett, 2021).⁸

La revitalización del ANZUS de todas maneras es un proceso difícil en las condiciones actuales, porque el contexto internacional ha cambiado dramáticamente desde los años en que la alianza fue creada. Con la excepción de algunos vínculos que podrían reportar beneficios en equipamiento especialmente para Australia y Nueva Zelanda, la razón de ser de la alianza se desvaneció. La República Popular China ha surgido como una extraordinaria potencia económica y es una inversionista y socio comercial determinante para Canberra y Wellington, por lo que es altamente improbable que se erija en una amenaza militar al menos en latitudes tan remotas.

Indonesia constituye ciertamente un dolor de cabeza para la seguridad australiana, debido a la inestabilidad económica y política imperantes, y sobre todo tomando en cuenta la vecindad geográfica (Gittings, 2000: 6). Sin embargo, como pudo observarse en la crisis de Timor Oriental, Naciones Unidas parece haber asumido un rol sustitutivo del ANZUS (conforme a lo previsto en los estatutos de la alianza militar), lidiando con el problema a través de acciones colectivas (con la concurrencia de Australia, por supuesto).

En suma: el ANZUS se quedó sin enemigos. Asimismo, la posibilidad de que en el futuro Estados Unidos lidere acciones intervencionistas en Asia que requieran tropas surpacíficas, parece remota. Así, a diferencia de la OTAN, los beneficios de mantener con vida al ANZUS son tan marginales que todo parece

⁸ Previamente, en 1990, cuando Estados Unidos lideró una coalición para iberar a Kuwait de la ocupación iraquí perpetrada el 2 de agosto de 1990, Australia envió fragatas para apoyar la *Operación tormenta del desierto*.

indicar que, en estos momentos, si no existiera, ni Australia, ni Nueva Zelanda ni Estados Unidos se esmerarían por crearla.

Además, entre Estados Unidos y Nueva Zelanda existe un acuerdo por separado que permite a Washington utilizar una base en Christchurch para apoyar sus operaciones científicas en el Antártico. Se sospecha también que Estados Unidos proporciona cierta información de “reconocimiento” a cambio de datos en materia de inteligencia de las instalaciones neozelandesas ubicadas en Tangimoana. En otras esferas, los costos de suspender la asistencia militar a Nueva Zelanda han sido tan bajos para Washington que ello ayudaría a explicar por qué los gobiernos estadounidenses de Reagan, Bush, Clinton, Obama y Biden no hicieron de la recreación del ANZUS una prioridad, ni siquiera modestamente (Berry, 1993: 7). Claro, esto puede cambiar considerando cómo se perfila Estados Unidos frente al ascenso de la RP China como potencia mundial. El ANZUS tal vez podría asumir nuevos derroteros en la contención china, que es un debate similar al que tiene la OTAN en estos momentos, con la diferencia de que en la alianza noratlántica, Rusia sigue siendo motivo de preocupación. Vale la pena preguntarse entonces, si la RP China se perfila como esa “amenaza externa común” ante la que las alianzas militares creadas por Estados Unidos en la Guerra Fría podrían recuperar su razón de ser.

BIBLIOGRAFÍA

- Adán García, Ángel José (2019), *70 años de evolución estratégica de la OTAN*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.pdf].
- Albinski, Henry S. (1997), “Australia and the United States”, en Fedor A. Mediansky (ed.), *Australian Foreign Policy into the New Millennium*, Melbourne: Macmillan.
- Albinski, Henry S. (1988), “The ANZUS Alliance Under Stress: Regional and Transregional Implications”, en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal (eds.), *America’s Alliances and Canadian-American Relations. North American Security in a Changing World*, Toronto: Summerhill Press/Canadian Institute of International Affairs/Institute of Canada and the United States/Darmouth College.
- Albinski, Henry S. (2001), “Cultural reflections”, *Australian Journal of International Affairs*, julio, vol. 55, núm. 2.
- Bárcena Coqui, Martha (2002), “El sistema de seguridad colectiva de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 65, [<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n65/barcena.pdf>].

- Barclay, Glen St. J. (1988), *A Very Small Insurance Policy. The Politics of Australian Involvement in Vietnam, 1954-1967*, St. Lucia, Queensland: University of Queensland Press.
- Berry, Nicholas O. (1993), *Restoration of ANZUS?*, paper presented at the International Studies Association Conference in Acapulco, mimeo.
- Calduch, Rafael (1993), *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Ceura, [<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap8.pdf>].
- Central Intelligence Agency (CIA) (1999), “CIA World Fact Book”, Virginia: CIA.
- Clark, Helen (2021), “Helen Clark: 9/11 Changed How We Viewed the Threat of Terrorism”, *Stuff*, [<https://www.stuff.co.nz/opinion/300404911/helen-clark-911-changed-how-we-viewed-the-threat-of-terrorism>].
- Craymer, Lucy (2021), “New Zealand’s Afghanistan Legacy”, *Stuff*, 20 de agosto, [<https://www.stuff.co.nz/national/politics/126118480/new-zealands-afghanistan-legacy>].
- Dembinski, Mathias y Caroline Fehl (2021), *Three Visions for NATO. Mapping National Debates on the Future of the Atlantic Alliance*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, [<http://library.fes.de/pdf-files/iez/18013.pdf>].
- Donnini, Frank P. (2012), *ANZUS in Revision (vol 1): Changing Defense Features of Australia and New Zealand in the Mid-1980s*, Los Ángeles: University of California Libraries.
- Environmental News Services (1999), *French Admit Nuclear Tests Cracked Mururoa*, [http://www.ens.lycos.com/ens/may99/1999L_05_06_04.html].
- García, Sergio (2011), *Evolución de la noción de Seguridad Colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas: hacia un enfoque más centrado en las personas*, Universidad Pública de Navarra, [<https://aecpa.es/files/view/doc/congress-papers/10-0/88/>].
- Gill, Stephen (1992), *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gittings, John (2000), “Suharto’s Legacy Threatens Indonesia’s Infant Democracy”, *The Guardian Weekly*, 27 de enero-2 de febrero.
- Hasselbach, Christoph (2019), “Los 70 años de la OTAN”, en *DW*, [<https://www.dw.com/es/los-70-a%C3%B1os-de-la-otan/a-48172030>].
- Hensley, Gerald (2013), *Friendly Fire: Nuclear Politics & the Collapse of ANZUS, 1984-1987*, Auckland: Auckland University Press.
- Insulza, José Miguel (1982), “La primera guerra fría: percepciones estratégicas de la ‘amenaza soviética’ (1945-1968)”, *Cuadernos semestrales*, CIDE, núm. 12.
- Ministerio de Defensa de España (2011), *La evolución del concepto de seguridad*, Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf].

- Montero, Rosa (1978), “La OTAN jugó a favor de Turquía en la crisis de Chipre”, *El País*, 13 de abril, [https://elpais.com/diario/1978/04/14/internacional/261352817_850215.html].
- Morgenfeld, Leandro (2015), “El TIAR: sus orígenes, el debate sobre su rol actual y la posición argentina”, en *Defensa nacional y pensamiento estratégico*, Universidad de la Defensa Nacional, [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/14450/CONICET_Digital_Nro.15797.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- Naciones Unidas (1945), *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, Nueva York, ONU, [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf].
- Pick, Otto (1991), “The Demise of the Warsaw Pact”, *NATO Review*, núm. 2, abril.
- Representación de España en la OTAN (20/04/2015), *Seguridad colectiva*, [<http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/otan/es/quees2/paginas/seguridadcolectiva.aspx>].
- Rojas Aravena, Francisco (1998), “Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas”, *Medio siglo del TIAR*, FLACSO-Chile/CLADDE.
- Rosas, María Cristina (2015), *México y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, México: Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C./Folke Bernadotte Academy.
- Sadurní, J. M. (2021), “La creación del pacto de Varsovia”, *Historia. National Geographic*, [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/creacion-pacto-varsovia_16757].
- Sanhernerlando, Juan (2019), “¿Muerte cerebral? La OTAN afronta sus 70 años dividida y con dudas sobre su futuro”, *El Español*, [https://www.elespanol.com/mundo/europa/20191203/muerte-cerebral-otan-afronta-dividida-dudas-futuro/448956011_0.html].
- Tillett, Andrew (2021), “After 70 years, ANZUS faces its biggest challenge”, *Financial Review*, [<https://www.afr.com/politics/federal/after-70-years-anzus-faces-its-biggest-challenge-20210826-p58m1e>].

SISTEMA ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Lars Pernice**

DEFINICIÓN

LA NOCIÓN DE “sistema económico” hace referencia a la forma en cómo debe ser organizada la economía (Gregory y Stuart, 2013). Mediante un sistema económico se busca, primero, equilibrar los intereses de la sociedad (valores comunales) con los de sus miembros individuales (intereses particulares) y, segundo, facilitar un alto crecimiento económico.

Mientras todos tienen un interés en una economía con crecimiento, no todos coinciden en la forma de lograrlo.

Unos abogan por un enfoque que da mayor prioridad a valores comunales y otros ponen en primera plana los intereses individuales. El primer grupo argumenta que una distribución de ingresos equilibrada y un sistema que facilita a cada miembro de una sociedad participar en el crecimiento económico. Dicho en otras palabras: justicia social como un valor comunal, como buenos niveles de educación, acceso a infraestructura (carreteras y redes digitales), desempeño económico sin altibajos, respeto al medio ambiente y alto nivel de seguridad (personal y jurídica) para todos. Estos bienes públicos y la inclusión de todos los miembros de una sociedad a estos bienes públicos requiere la intervención del Estado. Sin embargo, un Estado todopoderoso, es decir un

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

sistema de toma de decisiones exclusivamente por políticos y/o burócratas que buscan proteger a todo el mundo, limita el progreso tecnológico, el crecimiento de la productividad y, finalmente, conduce a un declive de la economía en total con consecuencias negativas para la justicia social debido a que ya no hay fondos para financiar los bienes públicos (Aganbegjan, 1989; Gutmann, 1999). Otro gran problema que surge principalmente con una gran presencia del Estado en la economía es la corrupción (Balcerowicz, 2008).

En el lado opuesto existen valores individuales como la posibilidad de tener ganancias máximas, impuestos bajos y ninguna intervención del Estado. Dicho de otra manera, existe el interés por la libertad individual, la cual es un valor muy importante para la felicidad del hombre. En un sistema con libertad individual, el estímulo para esforzarse (estudiar y trabajar) es máximo. También, el interés individual por introducir nuevas tecnologías o nuevas formas de hacer las cosas es promovido por la esperanza de alcanzar altos niveles de ganancias (Schumpeter, 1976).

El gran beneficio de una actitud enfocada a fines de lucro son tasas de crecimiento altas, sin embargo, por un tiempo limitado con altibajos cuyas etapas de crisis generan problemas sociales mayores (Schumpeter, 1976). Además, los agentes económicos buscan beneficiarse por establecer monopolios con una cada vez mayor explotación de la fuerza laboral, como lo ha criticado Marx en el capítulo 23 del tomo I de su obra *El Capital* (Marx, 2010; Herrmann, 2016).

Finalmente, un sistema económico debe equilibrar los intereses individuales por la libertad con los intereses de la sociedad de una justicia social facilitando una dinámica económica que permita financiar los programas para la justicia social (Thieme, 1994). No se trata de una disyuntiva entre interés individual *versus* intereses comunes, sino de equilibrar estos dos con altas tasas de crecimiento. El elemento clave para equilibrar los intereses opuestos es el papel del Estado en la economía. ¿Cuánto Estado se quiere en el ámbito económico?

En este contexto, se puede señalar, de manera muy general, que existen dos sistemas opuestos: por un lado, el sistema “socialista” o mejor dicho de la administración central, en la cual el Estado define todo, y, por otro, existe la idea del *laissez faire* o “capitalista” en el cual el Estado no interviene en la actividad de los agentes económicos. En el debate público se utilizan frecuentemente estos términos, pero el problema es que nunca están bien definidas. Cuando se utilizan estas palabras, se hace referencia a su forma más “extrema”; es decir, por un lado, no existe ninguna intervención del Estado y, por el otro, el Estado hace todo. Una definición así no es real. Aun cuando la gente utiliza “capitalismo” siempre se refieren a un país con una economía “libre” con un grado

de intervención reducida del Estado. En cambio, la economía “socialista” y, de nuevo, en el uso popular no quiere decir que no exista ninguna decisión realizada por los individuos. Estas dos definiciones extremas son necesarias para el debate académico y para la enseñanza. Sin embargo, para describir sistemas económicos reales, estas concepciones no son precisas debido a que todos los países actuales tienen economías mixtas, es decir ciertas actividades se dejan a la iniciativa privada y otras las asume el Estado. Por lo tanto, definir el sistema económico de un país como “capitalista” o “socialista” no es claro. La pregunta relevante es: ¿cuánta intervención del Estado en la economía se desea para lograr la meta mencionada? No obstante, no hay problema cuando se quiere decir como “capitalista” un sistema económico con un mayor peso de la iniciativa privada o como “socialista” a un sistema con una mayor presencia del Estado en la economía. Pero se pierde el punto más relevante, definir qué papel debe jugar el gobierno en la economía.

A cada sociedad, a cada país, se les presenta esta pregunta sobre la magnitud de la intervención del Estado en la economía. Debido a que la vida económica es dinámica con cambios frecuentes, esta pregunta se tiene que volver a plantear. Puede ser que una sociedad decida que un aspecto sería mejor definido por una alta presencia del Estado en un momento dado y, dándose cuenta cómo funciona y qué resultado rinde, la sociedad puede cambiar de opinión y configurar este aspecto en un marco más libre bajo la dirección de la iniciativa privada. Lo mismo puede suceder al revés, cuando un aspecto puesto bajo la iniciativa privada se cambia y se establece bajo el control del Estado con la esperanza de que se logre un mejor equilibrio entre intereses comunes e individuales y facilitando una mayor dinámica.

Un ejemplo que demuestra claramente la necesidad de tomar una decisión sobre la intervención del Estado en la economía es la política anticíclica propuesta por Keynes (2000) para suavizar los altibajos en el desempeño económico. Una vez más, cada sociedad debe decidir en qué momento y con qué magnitud el Estado aumenta o reduce el gasto presupuestal para suavizar el ciclo económico.

Aquí se habla de la sociedad; sin embargo, el poder de tomar este tipo de decisiones depende del sistema político. Cuando se trata de una monarquía es el rey quien tiene el derecho de decidir. En un sistema político “socialista” con un partido único, el derecho está con el partido y cuando se trata de un sistema democrático con un parlamento y pluralidad de partidos, este tipo de decisiones se toma en el legislativo. Consecuentemente, se puede destacar que la forma del sistema político influye en la calidad de las decisiones sobre el papel del Estado en la economía.

De manera general, se puede señalar que un sistema económico está predeterminado por la constitución de un país. La constitución es la ley suprema y define aspectos centrales de la convivencia de la gente entre sí y su relación con el Estado. Una constitución que habla de participación ciudadana y de libertades individuales difícilmente podría instalar un sistema económico “autoritario” con un Estado todopoderoso. En cambio, un país con una constitución que atribuye ciertos aspectos a la dirección del Estado, no puede dejar su desarrollo a la iniciativa privada. Mientras la constitución define a un nivel general cómo una sociedad quiere organizar la relación entre Estado y su población, se requiere nuevamente de toma de decisiones durante el proceso dinámico de la economía, los cuales se definen según los valores estipulados en su correspondiente constitución.

El sistema económico de la Unión Europea (UE) está definido en el Tratado de Lisboa (Comisión Europea, 2010), el cual funge como ley básica de la misma. La UE no tiene una Constitución en el sentido jurídico debido a que el texto fue rechazado por Francia y Países Bajos en un referéndum a mediados de 2005. Por esta razón, la UE redactó el Tratado de Lisboa como sustituto a la constitución.

Para analizar el sistema económico de la UE se presenta el Artículo 3 inciso 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que es una de las dos partes que integran el Tratado de Lisboa.

Artículo 3 (3) TUE: La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (Comisión Europea, 2010).

La primera oración expresa el deseo de la UE de crear un mercado interior sin barreras entre sus miembros, es decir, la decisión de en qué magnitud el Estado, en este caso la Comisión Europea, puede/debe intervenir en la economía, debe ser la misma en todos los países miembros. Con ésto se hace claro que las reglas serán las mismas en cualquier país miembro según las cuales los agentes pueden actuar en la economía del mercado interior de la UE (Wogau, 1998).

La siguiente oración es más larga, más compleja y contiene más detalles sobre el sistema económico de la UE. Primero se menciona que la UE busca un desarrollo sostenible, lo cual quiere decir que se busca un desarrollo que no dañe al medio ambiente. Esto se puede expresar también de una manera que

los actores, sea el Estado o la iniciativa privada, tienen que tomar en consideración el cuidado al medio ambiente cuando tomen decisiones. Un aspecto que gana cada vez más importancia, especialmente cuando uno toma en consideración los esfuerzos que se realiza la UE ahora con el “Plan Verde”, cuyo financiamiento se realiza en gran magnitud por el plan de recuperación europeo “Next Generation UE” (Consejo Europeo, 2020). La idea de proteger al medio ambiente también tiene impacto en los otros programas de la Unión Europea.

Después sigue el tema del crecimiento económico equilibrado, diciendo que se quiere que el incremento del PIB no solamente refleje el crecimiento, sino que este aumento sea incluyente; es decir, que todos los países miembros de la UE participen en el mayor volumen de la economía. Un crecimiento polarizante con una brecha de ingresos nacionales creciente estaría en contra de esta normativa. Con esto, el legislativo exige a la Comisión Europea procurar que los niveles de ingreso de los diferentes países se acerquen cada vez más entre sí (Garrido *et al.*, 2007; Berend, 1998). De una manera práctica, este aspecto se ve reflejado en la política regional de la UE que alcanza casi un tercio del presupuesto plurianual 2021-2027 de la UE (Consejo Europeo 2020). Un tercio parece mucho, no obstante, uno debe tener en mente que el presupuesto de la UE solamente alcanza un por ciento del PIB de la Unión Europea.

El tercer aspecto es la estabilidad de precios que debe asegurar el Estado. Una situación sin estabilidad de precios, es decir “inflación”, significa una redistribución de ingresos de la gente humilde a la gente astuta. Alguien que sabe lo que pasa en una inflación y tiene el don de especular e invierte la moneda nacional en divisas, inmobiliarias o metales preciosos (oro, plata) se hace muy rico en tiempos de inflación. Además, la inflación conduce a una distorsión de precios y hace más difícil el cálculo para llevar a cabo inversiones con la consecuencia de una menor inversión a nivel nacional. Teniendo estos efectos dañinos en mente, la UE estipula de manera clara como una tarea de la Comisión Europea el combate a la inflación en su Artículo 3 (TUE).

Después sigue la noción “economía social de mercado altamente competitiva” con la cual se quiere hacer entender que el sistema económico de la UE es un sistema de mercado incluyente y con empresas que pueden defenderse en los mercados internacionales (Leipold *et al.*, 2004). El concepto de Economía Social de Mercado tiene su origen en Alemania Federal de los años de la posguerra. En este sistema, el Estado debe asegurar que los agentes económicos tienen amplia libertad para desarrollar sus negocios y al mismo tiempo están bajo un régimen de competencia que evita una concentración del poder económico. Teniendo la libertad individual, limitada por una presión permanente, para innovar y actualizar la oferta, se espera tener altas tasas de creci-

miento y, con esto, fondos suficientes para financiar un sistema de prevención social avanzado (Thieme, 1994). El concepto de la Economía Social de Mercado, también denominado como capitalismo renano, es claramente un sistema de economía mixta. Se adjudica al Estado un papel importante de asegurar la competencia en el mercado y procurar la justicia social. No solamente se entiende la intervención del Estado en estos dos aspectos, sino también en labores para facilitar un crecimiento sin altibajos y crear condiciones necesarias para un crecimiento incluyente: infraestructura, educación, salud y seguridad (Leipold, 1989; Thieme, 1994).

En el Tratado de la Unión Europea (TUE) se agregó el término “altamente competitivo” para dar mayor claridad de que este sistema económico debe estar bajo un régimen de competencia. El aspecto de otorgar al Estado la tarea de asegurar la competencia tiene su justificación en el riesgo de que un sistema de mercado libre conduzca a una concentración de poder económico no deseada (monopolios o situaciones monopólicas). El mercado libre solamente se convierte en un beneficio para el consumidor, siempre y cuando el consumidor tenga la posibilidad de escoger entre diferentes ofertas y las empresas estén bajo la presión de reducir sus precios y mejorar su calidad para vender sus productos. En el momento en el que un productor alcanza un monopolio y el consumidor ya no tiene la posibilidad de escoger, el productor aprovecha su situación dominante para incrementar el precio. Siguiendo esta idea, la UE considera muy importante limitar la libertad empresarial por la existencia de otras empresas que luchan por el agrado del consumidor. Evitando que una empresa puede buscar el beneplácito de su gobierno protegiéndola en su mercado nacional, se decidió otorgar la tarea de asegurar la competencia en el mercado interno de la UE a la Comisión como una política exclusiva de la UE (Artículo 3 inciso 1 b del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, Comisión Europea, 2010).

Al final del Artículo 3 del TUE se mencionan aspectos de la justicia social, indicando que la UE debe procurar de manera tendente un pleno empleo y el progreso social. Estos temas requieren la intervención del Estado en la economía. También, los aspectos de un nivel elevado de protección del medio ambiente y la promoción del progreso científico y técnico otorgan a la Comisión Europea un papel importante.

En resumen se puede destacar que la UE quiere un sistema económico mixto, en el cual el Estado (la Comisión Europea) tiene el papel de asegurar la competencia, procurar por la justicia social mediante un alto empleo y niveles de prevención cada vez mayores. Por otro lado, el Artículo 3 (TUE) estipula que la UE tiene una economía de mercado con la libertad empresarial para desarrollar sus proyectos.

Hasta aquí, parece claro. Sin embargo, faltan muchos detalles para definir hasta qué punto el Estado tiene la responsabilidad y a partir de cuál punto es asunto de la iniciativa privada o, también sería posible, una cooperación entre los dos. Algunos de estos detalles se analizarán en la última parte del artículo, debido a que en la UE existen todavía muchos debates sobre cómo se deben distribuir las responsabilidades.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El Artículo 3 del TUE es resultado de un largo proceso de debate entre los países miembros. Cada uno de los países miembros tiene un sistema económico diferente y, por lo tanto, fue un proceso difícil para llegar a una definición común. Francia tiene una tradición con una mayor intervención del Estado en la economía. El concepto alemán de la Economía Social de Mercado tiene una mayor división de responsabilidades. Al otro extremo, existe el Estado de bienestar británico creado por Beveridge con una autonomía del sector empresarial muy amplio (Llanos Reyes, 2012). Cada país miembro tiene una composición entre iniciativa privada y Estado diferente, pero todos tienen un marco legal que pone énfasis en la libertad individual, se reconoce el derecho a la propiedad privada, la responsabilidad empresarial, el derecho de realizar contratos particulares, la determinación de salarios autónomos y se da una gran importancia a la competencia entre diferentes empresas como regulativo (Thalheim, 1960). Este marco dentro del cual se encuentra el sistema económico de la UE se distingue completamente del sistema económico de la administración central de los países del bloque “socialista” bajo la dirección de la extinta Unión Soviética (Leipold, 1989).

En el Artículo 3 (TUE) se hace referencia a la Economía Social de Mercado, concepto acuñado por Alfred Müller-Armack en 1947 (Thieme, 1994), el cual es resultado de ideas de la Escuela de Friburgo y la Doctrina Social de la Iglesia. La primera fue un grupo de economistas y juristas que desarrollaron la idea de una economía libre con la intervención del Estado para asegurar la competencia. Ellos estaban preocupados por la concentración del poder económico y el posible abuso de éste poder, tanto en el “socialismo” de la incipiente Unión Soviética como por el creciente poder de los monopolios (trusts) en Estados Unidos (Hamel, 1989). El representante más destacado, Walter Eucken (Renner, 2000), señala siete principios que deben existir para que el régimen de la competencia pueda funcionar bien: un sistema de precios determinados por el libre juego de oferta y demanda, una política adecuada para asegurar la

estabilidad de la moneda, mercados abiertos, propiedad privada de los medios de producción, principio de la responsabilidad económica, la libertad de pactar contratos y la constancia de la política económica (Eucken, 2004). Aparte de estos puntos, Eucken asigna al Estado otras tres tareas para hacer funcionar bien el régimen de la competencia, las cuales son: control de monopolios, una política intervencionista para corregir ciertas distorsiones de ingresos y garantías para salarios mínimos y, como último punto, un sistema de contaduría para incluir costos externos en el cálculo de los precios (Eucken, 2004). Esta corriente del pensamiento económico se conoce como “Ordoliberalismo”, una posición que aboga por la libertad del individuo en un mercado con una presencia de un Estado fuerte que asegura la competencia para evitar la concentración del poder económico y, por ende, evitar el surgimiento de monopolios.

Basados en estos principios y la doctrina social de la iglesia (Marx, 2008), Müller-Armack agregó otras tareas que debe realizar el Estado para tener una economía más incluyente. Éste autor menciona una política para suavizar el ciclo económico y una política activa social mediante la cual busca mejorar la distribución de ingreso, promover la creación de propiedad en manos de obreros, asegurar la atención médica y un pago adecuado para gente de la tercera edad (Müller-Armack, 1976). Este programa social coincide con el concepto de Estado de Bienestar de Beveridge en el Reino Unido (Llanos Reyes, 2012), pero la Economía Social de Mercado tiene el aspecto de asegurar la competencia en un mercado libre como componente integral del concepto. Por la preocupación de que puede olvidarse de asegurar el progreso justo, el Artículo 3 (TUE) lo menciona explícitamente como objetivo de la Unión Europea.

En los primeros acuerdos sobre la Comunidad Económica Europea de 1958 se hace mención al tema de la competencia en mercados libres (Leipold y Ludwig, 2004). En el tratado de Maastricht de 1992, también, se hace hincapié en una competencia verdadera (Comisión Europea, 2021). La redacción del Artículo 3 (TUE) analizado anteriormente aparece, por primera vez, en el borrador de la Constitución de la Unión Europea de 2004; sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el electorado francés en mayo y el de Países Bajos en junio de 2005. Especialmente, la idea de un “mercado interno con un régimen de competencia pura” fue rechazada por la gente de la izquierda por considerarla demasiado “neoliberal” (García-Valdecasas, 2005).

Después de una crisis de identidad, los europeos retomaron las ideas de la Constitución y redactaron el marco legal conocido como Tratado de Lisboa, cambiándolo de manera mínima, es decir, se sustituyeron las palabras “competencia pura” por “altamente competitiva” en el Artículo 3 (TUE). Además, Francia y Países Bajos ya no lo presentaron al electorado nacional en forma de

un referéndum, sino que se ratificó mediante una aprobación parlamentaria. Solamente en un referéndum en Irlanda, el Tratado de Lisboa fue rechazado; sin embargo, se realizó un segundo referéndum con un proselitismo a favor mucho más intensivo con el resultado positivo, lo que facilitó su entrada en vigor a finales de 2009.

Existen tres puntos débiles en las políticas económicas de la UE como lo establece el Artículo 3 (TUE). A pesar de que se menciona en todos los tratados de la UE que los países miembros deben armonizar sus políticas económicas, surgieron problemas que afectaron solamente a unos países sin afectar a otros. Estos problemas pueden ser causados por decisiones internas erróneas o por impactos externos ajenos a las decisiones locales. Con respecto de alinear las decisiones internas, se crearon los criterios de convergencia de Maastricht. Sin embargo, pocos países cumplen con estos criterios (Pernice, 2002).

El segundo punto es su presupuesto limitado que alcanza solamente 1% del PIB de la economía común. A diferencia de la UE, los países miembros disponen de un presupuesto entre 40 a 50% de su PIB (Consejo Europeo, 2020). Esto significa que la UE no es capaz de realizar una política contracíclica a nivel de toda la UE. La Comisión Europea depende del visto bueno y de la cooperación correspondiente de los países miembros para coordinar las políticas económicas fiscales anticíclicas. Tampoco la UE fue capaz responder a choques asimétricos, como la crisis “subprime” en 2008, y su impacto a ciertos países miembros como Grecia, España, Portugal, Irlanda y Chipre (Girón y Solorza, 2013; Reyes, 2010; Pernice, 2018). Lo que falta a la UE es un presupuesto más grande para responder a situaciones de choques asimétricos más eficaz. La denominada crisis del Euro no fue una crisis de la moneda común, sino una crisis de ciertos países miembros de la zona euro que no fueron capaces de desarrollar políticas contracíclicas en un ambiente de una moneda común. En este caso, una actitud de la Comisión Europea en la que canalizara más fondos a las regiones con problemas hubiera ayudado en gran magnitud para suavizar la crisis regional en ciertos países.

Otro punto débil es el tema de cerrar las fronteras internas durante la pandemia de Covid-19 con la consecuencia de un fraccionamiento del mercado interno. Especialmente al principio durante la primavera de 2020, varios países cerraron sus fronteras con otros países miembros de la UE desobedeciendo la idea primera del Artículo 3 (TEU) de que la UE establecerá un mercado interno. A pesar de que las reglas de la UE permiten el cierre de fronteras internas en casos extraordinarios y después un intercambio, en este caso, el cierre fue de repente con consecuencias negativas para el comercio intraeuropeo.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El tema de la intervención del Estado en la economía es un tema que generó y sigue generando grandes controversias a nivel académico, pero también a nivel político. Como ya se mencionó al principio, la pregunta cuánto Estado se requiere en la economía para alcanzar una dinámica deseada es un tema de debate permanente. Siempre que aparecen nuevos problemas se presenta de nuevo esta interrogante, la cual es el tema de la línea de investigación económica “Economía Institucional” (Chavance, 2018).

Existió un amplio debate sobre este tema en Alemania en los años treinta en la denominada Escuela de Friburgo que dio inicio a la escuela del ordoliberalismo (Thieme, 1994). Sin embargo durante los años de la posguerra, el pensamiento económico principal fue dominado por la teoría neoclásica. En los años setenta surgió la corriente de investigación económica sobre las instituciones entendidas como los alrededores de un intercambio; es decir, las leyes, normas formales e informales y otros aspectos que pueden tener un impacto sobre estas. El representante más famoso fue Douglas North, premio nobel de economía de 1994, con su obra “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” (North, 2006). Desde entonces se desarrolló una amplia actividad para investigar el papel de instituciones de cualquier índole sobre la dinámica económica. Durante la existencia del “socialismo” surgieron en los países de Europa Central trabajos sobre un sistema económico que combina ideas de la dinámica económica del “capitalismo” con la justicia social, ampliamente alcanzada a un nivel mediano del “socialismo” denominado como sistemas socialistas con rostro humano (Sik, 1976; Kornai, 1992).

Durante mucho tiempo la teoría del ordoliberalismo fue bien conocida en Alemania, pero no a nivel mundial debido a que sus trabajos académicos fueron solamente publicados en alemán. En las últimas décadas se puede observar un acercamiento de la teoría de las instituciones como factor que influyen en el desempeño económico con la teoría del ordoliberalismo alemán. Actualmente, se habla de la nueva economía institucional que abarca las dos corrientes. De manera más precisa, el ordoliberalismo es parte de la *constitutional economics*, una corriente especializada para analizar el papel de una Constitución sobre el desarrollo económico (Kirchner, 2008).

La investigación en ciencias sociales no puede recurrir a experimentos como es común en las ciencias naturales. Por lo tanto, los investigadores de ciencias sociales realizan estudios comparativos; es decir, comparan dos o más épocas de un mismo país o diferentes países entre sí. El objetivo de estos análisis es saber cuál composición entre actores libres e intervenciones del Estado

conduce a un mayor bienestar. En los trabajos de la Escuela de Friburgo fueron Eucken *et al.* quienes realizaron investigaciones sobre el socialismo de la URSS y sobre empresas grandes, aspirando obtener una posición dominante en el mercado de Estados Unidos y ellos llegaron a la conclusión de que se requiere un sistema que permita libertad individual y evite la concentración del poder económico. Actualmente se realizan estudios comparativos de esta índole por ejemplo en la Universidad de Marburg (Schüller, 2008).

Los libros más populares en este ámbito, no precisamente sobre la UE, sino sobre el papel del Estado en la economía en general, con una gran difusión fueron “Por qué fracasan los Países” y “El pasillo estrecho” de Acemoglu y Robinson (2013 y 2020).

Existen diferentes niveles de investigación. Por una parte están los trabajos generales que comparan países en su conjunto y su marco legal que determina el papel del Estado en la Economía de una manera como se ha realizado en este artículo con respecto de la UE. Por otro lado, existe un gran número de análisis comparativos enfocado a ciertos sectores de la economía como por ejemplo: salud, agricultura, seguridad, educación y todas las ramas industriales.

Tomando por ejemplo el sector salud. Aquí se presenta la misma pregunta sobre el papel del Estado en la economía. Hay países con un sistema completamente dominado por el Estado y existen otros que disponen de un sector de salud con una gran variedad: hospitales privados, hospitales públicos, hospitales cooperativas o de asociaciones privadas con descuentos del Estado. También se puede mencionar la forma como el Estado interviene en un caso particular en el que una persona con menos recursos puede acceder a un hospital de la iniciativa privada. Además, la distribución de medicamentos es un asunto en el cual la magnitud de la intervención del Estado puede marcar la diferencia entre un acceso discriminatorio por razones de ingreso (en el pasado existió la discriminación aún por raza o religión) o un acceso universal.

En este contexto, es interesante destacar que un país puede tener una intervención del Estado en el mercado de automóviles relativamente bajo y, en el sector de la salud, su presencia es muy amplia.

Otro ejemplo es la política regional, en la cual existe una gran variedad de opciones de cómo el Estado interviene en la economía. Siguiendo el principio de la subsidiariedad (un valor muy importante en regular la relación entre la Comisión Europea y los países miembros/regiones subnacionales, Artículo 5 (TUE), Comisión Europea, 2010), los estados miembros o regiones subnacionales realizan la política regional y la UE contribuye con su financiamiento. La UE ofrece una amplia gama de opciones entre las cuales las entidades políticas

inferiores pueden escoger y solicitar los fondos que solamente pueden cubrir una parte del proyecto. Entre los criterios para obtener fondos existe también la normativa de que la política regional no debe distorsionar los precios en los mercados locales. Así se busca que cumpla la intervención del Estado para promover el desarrollo económico regional con lo estipulado en el Artículo 3 (TUE).

Consecuentemente, se puede señalar que el sistema económico de la UE no es un instrumento para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo; sin embargo, se puede destacar que es un ingrediente facilitador y, precisamente, el papel que juega el Estado en una economía de mercado es la clave para fomentar el crecimiento y desarrollo. Saliendo de esta premisa, la interrogante mucho más importante es la forma (se puede decir también la calidad) de la intervención del Estado. La disyuntiva “capitalismo” *versus* “socialismo” conduce al pensamiento académico en una dirección errónea debido a que el desempeño económico de una sociedad depende en gran magnitud de la calidad de la intervención del Estado en una economía libre.

Precisamente, este es el tema de la corriente de investigación económica “Nueva Economía Institucional” con economistas destacados como Douglass North, Oliver Williamson, Roland Coase, Elinor Ostrom, Daron Acemoglu, Helmut Leibold y Ha-Joon-Chang, por mencionar solamente unos.

Actualmente, la controversia más llamativa con respecto del sistema económico es el enfrentamiento del sistema económico occidental de la “economía social de mercado” *versus* el sistema económico de China de un “capitalismo del Estado”. De nuevo se tiene que advertir que estas nociones requieren una definición más precisa. Cuando se habla aquí del modelo económico de China como un “capitalismo del Estado” no queda bien definido; sin embargo, la palabra sirve para distinguirlo de los sistemas occidentales. China está cambiando permanentemente y una descripción así oculta ver a los detalles del sistema económico del país asiático (Taube, 2014).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2013), *Por qué fracasan los países*, México: Crítica.
- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2020), *El pasillo estrecho*, México: Crítica.
- Aganbegjan, Abel (1989), *Ökonomie und Perestroika-Gorbatschows Wirtschaftsstrategien*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

- Balcerowicz, Leszek (2008), “Institutional Systems and Economic Growth”, en Andreas Aslund y Marek Dabrowski (eds.), *Challenges or Globalization: Imbalances and Growth*, Washington D.C.: PIIIE, pp. 153-199.
- Berend, Rolf (1998), “Die Notwendigkeit der Stukturfondsreform”, en Günter Rinsche e Ingo Friedrich (eds.), *Weichenstellung für das 21. Jahrhundert*, Colonia: Bohlau, pp. 267-274.
- Chavance, Bernard (2018), *La economía institucional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Europea (2010), *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE)*, Bruselas: Diario Oficial de la UE, C83/13, [<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>] (fecha de consulta: mayo 2021).
- Comisión Europea (2021), *Tratado de Maastricht*, Bruselas: Diario Oficial, C 191, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>] (fecha de consulta: mayo 2021).
- Consejo Europeo (2020), *Marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU*, Bruselas: CE, [<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>] (fecha de consulta: julio 2021).
- Eucken, Walter (2004), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Stuttgart: UTB.
- Fernández Navarrete, Donato (2005), “Modelo económico de la Unión Europea: fundamentos y limitaciones”, Madrid: ICE, núm. 820, enero-febrero, pp. 10-32, [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/71764/FernandezNavarrete_Modelo_economico.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (fecha de consulta: julio 2021).
- García-Valdecasas, Ignacio (2005), *El rechazo al proyecto de Constitución europea: un análisis retrospectivo*, Madrid: Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+159-2005] (fecha de consulta: agosto 2021).
- Garrido Yserte, Rubén, Tomás Mancha Navarro y Juan R. Cuadrado Roura (2007), “La política regional y de cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”, *Investigaciones Regionales*, núm. 10, primavera, pp. 239-266, [<https://www.redalyc.org/pdf/289/28901010.pdf>] (fecha de consulta: julio 2021).
- Girón, Alicia y Marcia Solorza (2013), *Europa: deudas soberanas y financiación*, México: UNAM-IIE.
- Gregory, Paul A. y Robert E. Stuart (2013), *The Global Economy and its Economic Systems*, Manson: South Western-Cengage Learning.
- Gutmann, Gernot (1999), “In der Wirtschaftsordnung der DDR angelegte Blockaden und Effizienzhindernisse für die Prozesse der Modernisierung des

- Strukturwandels und des Wirtschaftswachstums”, en Eberhard Kuhrt (ed.), *Die Endzeit der DDR-Wirtschaft*, Opladen: Leske+Budrich, pp. 1-60.
- Hamel, Hannelore (1989), “Ordnungspolitische Gestaltung der Wirtschaftssysteme”, en Hannelore Hamel (ed.), *Soziale Marktwirtschaft-Sozialistische Planwirtschaft*, Munich: Franz Vahlen, pp. 25-60.
- Herrmann, Ulrike (2016), *Kein Kapitalismus ist auch keine Lösung*, Frankfurt: Westend.
- Keynes, John Maynard (2000), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Kirchner, Christian (2008), “Ordnungstheorie und Constitutional economics”, en Helmut Leipold e Ingo Pies (eds.), *Von der Ordnungstheorie zur Institutionenökonomik*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, vol. 90, Stuttgart: pp. 87-107.
- Kornai, János (1992), *De Marx al libre mercado*, México: Vuelta.
- Leipold, Helmut (1989), “Planungs- und Eigentumsordnung als konstitutive Ordnungsformen”, en Hannelore Hamel (ed.), *Soziale Marktwirtschaft - Sozialistische Planwirtschaft*, Munich: Franz Vahlen, pp. 1-24.
- Leipold, Helmut y Sandra Ludwig (2004), “Soziale Marktwirtschaft und europäische Wirtschaftsordnung”, en Uwe Andersen (ed.), *Soziale Marktwirtschaft. Stagnation, Umbau oder Neubeginn? Politische Bildung*, vol. 37, núm. 1, pp. 43-59, [<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29875/1/506408213.PDF>], (fecha de consulta: julio 2021).
- Llanos Reyes, Claudio (2012), “Estado y economía: críticas y propuestas en las miradas de William Beveridge y Walter Eucken”, *Ecos de Economía*, año 16, núm. 35, julio-diciembre, pp. 91-122, [<https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/1794/1844>] (fecha de consulta: agosto 2021).
- Marx, Karl (2010), *El capital*, México: Siglo XXI Editores.
- Marx, Reinhard (2008), *Das Kapital: Ein Plädoyer für den Menschen*, Munich: Plattloch.
- Müller-Armack, Alfred (1976), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, Berna: Haupt.
- North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Paramio, Ludolfo (2009), “El modelo europeo: ¿modelo económico o modelo social?”, *Nueva Sociedad*, núm. 221, mayor-junio, pp. 166-179, [<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no221/12.pdf>] (fecha de consulta: junio 2021).

- Pernice, Lars (2002), “El Euro, nueva moneda para Europa”, *Economía Informa*, núm. 302, febrero, [http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/1557/Publica_20140401052326.pdf] (fecha de consulta: agosto 2021).
- Pernice, Lars (2018), “La Unión Europea entre políticas anticíclicas y criterios de Maastricht”, *Economía Informa*, núm. 413, noviembre-diciembre, [<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/413/07LaUnionEuropea.pdf>] (fecha de consulta: julio 2021).
- Renner, Andreas (2000), “Der ökonomische Ansatz Walter Euckens”, en Helmut Leipold e Ingo Pies (eds.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven* [en Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, vol. 64, Stuttgart: Lucius, pp. 1-24].
- Reyes Guzmán, Gerardo y Carlos Moslares García (2010), “La Unión Europea en Crisis: 2008-2009”, *Problemas de desarrollo*, vol. 41, núm. 161, abril-junio, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200001] (fecha de consulta: julio 2021).
- Schüller, Alfred (2008), “50 Jahre Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme”, en Helmut Leipold e Ingo Pies (eds.), *Von der Ordnungstheorie zur Institutionenökonomik* [en Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, vol. 90, Stuttgart: Lucius, pp. 3-26].
- Schumpeter, Joseph Alois (1976), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid: Aguilar.
- Scully, Gerald W. (1992), *Constitutional Environments and Economic Growth*, Princeton: Legacy Library.
- Sik, Ota (1976), *The third way*, Londres: Wildwood House.
- Taube, Markus (2014), “Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung und ihre ordnungspolitischen Leitbilder in der VR China seit 1949”, *Duisburg Working Papers on East Asian Studies*, núm. 96, University of Duisburg-Essen: Institute of East Asian Studies, [<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/92915/1/777359472.pdf>] (fecha de consulta: agosto 2021).
- Thalheim, Karl C. (1960), *Vergleich der Wirtschaftsformen in Demokratie und Diktatur*, Berlín: Max Gehlen.
- Thieme, Jörg H. (1994), *Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung*, Múnich: DTV.
- Wogau, Karl von (1998), “Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion”, en Günter Rinsche e Ingo Friedrich (eds.), *Weichenstellung für das 21. Jahrhundert*, Colonia: Bohlau.

SOCIOS ESTRATÉGICOS

*Jorge Alberto Quevedo Flores**

DEFINICIÓN

LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS son una categoría política que ningún documento de la Unión Europea (UE) o declaración define claramente, lo cual lo convierte en un problema en sí mismo.¹ Es hasta la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la que se reconoció la necesidad de perseguir los objetivos de la UE “tanto por la cooperación multilateral en organizaciones internacionales como por asociaciones con actores claves”. En este contexto, seis países fueron mencionados en su momento como actores claves: Estados Unidos, con la relación transatlántica considerada “irreemplazable”; Rusia, “un factor principal en la seguridad y prosperidad europea”; y finalmente, Japón, China, Canadá y India fueron catalogados como países con los cuales “la Unión Europea debería mirar para desarrollar las asociaciones estratégicas”.

Dicha lista no estaba cerrada y se planteaba establecer asociaciones estratégicas: “con todo aquellos que compartieran los objetivos y valores de la Unión Europea, y estuvieran preparados para actuar en su apoyo”. Se tiene que subrayar

¹ Varios autores coinciden en la falta de literatura especializada sobre el tema y concepto de asociación estratégica, por lo que los planteamientos sobre las bases y fundamentos de las mismas se desarrolla a partir de la descripción histórica y de los documentos oficiales de la Unión Europea, para poder entender de dónde viene y cuál es el razonamiento de dichas asociaciones estratégicas.

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

que en dicha Estrategia Europea de Seguridad de 2003, las asociaciones estratégicas fueron consideradas como algo para aspirar y alcanzar y no como un instrumento consolidado de política exterior de la UE (Grevi, 2010). Algunos investigadores y académicos señalan que “los criterios para evaluar quien se convierte en un socio estratégico son dejados prácticamente inespecificados” (Menotti y Vencato, 2010). Lo anterior trajo consigo una permanente confusión en cuanto a la lista específica de los socios estratégicos. Pero después de las recomendaciones de la Estrategia de Seguridad, la UE elaboró una nueva clase de documentos, expresamente llamados “la asociación estratégica” y al parecer se dirigió exclusivamente hacia poderes emergentes como China e India, seguido por Sudáfrica, Brasil y México.²

Estos documentos lanzaron una nueva dinámica en la cual la Comisión Europea iniciaba las asociaciones estratégicas con terceros países a través de una Comunicación para posteriormente ser endosada al Consejo Europeo. De este modo, la Comisión Europea había sustituido al Consejo Europeo en la conducción para el desarrollo de las asociaciones estratégicas, dándoles más sustancia sobre el papel, pero no en la práctica o en términos de pensamiento estratégico.

Se puede precisar en palabras de Renard, que “no hay ninguna definición oficial sobre los socios estratégicos”. Lo que existe son algunos elementos de definición que aparecen en varios documentos de la Comisión Europea, pero nada cerca de una definición, levantando un gran cuestionamiento sobre cuál es el factor que hace que la UE y un tercer país decidan desarrollar una asociación estratégica (Renard, 2010a). Según Kay (2000), el concepto de socio estratégico surgió a partir de la Posguerra Fría, particularmente en países de Eurasia y Asia, los cuales reaccionaron al final del orden bipolar desarrollando nuevas estrategias de acercamiento de una forma flexible para llegar a acuerdos con la “única superpotencia”, así como con otros poderes regionales, sin afectar a las nuevas formas de alianza, a veces preocupantes e inciertas.

La publicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 es el primer documento oficial de la UE en el que se menciona que las asociaciones estratégicas con países que compartan normas y valores de la UE con el

² European Commission, *A maturing partnership: shared interest and challenges in EU-China relations*, (COM 533), Bruselas: European Commission, 2006; European Commission, *An EU-India strategic partnership*, (COM 430), Brussels: European Commission, 2004; European Commission, *Towards an EU-South Africa strategic partnership*, (COM 347), Bruselas: European Commission, 2006; European Commission, *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, (COM 281), Bruselas: European Commission, 2007; European Commission, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, (COM 447), Bruselas: European Commission, 2008.

objetivo de fortalecer el multilateralismo, se ubica como un tipo de instrumento de política exterior. Pero es cierto que este documento es más político que estratégico, situado en el contexto de la guerra de Iraq y de los desacuerdos resultantes de las relaciones transatlánticas e intraeuropeas. Dicho documento pretendía formular objetivos en la conexión con la búsqueda de asociaciones estratégicas, aún y cuando estos objetivos son abstractos en su formulación y limitados en su alcance.

Los tres pilares de una asociación estratégica sólida son: reciprocidad, que produzca beneficios mutuos concretos; coherencia entre la UE y los Estados miembros, y coherencia dentro de la UE. La base de las asociaciones estratégicas son los intereses y valores de la UE que se encuentran conectados en sí. El marco general para todas las asociaciones es la gobernanza mundial. Grevi (2011) señala al respecto:

Para un actor mundial comprometido con el multilateralismo eficaz, las asociaciones bilaterales y los marcos multilaterales deben verse como algo conectado y no como niveles alternativos de intervención en la creación de un nuevo orden internacional. De hecho, a la hora de tratar con sus socios estratégicos, el gran desafío para la Unión Europea es representar un doble papel, interviniendo con dureza en las negociaciones cuando sea necesario y buscando, cuando sea posible, resultados beneficiosos para todos y normas comunes.

Se puede definir o clarificar en términos generales el concepto de la asociación estratégica como una alianza entre dos o más Estados o regiones, con el objetivo de generar beneficios mutuos a partir de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes. Dichas asociaciones estratégicas ponen un énfasis sobre los rasgos de estructura del Estado, en donde se identifica la capacidad y autoridad del mismo para hablar, ejecutar, movilizar recursos a nivel regional e internacional. Las asociaciones estratégicas son también comprensivas y no se fragmentan en función de un tema económico, político o de seguridad, dado que el interés vital de las partes atraviesa estos diferentes dominios.

Un socio estratégico tiene que ver con un nivel elevado de cooperación entre dos países o regiones, en donde se hacen socios transformando relaciones de dependencia o subordinación en asociados de más alto nivel, que tiene que ver con alianzas parejas o de intereses mutuos. La asociación estratégica requiere cierto grado de afinidad entre sus socios, así como un grado de complementariedad, por lo que se busca hacer asociaciones estratégicas con países con los cuales se comparten valores y se tiene confianza mutua. El éxito o fracaso de éstas gira en torno al grado de cooperación y complementariedad en temas de interés común a nivel internacional.

El informe 2008 sobre la puesta en práctica de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (ofrecer seguridad en un mundo en evolución), de manera particular, enmarcó las asociaciones estratégicas como instrumentos para perseguir el multilateralismo eficaz. Algo confuso, sin embargo, porque esto conlleva a desarrollar una mezcla de asociaciones con instituciones multilaterales, con grupos regionales y con actores individuales, sin hacer caso a criterios para reconciliar estos diferentes niveles de relaciones. En este mismo sentido, el informe señala a Estados Unidos como “el compañero clave para Europa”. El informe describe de forma sumaria el estado de las relaciones con otros socios estratégicos: “Considerablemente hemos ampliado nuestra relación con China. Los lazos con Canadá y Japón son cercanos y de muchos años. Rusia se constata como un importante socio sobre sucesos globales. Hay todavía el espacio para hacer más en nuestra relación con India. Las relaciones con otros compañeros, incluyendo Brasil, Sudáfrica y, dentro de Europa, Noruega y Suiza han crecido en la importancia desde 2003”.

En este sentido, Grevi (2010: 2) señala: “las asociaciones no se hacen estratégicas en virtud de la definición de ellos como tal. El debate sobre quién es un compañero estratégico y quién no, es un círculo y la práctica de atribuir tal estado político es bastante incoherente. Tanto la calidad estratégica como la naturaleza de asociación de relaciones con países individuales a menudo son cuestionadas”. Por lo que se puede afirmar que las nueve³ asociaciones estratégicas de la UE ni son idénticas ni son iguales. En cambio, la UE debería identificar cuáles son sus intereses y objetivos principales y estratégicos, así como qué asociaciones estratégicas le ayudan, perceptiblemente, a avanzar o alcanzarlos.

Las asociaciones estratégicas son aquellas en las que ambas partes consideran esenciales para alcanzar sus objetivos básicos. Esto es porque la cooperación de socios estratégicos puede conducir a juegos de ganar-ganar y, a la inversa, porque tales socios son los que podrían infligir la mayor parte de daño el uno al otro en relaciones distintas. Grevi (2010: 3) apunta que las asociaciones estratégicas son el medio bilateral importante para perseguir objetivos principales. Como tal, ellas pueden concernir a actores claves globales, pero también regionales. Los tres objetivos señalados por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 –la dirección de amenazas de seguridad, edificar una vecindad segura y bien gobernada, y la promoción del multilateralismo eficaz– permanecen como centrales, pero requiere perfilarlos y ponerlos al día. Los temas relacionados con el cambio climático, la seguridad de energía y, más amplia-

³ Hasta el inicio de 2010 la UE tenía firmado nueve asociaciones estratégicas, no se incluye en ese momento a Corea del Sur, quien se convierte en socio estratégico a finales de 2010.

mente, la preservación de bienes globales se acentúa en el informe de puesta en práctica en la Estrategia Europea de Seguridad de 2008.

Bajo el contexto de un sistema de crisis posfinanciera con crecimiento inactivo, austeridad en Europa y desequilibrios globales económicos, la protección de los intereses económicos de la UE, tanto por la vía multilateral como por la vía bilateral, es una prioridad apremiante. Una idea orientada a definir las asociaciones estratégicas aconseja que en lugar de tener un listado rígido de socios estratégicos, se deben incluir algunos criterios de sentido común para evaluar la importancia estratégica de las relaciones con algunos otros socios de la Unión Europea.

Ante el anterior ramillete conceptual poco claro es difícil, o casi imposible, identificar el sentido de las asociaciones estratégicas, así como sus problemas de definición y sus objetivos de las asociaciones. Éstas, por consiguiente, han tomado diferentes formas y significados diferentes. Las asociaciones también han sido negociadas con compañeros diversos sin la exposición razonada ni estratégica que dirige aquellas opciones.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La asociación estratégica, desde el punto de vista nominal, presenta unas características ambiciosas que se aplican con cierta frecuencia en el campo de la seguridad, por ejemplo en las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la UE para afrontar algunas cuestiones de seguridad con los Balcanes o los Estados del sur del Mediterráneo. Sin embargo, se le ha dotado de un contenido muy específico y distinto en las relaciones con los Estados africanos, asiáticos o algunos países latinoamericanos. Lo anterior hace notar que las características de la asociación estratégica se determinan con base en las dimensiones e “intereses” que se le pretenden dar por parte de quien la otorga, en el caso de la UE influye la región o el país y/o el tema de seguridad o de interregionalismo (Rodríguez, 2008).

Se puede decir que las asociaciones estratégicas han sido usadas principalmente para motivos políticos, para recompensar a un compañero o destacar la importancia de una relación para procurar alcanzar objetivos estratégicos. En la construcción de este nuevo concepto internacional, la UE usó por primera vez la expresión “asociación estratégica” en el nivel más alto en 1998, a partir de las conclusiones del Consejo Europeo de Viena, las cuales reafirmaban “la importancia de Rusia como un socio estratégico de la Unión Europea”.

Seis meses más tarde, en el siguiente Consejo Europeo de Colonia de 1999, se utilizaba para introducir las innovaciones traídas según el Tratado de Ámsterdam en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sobre la propuesta de adopción de una Estrategia Común sobre Rusia para “reforzar la asociación estratégica entre Rusia y UE”. Por lo que Rusia fue el primer país con el cual la Unión Europea se aventuró en la retórica estratégica y ningún otro país fue descrito como socio estratégico a finales de los años noventa. La relación transatlántica (UE-Estados Unidos) fue representada como “la principal fuerza para la paz y la prosperidad para ambas partes y para el mundo”, pero no se le concedía el adjetivo de asociación estratégica. La relación con Japón no era aún determinada como estratégica tampoco, y no fue más allá de meras publicaciones bilaterales de ambas partes.

En este sentido, Renard (2011) señala que:

tal parece que el concepto de la asociación estratégica, nació de la retórica relacionada con la adopción de Estrategias Comunes hacia terceros países (Rusia y Ucrania) y terceras regiones (Mediterráneo, propuestas hacia América Latina y África). Sin embargo, mientras que el supuesto de “Estrategias Comunes” se han ido perdiendo en la historia de la Unión Europea, las asociaciones estratégicas de algún modo han sobrevivido hasta este día, a pesar de todas las incertidumbres que todavía rodean el concepto.

La puesta en marcha de las estrategias comunes con Rusia, Ucrania y la región del Mediterráneo parece confirmar que el concepto de asociación estratégica fue unido, al principio, a la puesta en práctica de Estrategias Comunes y al contexto particular de incertidumbre del decenio de los años 1990-2000, debido a la aparición de un nuevo orden mundial, la normalización de relaciones con el espacio postsoviético y el crecimiento de la UE en el escenario internacional.

El ascenso de la UE como actor internacional a finales de los años noventa hizo que se consolidara mayor poder de actuación a nivel internacional con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Lo anterior conllevó a utilizar nuevos instrumentos de actuación para jugar un mejor papel a escala mundial. El aumento del protagonismo de la UE como actor internacional fue un fenómeno que coincidió con un cambio geopolítico, resultado del ascenso de nuevos poderes globales, sobre todo China, con la cual la UE había desarrollado interacciones crecientes.

El Tratado de Maastricht fue el instrumento que permitió a la UE convertirse en un actor relevante en el ámbito internacional, a través de los nuevos

instrumentos que aporta la política exterior de seguridad común (PESC), en la que su actuación jurídica se fundamenta en el Título quinto de dicho Tratado, y que retoma algunas de las cuestiones de Cooperación Política Europea (CPE). Asimismo, el Tratado de la Unión Europea concibe una serie de instrumentos para la realización y puesta en marcha de los objetivos de la PESC. “Para la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, se establecen los siguientes instrumentos”: *a)* la determinación de estrategias comunes; *b)* la adopción de acciones comunes; *c)* la adopción de posiciones comunes; *d)* el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

El Tratado de Ámsterdam trata de superar las contradicciones existentes entre los objetivos comunes de la PESC, especialmente ambiciosos, y los medios que la UE tenía para alcanzarlos, que no parecen estar a la altura de las expectativas ni de los retos que se plantean. En este sentido, varios analistas europeos advirtieron sobre el peligro de las expectativas generadas y las capacidades existentes: instrumentos, recursos y facilidad de acuerdos. Los instrumentos de la PESC se clarifican tras la reforma de Ámsterdam y se distinguen tres instrumentos básicos comunes: posición, acción y estrategia.

Todo lo anterior puede dar una idea del entramado jurídico que tenía la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, en la que en ningún momento se establece la figura de socio estratégico como término jurídico. Sólo hace referencia a sus instrumentos de actuación, en los que sobresale la estrategia común como la de mayor rango de actuación de la misma Política Exterior Común. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, se le da al Consejo Europeo la capacidad para adoptar “estrategias comunes” a largo plazo (cuatro años), por lo que se adoptaron para Rusia y Ucrania; en 2000 para la región Mediterránea, y en el 2001 se propuso una estrategia para la región de los Balcanes y América Latina (no aprobadas).

El desarrollo de las asociaciones estratégicas de la UE con una gama tan diversa de países hace que sean inevitablemente muy diferentes en su alcance, su profundidad y ambición. Lo anterior hace difícil identificar los criterios comunes para seleccionar este grupo en particular de países; se hace en términos de su estado de poder, de su afinidad normativa o son de especial interés para la UE por asociarse con un país en particular (Gratius, 2011). No hay ninguna lista oficial de socios estratégicos de la UE, y probablemente sólo unas personas podrían llamarlos así a todos ellos. De hecho, las asociaciones varían dependiendo el significado, la audiencia o el conferencista.

Por ejemplo, en su primer discurso de política exterior en el Colegio de Europa, en febrero de 2010, el presidente del Consejo de la Unión Europea,

Herman Van Rompuy (2010) dijo: “Tenemos que repasar y reforzar nuestra relación con socios estratégicos. Por encima de todo pienso en Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, Japón, India, Brasil”. En julio del mismo año, en una conferencia en Atenas, la representante de la Política Exterior Europea, Catherine Ashton (2010), señaló una lista diferente de socios estratégicos: “Tenemos que invertir en nuestras asociaciones, continuando el trabajo con nuestras asociaciones estratégicas establecidas como Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá, y enfocándonos en el desarrollo de nuestras relaciones con los poderes que surgen o han surgido, China, India, Brasil, Sudáfrica, Indonesia”.

Lo anterior puede dar una idea de que no existe claridad por parte de los dirigentes de la UE en cuanto a un listado sobre los socios estratégicos de la UE; además de no coincidir, omite países con los cuales ya se tiene una asociación de ese tipo. Por lo que se puede concluir que existe una cierta clasificación de los socios estratégicos a partir de su peso económico, militar, político, su grado de influencia, su grado de coincidencia, cercanía geográfica o situación geopolítica, entre otros factores, con la UE. Lo cual plantea que no hay un razonamiento claro detrás de la elección y clasificación de socios estratégicos.

Por ejemplo, Estados Unidos es considerado un socio natural por algunos funcionarios europeos, pero en el caso de China y Rusia se convierten en socios pivote, mientras que otros simplemente no se les consideran, como es el caso de México. Por lo que algunos países con asociaciones estratégicas consideran poco razonada la exposición de motivos y, evidentemente, mucho menos estratégica. Su inclusión a veces parece ser más el resultado de juegos políticos e institucionales que de una reflexión verdaderamente estratégica. Ante este escenario, existen varios autores e investigadores que han llegado a formalizar cierto tipo de taxonomía sobre los socios estratégicos de la UE, entre los cuales encontramos a Thomas Renard y Susanne Gratius, quienes desarrollan un cierto tipo de clasificación.

Renard (2010b) señala, en una primera clasificación, que las nueve asociaciones estratégicas (sin contabilizar a Corea del Sur en ese momento) se pueden clasificar como: *a)* No idénticas y *b)* No iguales.

a) En este sentido no todas las asociaciones estratégicas son idénticas, aunque todas estas relaciones estén calificadas para ser una asociación estratégica en documentos formales o informales, pero no nacieron de la misma forma, ni se desarrollaron en la misma etapa. Por un lado, se tiene en primer lugar las relaciones con Canadá, Rusia, Estados Unidos y Japón (CRUSAJ) –“los poderes establecidos”– que son reguladas por unos cuantos documentos prioritarios y muchos diálogos sectoriales. A pesar del empleo de la retórica de “asociación

estratégica” durante las Cumbres, no existe ningún documento oficial sobre dicha “asociación estratégica” con estos países de poderes establecidos. La UE considera las relaciones de muchos años como intrínsecamente “estratégicas” por varios motivos, y su evolución natural no requirió una formalización en algún documento.

Por otro lado, y en segundo lugar, la UE adoptó una serie de documentos explícitamente titulados “asociación estratégica” con Brasil, India, China, Sudáfrica y México (BICSAM) – “los poderes emergentes” – con el objetivo de adaptar sus relaciones con países de rápido ascenso en el sistema global. La relación con dichos países no se desarrolló tan naturalmente como en la categoría anterior, y los acuerdos bilaterales se desarrollaban a partir de su ascenso internacional, por lo que la UE les otorga un tipo de recompensa que permita mantener un marco comprensivo de la relación y un compromiso continuo asegurado. En la relación con esos países el mecanismo institucional es una Comunicación de la Comisión endosada por el Consejo y aprobada en una cumbre bilateral.

b) En cuanto a que no todas las asociaciones estratégicas son iguales, los socios estratégicos pueden ser clasificados de la siguiente forma: 1) *Socio esencial*: la asociación estratégica con Estados Unidos parece estar por encima de cualquier otra asociación, dado que la relación transatlántica es muy importante en el incierto entorno global de la actualidad, a diferencia del pasado. Esta sociedad es esencial porque poco se puede hacer sin el apoyo de la superpotencia americana; 2) *Socios pivote*: las asociaciones estratégicas con Rusia y China, y hasta cierto punto con Brasil e India (BRIC), son más complejas, pero casi tan importantes para enfrentar los desafíos contemporáneos globales y alcanzar los objetivos clave de la política exterior de la UE. Dichas asociaciones son pivote porque la relación con estos países puede ayudar a equilibrar el sistema internacional en pro o en contra de los intereses de la UE; 3) *Socios naturales*: las asociaciones estratégicas con Canadá y Japón parecen menos estratégicas que aquella con Estados Unidos o los países BRIC. Sin embargo, estos dos países no son insignificantes como los demás, dado que mantienen cierto estatus en asuntos internacionales y tienen una presencia significativa en el G8 y el G20; 4) *Socios regionales*: México y Sudáfrica son dos enanos entre los socios estratégicos de la UE, aunque ellos puedan traer un valor añadido en el nivel regional (probablemente es más obvio el caso de Sudáfrica que el de México).

Una asociación estratégica formal actúa como una especie de paraguas para la relación, esto ofrece un marco comprensivo para los socios y levanta el nivel del diálogo (al nivel de Cumbre). Dichas asociaciones estratégicas crean

una relación privilegiada con jugadores globales de rápido ascenso, en donde se procura desarrollar una relación de confianza mutua entre la UE y el socio estratégico a través de la consulta bilateral y la coordinación. Tal relación privilegiada viene a reforzar la cooperación bilateral sobre temas sensibles de preocupación global o regional. El establecimiento de relaciones privilegiadas con los socios formales es crucial para la UE, dada la importancia de la relación con poderes emergentes desarrollados en la década pasada, aun cuando la mayor parte de estas relaciones son bastante viejas.

La UE reconoce la importancia creciente y la influencia de los socios estratégicos formales, pero también reconoce sus nuevas responsabilidades y obligaciones como un actor global. Dichas asociaciones estratégicas son tanto causa como consecuencia de intensificar (o densificar) y diversificar (proliferación de diálogos sectoriales) la relación de las distintas instancias de la UE, ya sea la Comisión o el Consejo. Pero en estas asociaciones estratégicas formales se incluyen a casi la mitad de todos los socios estratégicos de la UE; al respecto, Renard denomina a la otra mitad como socios estratégicos reales o socios estratégicos grandiosos.

Renard define a los socios estratégicos reales como actores globales clave que tienen un papel central en la solución de desafíos globales, en el sentido en que la UE no puede solucionar estos sucesos sin la contribución positiva de este socio real, y que su colaboración es importante para el multilateralismo eficaz a escala mundial, es decir, la coordinación de la UE con sus socios reales en foros multilaterales. Las asociaciones estratégicas van más allá del sentido de relaciones bilaterales y enfocan la instrumentalización de esta relación bilateral para fines multilaterales. Pero según Renard, la lista de socios estratégicos reales debería surgir de una evaluación sobre la importancia estratégica de terceros países para alcanzar los objetivos de la política exterior de la UE. Por lo que resta desarrollar una estrategia que permita ampliar la lista de socios estratégicos reales a partir de los socios estratégicos formales; el debate está en cómo compaginar a los socios estratégicos reales y formales de la UE, que le permitan convertirse en un actor internacional relevante.

En las pasadas dos décadas, la UE estableció diez asociaciones estratégicas, Gratius (2011: 1) los identifica como los “diez especiales”, y señala que son desiguales en tamaño, poder, estatus y recursos naturales. Los “diez especiales” se diferencian en su adhesión a valores e intereses europeos. Asimismo, señala que no existen criterios claros para la selección de un socio estratégico, por ejemplo algunos de los “diez especiales” son poderes globales o regionales, y otros son países pequeños con poco empuje internacional. La firma de acuerdos de libre comercio con la UE es una excepción más bien que una norma; al

parecer esto no es una condición previa para que un país pueda convertirse en socio estratégico.

Las asociaciones estratégicas de la UE se pueden clasificar como tradicionales o “asociaciones establecidas”, que son con economías avanzadas como Estados Unidos, Canadá y Japón; y asociaciones estratégicas recientes o “potencias emergentes”, que son con países de reciente ascenso internacional que conforman el grupo de países (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, México y Corea del Sur) que aún son receptores, algunos de ellos, de cooperación al desarrollo por parte de la UE. El primer grupo, los socios “tradicionales” son aliados clave de la UE en Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio y en el multilateralismo tradicional. El grupo de socios “emergentes” busca ganar influencia y mejorar sus posiciones en el sistema internacional. Para estos países, el principio de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos conserva un gran atractivo, también coinciden en la utilización del multilateralismo como una estrategia para contener a los Estados más poderosos.

Ante este escenario, Gratius menciona que no hay ningún criterio claro para la selección de socios estratégicos o para el contenido de las asociaciones estratégicas. En estos momentos coexisten tres generaciones de socios estratégicos y que sirven a objetivos diferentes. La UE debería profundizar compromisos con un pequeño y selecto número de socios estratégicos, pero tal parece que el objetivo prioritario de la UE es acrecentar su cobertura geográfica con países de distintas regiones del mundo.

A pesar de las diferencias entre sus socios estratégicos, la UE aplica ahora una estrategia mediante la celebración de cumbres bilaterales lanzando proyectos de acción común y estableciendo cooperación multidimensional en los niveles bilateral, regional y global bajo cada asociación estratégica. Gratius (2011: 1) reflexiona sobre cuál será el papel de las asociaciones estratégicas en la futura política exterior de la UE y cómo pueden extender su alcance. En este sentido, la UE no tiene aún una definición concreta de qué es un socio estratégico. Los socios estratégicos no pueden tener el gran potencial que se espera sin la cooperación sobre el multilateralismo con los poderes emergentes. Dicho grupo de países pueden servir como instrumento de política exterior bilateral de la UE a través de ampliar el número de asociaciones estratégicas.

Ante lo cual, Gratius (2011: 2) señala que los socios estratégicos pueden ofrecer un valor añadido a la política exterior europea, sobre todo los poderes emergentes o de reciente ascenso internacional, por lo que se debe ampliar las asociaciones estratégicas con más países. Una primera condición para que una asociación estratégica sea productiva parece estar en la reciprocidad de intereses entre los socios. Las asociaciones estratégicas se basan en las relaciones

iguales y estables de largo plazo, superando sus ideologías y contribuyendo a una mutua confianza y beneficios. Esto implica una ventaja de dirección mutua: la mejora de los terceros países dentro de la política exterior de la UE y la mejora de la UE como socio estratégico para los terceros países.

Gratius señala que no parece haber ningún criterio común o clasificación para ser elegido como socio estratégico ni para el contenido de la asociación estratégica, los indicadores sugeridos en el debate sobre los socios estratégicos no son muy convincentes, entre los que se puede identificar están los siguientes:

- a) *La posición de poder de los socios estratégicos*: “Los diez especiales” ofrecen un cuadro bastante diverso entre nuevos poderes globales como China, India y Brasil, poderes en declive como Rusia y México, y países como Sudáfrica y Corea del Sur con un peso estratégico con sus vecinos. Asimismo, existen nuevos poderes emergentes como Colombia, Egipto, Indonesia, Paquistán, Nigeria y Ucrania que probablemente soliciten una asociación estratégica.
- b) *Estatus de poder regional*: consideran que Canadá, Corea del Sur y México son socios estratégicos, y que ser un poder regional no es un criterio. Ninguno cumple con la opción de una distribución regional coherente de socio estratégico; en cambio, esta situación exhibe una fuerte atención sobre países de Asia y América primordialmente para desarrollar asociaciones estratégicas (que representa ocho de diez asociaciones estratégicas).
- c) *Socios naturales basados en valores*: la calificación como socio “natural” o de la misma opinión, basados en una alianza normativa y valores compartidos, no es criterio para la selección de un socio estratégico. En este sentido, China y Rusia son incluidas en la lista, y Paquistán podría convertirse igualmente en socio estratégico.
- d) *Intereses particulares de Estados miembros*: ninguna de las conclusiones es clara sobre el criterio de que los Intereses particulares de los Estados miembros de la UE son utilizados para consolidar las asociaciones estratégicas. Una de las razones aparentes para ser un socio estratégico es la necesidad de actuar en conjunto y de un modo más coherente hacia ciertos socios donde los miembros de la UE tienen fuertes intereses nacionales y tienden a actuar unilateralmente, pero aunque algunos países europeos han desempeñado un papel importante en el establecimiento de asociaciones estratégicas (Portugal apoyando a Brasil, España a México y el Reino Unido presionando por la India), otras asociaciones estratégicas pueden ser atribuidas al tamaño y la importancia del país (China, India, Rusia, Estados Unidos) o la respuesta pasiva a una petición por de una de las partes (México y Corea del Sur).

- e) *Principales intereses*: es también sumamente difícil distinguir a los socios estratégicos en términos de ciertos eventos internacionales como la seguridad, la democracia, el comercio o el desarrollo. Gran parte de las asociaciones estratégicas han mejorado en la agenda del comercio tradicional y la cooperación económica hacia sociedades inclusivas. Lo anterior según los proyectos de acción y las declaraciones de las cumbres bilaterales, las asociaciones estratégicas incluyen una gama amplia de eventos bilaterales, regionales y globales y no establecen una jerarquía clara de prioridades.

Gratius, resume que los criterios de selección de los socios estratégicos de la UE es una mezcla *ad hoc* de los intereses de los Estados miembros de la UE por su tamaño (India, China, Rusia y Estados Unidos); intereses regionales (Brasil); intereses de los Estados miembros (México, Corea del Sur); un papel importante en la política internacional (Sudáfrica, Canadá); valores compartidos, fuerte interdependencia (Estados Unidos, China, Japón, Rusia). Las asociaciones estratégicas responden a diferentes criterios y superponen opciones globales: estructura de poder (Estados Unidos-China), equilibrio de la hegemonía de Estados Unidos (Brasil, India, Rusia), nuevos socios (México, Sudáfrica y Corea del Sur), identidad común e institucional (Canadá, Japón y Estados Unidos). Todo lo anterior construye las asociaciones estratégicas de la Unión Europea.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

De esta nueva arquitectura de la acción exterior el instrumento de los socios estratégicos de la UE, que el Tratado de la Unión Europea (TUE), del Tratado de Lisboa, consagra en su Artículo 22:

Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21,⁴ el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la UE. Las

⁴ El Artículo 21 señala: “La acción exterior de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes en particular en el marco de las Naciones Unidas”. Tratado de la Unión Europea, Tratado de Lisboa, 2009.

decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

El anterior instrumento referente a los objetivos y socios estratégicos se ha utilizado en la política exterior común en los últimos años por parte de la Unión Europea, pero como un instrumento más político de la acción exterior que no estaba incluido en los Tratados de la Unión. El Tratado de Lisboa viene a darle una validez jurídica a este nuevo instrumento político de la acción exterior, toda vez que se incluye en su Artículo 22 del TUE. En este sentido, ya la propuesta de Tratado Constitucional en su Artículo III-293 señalaba:

Basándose en los principios y objetivos del artículo III-292, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Las decisiones europeas del Consejo sobre los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

Se puede corroborar que el Artículo III-293 del Tratado Constitucional se pasa íntegro al Tratado de Lisboa en su Artículo 22 del TUE. Esto significa una innovación en la acción exterior de la Unión Europea, al reconocer el desarrollo de relaciones estratégicas desde el plano más jurídico, dándole una base de actuación a las mismas.

Pero, ¿qué significa ser un socio estratégico de la Unión Europea? La Unión Europea otorga el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influir en el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. Mientras que el Acuerdo global es un instrumento bilateral que encierra un enorme potencial, la condición de socio estratégico depende específicamente de la capacidad del país socio para ejercer una influencia considerable en los asuntos de importancia mundial. Así pues, la Comisión Europea opina que considerar socios estratégicos a todos los miembros del grupo G5⁵ es una buena política.

⁵ El Grupo de los Cinco o G5 surge en 2005 tras la invitación del Reino Unido a los líderes de las 5 principales economías emergentes del mundo; Brasil, China, India, México Sudáfrica, para par-

Se puede señalar que el desarrollo de asociaciones estratégicas por parte de la Unión Europea tiene que ver con la nueva estructura del sistema internacional, en la que un grupo de países industrializados, cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global, se integran con la finalidad de analizar el estado de la política y de las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial, el G8. La Unión Europea participa en las reuniones del G8, pero no es anfitrión ni preside las cumbres aunque tiene los privilegios y las obligaciones de los miembros. Está representada por los presidentes de la Comisión y del Consejo.

Por lo tanto, la asociación estratégica se puede considerar como el status más elevado en las relaciones que puede tener la Unión Europea con un tercer país, más allá de un Acuerdo de Asociación. En la práctica puede tener repercusiones a dos niveles, dependiendo del país del que se trate: *a)* refuerza la coordinación entre la Unión Europea y sus socios estratégicos a nivel multilateral sobre los asuntos de importancia mundial y *b)* imprime un nuevo ímpetu político al desarrollo de relaciones e iniciativas de forma bilateral con los socios estratégicos. Por consiguiente, la asociación estratégica funciona conforme a un mecanismo en dos niveles que se reforzarán recíprocamente: los diálogos bilaterales y la cooperación se llevarán a cabo en el marco jurídico y operativo del Acuerdo vigente y se verán consolidados por el nuevo marco político y por la dinámica que éste creará; los diálogos y la cooperación generarán un clima de proximidad y facilitarán los intercambios entre expertos, funcionarios y responsables políticos, lo que, a su vez, favorecerá la coordinación sobre los asuntos de importancia mundial en los ámbitos correspondientes.

Ante un escenario mundial cambiante, la Unión Europea se enfrenta a grandes retos, los cuales requieren una respuesta internacional rápida y concertada. La reciente crisis económica y financiera ha mostrado en qué medida el bienestar, la seguridad y la calidad de vida de los europeos dependen de acontecimientos exteriores. Por lo que, con arreglo al Tratado de Lisboa y en consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la Unión Europea y sus Estados miembros deberán actuar de forma más estratégica para lograr que el peso de Europa se haga sentir a escala internacional. Lo anterior

participar en el Diálogo Ampliado de la Cumbre del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y, en su momento, Rusia, hoy excluido del grupo), realizado ese mismo año en Gleneagles, Escocia. La coordinación entre los cinco países comenzó en esta cumbre, para la cual los líderes del ahora G5, realizaron una reunión previa para acordar su postura y presentar una declaración conjunta en el Diálogo Ampliado.

requiere tener definidos con claridad sus intereses y objetivos estratégicos en cada momento y una reflexión centrada en los medios para ir por ellos con mayor firmeza.⁶

En las conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 se trató de establecer que las asociaciones estratégicas de la Unión Europea con actores claves a escala mundial constituyen un instrumento de gran utilidad para alcanzar los objetivos e intereses europeos. Pero funcionarán si esas asociaciones se entienden como una vía de doble sentido, basada en intereses y beneficios mutuos y en el reconocimiento de que todos los actores tienen tanto derechos como deberes. La plena participación de las economías emergentes en el sistema internacional debería permitir que sus beneficios se distribuyan de forma equilibrada y que las correspondientes responsabilidades se compartan de manera uniforme. En este contexto, el fomento del comercio con los socios estratégicos constituye un objetivo crucial que contribuirá a la recuperación económica y a la creación de empleo.

Para llevar a cabo lo anterior, la Unión Europea deberá establecer una estrategia real y efectiva hacia sus socios estratégicos. Por lo que se establecen ciertas medidas internas para mejorar la política exterior. En primer lugar, el Consejo Europeo insta a buscar un planteamiento más integrado, que asegure que todos los instrumentos correspondientes, tanto nacionales como de la Unión Europea, se movilicen de modo pleno y coherente, consecuentemente con las disposiciones de los Tratados, en apoyo de los intereses estratégicos de la Unión Europea, pues ésta deberá mejorar aún más la coherencia y la complementariedad de sus políticas interior y exterior.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de desarrollar sinergias entre las relaciones exteriores de la Unión Europea y las relaciones bilaterales de los Estados miembros con los terceros países. La puesta en común de información y la consulta sobre acontecimientos en los niveles correspondientes deberían de ser más activas y regulares, a partir de un calendario permanente de las cumbres de la Unión Europea y de los Estados miembros con los socios estratégicos más importantes. En tercer lugar, se debe tener una coordinación más estrecha y asidua entre los distintos agentes institucionales que intervienen en la definición y aplicación de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

En cuarto lugar, la UE necesita un panorama claro de los problemas concretos que plantean las relaciones con cada uno de los Estados socios, por lo que tendrá que elaborar una planificación a mediano plazo para fijar los objetivos

⁶ Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo conclusiones 16 de septiembre de 2010, Bruselas, 12 de octubre de 2010. CO EUR 16, CONCL 3.

que deberán alcanzarse a lo largo del tiempo, centrando las cumbres en dos o tres cuestiones esenciales. Para lograr esto, se plantea que la Alta Representante evalúe las perspectivas de las relaciones con todos los socios estratégicos y determine en particular los intereses de la UE y los posibles medios de apoyo para lograrlos. Al respecto, se tiene que reflexionar sobre la frecuencia, el formato y los resultados de las cumbres entre la UE y sus socios estratégicos, lo anterior para la consecución de los objetivos de la Unión Europea.

El expresidente del Consejo Herman Van Rompuy (2010) declaró que año tras año, después de cumbre tras cumbre, las asociaciones estratégicas demostraron ser “cajas vacías”, sin significado particular, y llegaba al centro del problema: “tenemos socios estratégicos, pero ahora necesitamos una estrategia hacia con ellos”. Esto generó un renovado interés sobre las asociaciones estratégicas. Los motivos para esta nueva atención son diversos. Según Renard, en primer lugar, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 dio una certeza jurídica a las asociaciones estratégicas de la UE. Asimismo, la creación de la figura de presidente del Consejo y de la Alta Representante de la Acción Exterior de la UE dieron un mayor ímpetu a la política exterior de la UE, por lo que esta nueva configuración establece un sentido compartido de dirección para la política exterior de la Unión Europea.

En segundo lugar, la política exterior de la UE ahora está más integrada y coherente gracias al Tratado de Lisboa y sobre todo al establecimiento del Servicio de Acción Exterior, que tendrá que jugar un papel muy importante en términos de planeación y puesta en práctica de las asociaciones estratégicas. El Tratado de Lisboa tiene el potencial para llenar de significado a las asociaciones estratégicas, al incluir todas las dimensiones de la política exterior de la UE, desde la economía a la política, así como de problemas regionales a desafíos globales. Los líderes de la UE tienen que convertir ese potencial en algo más concreto.

En tercer lugar, la Conferencia de Copenhague que buscaba convertirse en un despertador para la UE y donde se replantea demostrar los límites de su influencia global en un nuevo orden mundial dominado por la política de poder (Renard, 2010c). En Copenhague, a pesar de tener una posición común fuerte, se confirmó que la UE estaba al margen de sus propios socios estratégicos, sobre todo de los países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), quienes apoyan la posición de Estados Unidos –en otro golpe simbólico del destino, dos días antes del Consejo extraordinario europeo dedicado a las asociaciones estratégicas– que recordaron a la UE que sus asociaciones estratégicas son todavía un concepto hueco. El 14 de septiembre de 2010, en una votación en las Naciones Unidas, seis de sus diez socios estratégicos votaron contra la resolución de la UE para realzar su estado dentro de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Hay varios autores que señalan la necesidad urgente de establecer una estrategia clara y definida hacia sus socios estratégicos. Grevi (2011) plantea seis puntos a evaluar para el desempeño de actuación de la UE y sus Estados miembros.

- 1) El primer requisito crucial es que en sus acuerdos bilaterales con terceros países los líderes nacionales muestren un compromiso con las asociaciones estratégicas de la UE y actúen en consecuencia. Hace falta espíritu y juego en equipo para que la UE sea tomada en serio. Se tiene previsto celebrar debates de orientación entre Estados miembros en el Consejo antes de las cumbres con socios importantes.
- 2) Para que las asociaciones estratégicas contribuyan a alcanzar acuerdos en el ámbito multilateral, deben ser eficaces en el ámbito bilateral. La distinción entre cuestiones bilaterales y multilaterales es más difusa de lo que se suele admitir, pero sigue siendo un hecho que los socios estratégicos están más dispuestos a participar en cuestiones globales si sienten que satisfacen sus propios intereses.
- 3) La UE debería adoptar un enfoque más centrado y político hacia las relaciones interregionales, tanto para apoyar la cooperación regional como para conectar con socios estratégicos por medio de diversas plataformas. Los modelos regionales están en transición, en parte, al rol de actores regionales en marcos para el diálogo y la coordinación política. Más allá de la agenda económica y comercial tradicional se deben ampliar nuevas cuestiones y tratar de establecer iniciativas conjuntas en prioridades que persiguen en sus relaciones con socios individuales.
- 4) La UE debería ampliar sus relaciones estratégicas. Las asociaciones con los principales actores globales son estratégicas, pero no exclusivas, por lo que se tiene que analizar la ampliación de la categoría de las relaciones con los países PIN (Paquistán, Indonesia y Nigeria). Estos países juegan un importante papel bisagra en sus respectivas regiones y su importancia geopolítica y geoeconómica va en aumento. La UE debería profundizar sus relaciones con los países PIN al mismo tiempo que mejorar su perfil estratégico a los ojos de otros socios.
- 5) La UE debería invertir en asociaciones multidimensionales que vayan mucho más allá de las relaciones de Estado a Estado. Cuanto más amplia sea la base de una asociación, más tiempo durará. La interacción estructural entre las comunidades empresariales y de expertos de todas las partes, así como entre los actores de la sociedad civil, debería sustentar relaciones más sólidas.

- 6) La UE ha de desarrollar las herramientas prácticas de una diplomacia eficaz para tratar con grandes potencias, que en sí mismas son sumamente estratégicas al perseguir sus intereses generales. Las asociaciones necesitan capacidad para elaborar una postura única y poder seguirla con los mejores medios a su alcance en el nivel apropiado (Grevi, 2011: 34). Los seis puntos de Grevi ofrecen útiles posiciones para replantear la actuación de la UE hacia sus socios estratégicos a partir de 2011.

Por otra parte, Renard (2012) hace referencia en un nuevo documento sobre los diez principios básicos que deben dirigir la reflexión y la puesta en marcha de las asociaciones estratégicas de la UE. La lista no es exhaustiva, pero se enfoca en los atributos clave de cada socio estratégico:

- 1) Los hechos estratégicos son centrales para las asociaciones estratégicas. Las sociedades estratégicas deberían ser más comprensivas y cubrir un amplio espectro de áreas de la política. Pero en este momento las preocupaciones sobre el comercio y las interacciones económicas dominan la agenda de la UE con sus socios estratégicos. Este énfasis no sorprende dado las competencias de la UE en el comercio, al convertirse en principal socio comercial de la mayor parte de los socios estratégicos. Por lo que las asociaciones estratégicas serán verdaderamente estratégicas únicamente si los objetivos van más allá de las preocupaciones económicas. Ante lo cual se debería intentar dirigir a asuntos políticos y de seguridad con el objetivo de regular las relaciones estratégicas, incluyendo esfuerzos compartidos para enfrentar crisis geopolíticas y amenazas comunes transnacionales.
- 2) Las asociaciones estratégicas superan la cooperación sobre hechos concretos. Hay una tendencia natural a considerar relaciones bilaterales como el punto de partida para dirigirse a sucesos concretos, pero esta secuencia debería ser invertida, al menos en parte. Una asociación estratégica automáticamente no implica la cooperación sobre cada suceso. Sería sensible comenzar con hechos concretos y evaluar el valor añadido de las respectivas asociaciones estratégicas en cada caso. La UE no debería considerar simplemente qué puede hacer cada socio estratégico sobre un hecho determinado, sino también con qué compañero debería trabajar con más eficacia para solucionar un problema en determinada región.
- 3) Las cumbres son una parte del proceso de asociación estratégica, juegan un papel importante en muchos ámbitos, pues crean una oportunidad para los líderes de ambas partes para desarrollar confianza mutua a través de lazos personales, pero las cumbres tienen poco valor fuera de

un proceso estructurado. Deberían actuar como un recurso cuando las discusiones se estancan sobre algunos hechos, y éstas deberían ayudar a sellar negociaciones cuando llegue el momento oportuno. Muy frecuentemente, las cumbres con los socios estratégicos se convierten en finos acontecimientos orquestados, requiriendo mucho trabajo y coordinación por ambas partes, pero con pocos resultados. Situar a la diplomacia de cumbres más firmemente dentro del proceso de las asociaciones estratégicas sería muy benéfico.

- 4) Las asociaciones estratégicas van más allá de relaciones bilaterales. Las asociaciones estratégicas tienen una importante dimensión bilateral, pero sus fines están, a menudo, fuera del marco bilateral. La UE tiene una tendencia de acercarse a sus socios con una actitud bilateral; sin embargo, le sería más provechoso pensar en términos de triangulación y la geometría variable. La triangulación se refiere aquí a la cooperación con terceras regiones en donde UE y sus socios estratégicos tengan intereses comunes.
- 5) Las asociaciones estratégicas son compatibles con el multilateralismo eficaz. La promoción del multilateralismo eficaz significa impulsar un sistema basado en el derecho internacional, es un objetivo básico de la política exterior de la UE declarado en la Estrategia Europea de Seguridad 2003, y esto debería mantenerse como un objetivo principal. Si el nuevo orden global se desarrolla fuera del multilateralismo eficaz, la UE tendrá poco peso en las negociaciones internacionales, dado que tiene poca tradición en el juego de la política real. Por ello, la UE desea fortalecer el orden mundial multilateral en donde las asociaciones estratégicas se pueden convertir en un importante instrumento para este esfuerzo. Al menos, la UE debería confiar en la geometría variable para afianzar tratos a nivel multilateral y reforzar el multilateralismo eficaz.
- 6) Las asociaciones estratégicas no son compatibles con la integración regional. La UE tradicionalmente ha apoyado la integración regional en todo el mundo, la cual es compatible con su propia identidad y acercamiento a relaciones internacionales, pero en los últimos años, las asociaciones estratégicas se han desarrollado como un suplente de la UE en la promoción tradicional de integración regional e interregionalismo. El cambio al contrato a nivel bilateral es resultado de la conjugación de la multipolaridad emergente, y el papel creciente de la UE en asuntos internacionales y los límites inherentes de organizaciones regionales, pero el bilateralismo no ha sustituido completamente al regionalismo. Sin embargo, las dos opciones encajan bien juntas, al menos de corto a mediano plazo. El fortalecimiento de las asociaciones estratégicas *vis a vis* con otros países cambiará

la dinámica regional con consecuencias inevitables para la integración regional.

- 7) Las asociaciones estratégicas son parte de un marco estratégico más amplio. El lenguaje de las asociaciones estratégicas debe ser integrado gradualmente en las otras estrategias europeas, ya sean geográficas o temáticas. La UE no puede permitirse tener más estrategias sobre Asia, Asia Central, África, energía, seguridad que no tomen en cuenta el papel que juegan los socios estratégicos y las formas en que UE podría cooperar con ellos. Las estrategias temáticas y regionales deberían ser ancladas firmemente al papel de las asociaciones estratégicas. La estrategia de seguridad de 2010 muestra que aún en las cuestiones de justicia y asuntos de interior, las asociaciones estratégicas tienen un papel crucial que jugar, pero es necesaria la revisión de algunas asociaciones estratégicas. Por lo que ante la nueva estructura del Tratado de Lisboa, la UE necesita directrices claras para su acción externa en el entorno multipolar emergente.
- 8) La necesidad de una mayor coordinación. Las asociaciones estratégicas eficaces deben tener una coordinación intensiva en dos niveles distintos. En primer lugar, la UE debe coordinarse con sus Estados miembros. Los europeos deben estar de acuerdo con un mensaje coordinado sobre los problemas clave en el orden internacional, en particular en el caso de competencias compartidas y, crucialmente, en el caso de UE de competencias exclusivas, pero estas relaciones bilaterales no deberían competir o minar los esfuerzos de la UE sobre hechos estratégicos. En segundo lugar, la coordinación entre las instituciones de la UE tiene que ser exaltada. El Servicio Europeo de Acción Exterior deberá coordinar toda la acción exterior de la UE. Esto incluye la responsabilidad de coordinar toda la política de la UE hacia los socios estratégicos, incluyendo la dimensión externa de política interna.
- 9) La asociación transatlántica es un activo estratégico. Estados Unidos es todavía el más importante de los socios estratégicos de la UE. Aunque en parte Estados Unidos ha cambiando su atención lejos del área Atlántica hacia el Océano Pacífico, esto no significa que la relación transatlántica haya perdido la importancia, sino simplemente quiere decir que Europa es percibida como estable (aún con la crisis) y toma nota en sus propios intereses. Esto también implica que Estados Unidos ahora confía más ampliamente en la UE, ya que espera que la UE asuma una mayor responsabilidad en estabilizar a sus países vecinos.
- 10) La lista de las asociaciones estratégicas es flexible. La UE actualmente trata de profundizar y reforzar sus asociaciones estratégicas existentes, y debería

aplicarse en este esfuerzo, pero la lista, en sí misma no está más allá del cuestionamiento sobre los “diez especiales” (como se les ha llamado), si fueron escogidos más por casualidad que por la reflexión estratégica. Entre los diez, algunos socios son más estratégicos que otros, y algunos países más allá de los “diez especiales” también podrían ser considerados como socios estratégicos. Turquía es un país que tiene el creciente nivel estratégico, pero su estatus como un país candidato de la UE, posiblemente, podría levantar problemas en la selección como socios. Indonesia, Paquistán y Nigeria son países de interés de la UE, por lo que sería sabio considerar a las asociaciones estratégicas de la UE como una categoría informal y flexible, más que como una lista definitiva y cerrada.

En palabras de Renard, para poder tener asociaciones estratégicas verdaderas se debe basar en los diez principios señalados anteriormente, que llevarían a establecer una señal para una estrategia idónea de la UE hacia sus socios estratégicos (Renard, 2012: 6).

BIBLIOGRAFÍA

- Ashton, Catherine (2010), “Europe in the World. Speech at Megaron ‘The Athens Concert Hall’”, *Athens*, 8 de julio.
- Gratius, Susanne (2011), “The EU and the ‘Special Ten: Deepening or Widening Strategic Partnerships?’”, *Policy Brief*, núm. 76, junio.
- Grevi, Giovanni (2010), “Making EU Strategic Partnerships Effective”, FRIDE, núm. 1005, Madrid.
- Grevi, Giovanni (2011), “El avance de las asociaciones estratégicas”, en Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.), *Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, Madrid: FRIDE, pp. 29-35.
- Kay, Sean (2000), “What is a Strategic Partnership?”, *Problems of post-Communism*, núm. 47, pp. 15-24.
- Menotti, Roberto y Francesca Vencato (2010), *The European Security Strategy and the partners*, en S. Biscop y J. J. Andersson, *The EU and the European Security Strategy*, Abingdon: Routledge.
- Renard, Thomas (2010a), “EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon”, en *InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations*, College of Europe, issue 5, Brujas, p. 18.
- Renard, Thomas (2010b), “Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships”, *Security Policy Brief*, núm. 13, septiembre.

- Renard, Thomas (2010c), “Le Syndrome de Copenhague”, *Revue Défense Nationale*, núm. 731.
- Renard, Thomas (2011), “The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships”, Bruselas: EGMONT/Academia Press.
- Renard, Thomas (2012), “The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles”, FRIDE/ESPO, *Policy Brief*, núm. 2, abril.
- Rodríguez, Juan Manuel (2008), *Evolución y desarrollo de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe*, en Castor Díaz Barrado, Carlos Fernández y Pablo Zapatero (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.
- Van Rompuy, Herman (2010), *The Challenges for Europe in a Changing World*, Bélgica: College of Europe Studies (Diplomacy Papers, 3).

SUBSIDIARIEDAD

*Daniel González Herrera**

*“La montaña y la ardilla
Tuvieron su querrela [...]
Difieren los talentos a las veces:
Ni yo llevo los bosques a la espalda,
Ni usted puede, señora, cascar nueces”.*

*The Mountain and the Squirrel
Ralph Waldo Emerson
(trad. de José Martí).*

DEFINICIÓN

POR LO QUE se refiere al derecho europeo,¹ la *subsidiariedad* puede entenderse de dos maneras diferenciadas. Si bien es cierto que ambas formulaciones del término se encaminan a reducir la intervención de los órganos e instituciones europeos en favor de los nacionales, su ámbito no es coincidente.

* Profesor contratado, doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca. Correo electrónico: daniglez@usal.es

¹ Incluimos en esta expresión tanto el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (UE) como el desarrollado en el marco del Consejo de Europa, y en particular al Convenio Europeo de Derechos Humanos, hecho en Roma en 1950 (CEDH) y su interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Sin embargo, debemos advertir sobre la importancia de no confundir ambas organizaciones internacionales, ni sus ámbitos de actuación.

Por lo que se refiere a la esfera del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el principio de subsidiariedad significa que, en la aplicación de los derechos contenidos en tal tratado, los jueces naturales –esto es, aquellos encargados de hacerlos respetar y reparar sus violaciones– serán, primordialmente, los órganos jurisdiccionales nacionales. Sólo cuando la protección a nivel interno se muestre claramente deficiente, deberán intervenir los órganos europeos, que lo harán, pues, subsidiariamente (Pastor, 2009). Por ello es posible recurrir al TEDH, con sede en Estrasburgo, cuando se han agotado las vías internas de recurso.² Este principio fue elaborado por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos mediante su jurisprudencia,³ sobre la base del principio de subsidiariedad que, en el derecho internacional general, reviste el instituto de la protección diplomática de los particulares (D’Ascoli y Scherr, 2007). El principio, aunque de creación jurisprudencial, acaba de recibir un formidable espaldarazo al ser incluido *expressis verbis* en el preámbulo del Convenio de Roma, desde la entrada en vigor del Protocolo núm. 15 al CEDH,⁴ en una suerte de “constitucionalización” del mismo (González, 2013). No es de extrañar que el actual presidente del TEDH, en su calidad de académico, haya calificado a esta como “la era de la subsidiariedad” (Spanó, 2014).

No obstante, el principio de subsidiariedad en el ámbito puramente del derecho de la Unión Europea (UE) –que es el propio de este trabajo y el objeto general de esta obra– es de naturaleza distinta. Por el mismo, pretende protegerse la autonomía del nivel inferior –los Estados miembros de la Unión– cuando la acción de este sea suficiente para lograr el objetivo perseguido (dimensión *negativa* del principio), mientras que obliga al nivel superior –la UE– a intervenir en caso de necesidad (dimensión *positiva*). Esa dualidad, que puede parecer contradictoria a primera vista, ha llevado a algún miembro de la doctrina a calificar a la subsidiariedad como un “concepto de geometría variable” (D’Onorio, 1995).

La regulación legal del principio de subsidiariedad y, en consecuencia, su conceptualización jurídica, se encuentra hoy en el art. 5.3 del Tratado de la

² Art. 35.1 del CEDH (condiciones de admisibilidad).

³ La semilla fue plantada en el afamado asunto sobre el “régimen lingüístico belga” (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Pleno] de 23 de julio de 1968), aunque es en el asunto *Partido comunista unificado de Turquía* donde el Tribunal señala que la subsidiariedad es un auténtico principio informador del sistema (STEDH [Gran Sala] de 30 de enero de 1998).

⁴ CETS núm. 213. El Protocolo núm. 15, que modifica el Convenio Europeo de Derechos Humanos, fue aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 24 de junio de 2014. Ha entrado en vigor el 1 de agosto de 2021, después de que la República Francesa se convirtiera en el 47º Estado signatario.

Unión Europea (TUE) en su redacción actual, dada por el Tratado de Lisboa.⁵ En el primer párrafo de esa disposición se afirma que:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

La *ratio* de este principio es acercar la toma de decisiones europeas a los ciudadanos tanto como sea posible, tal como expresa el Preámbulo del TUE, y como se reafirma en los arts. 1 y 10 del mismo Tratado. Se trata, además, de un principio relacionado con la eficiencia.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

La subsidiariedad no es, en realidad, un principio específico del derecho europeo ni del fenómeno jurídico *stricto sensu*. De hecho, sus antecedentes más lejanos pueden encontrarse en la Grecia clásica, y en el redescubrimiento de sus mimbres filosóficos por las escuelas cristianas escolástica y tomista (Carrozza, 2003).

No obstante, la mayor parte de la doctrina focaliza los antecedentes más inmediatos del principio de subsidiariedad en la doctrina social de la Iglesia católica. En particular, en la Encíclica papal *Quadragesimo Anno*⁶ del papa Pío XI (1931), el pontífice subraya la necesidad de limitar la autoridad pública (Carrozza, 2003), en particular debido a los excesos que el fascismo italiano comenzaba a exhibir (Areilza, 1995). Si bien hemos argumentado en algún trabajo anterior,⁷ resulta un tanto forzado buscar en estos documentos

⁵ El Tratado de Lisboa es el último de una larga lista de convenios de reforma del Derecho originario de la Unión Europea; autenticado y abierto a la firma en Lisboa en el año 2007, entró en vigor en diciembre de 2009, una vez que fue ratificado –de acuerdo con sus normas constitucionales internas– por todos los Estados miembros de la UE.

⁶ Como señala su propia nomenclatura, este documento se emitió en el cuadragésimo aniversario de una Encíclica anterior, la *Rerum Novarum* (1891), de León XIII, donde también se defiende la contención del derecho, de modo que no vaya más allá de lo necesario para reparar las injusticias.

⁷ González Herrera, D. (2013), “El control político del principio de subsidiariedad: la participación de los parlamentos nacionales en el mecanismo de alerta temprana”, en Carrizo González-Castell,

pontificios el antecedente jurídico del principio que luego entroncó con el derecho europeo.

En un ámbito específicamente jurídico, los fundamentos del principio de subsidiariedad pueden rastrearse a la concepción de los modelos federales suizo, austriaco y, fundamentalmente, alemán, a través de las construcciones doctrinales en torno a la autonomía local aportadas por Lorenz von Stein (Kaufmann, 2013). Por lo que se refiere al derecho positivo, el principio se recogería en el art. 72 de la Ley Fundamental de Bonn (Mulé y Walzenbach, 2019), que si bien ya no tiene hoy su redacción original, sigue recogiendo la subsidiariedad sin expresarla de forma explícita.⁸

En cuanto al derecho europeo, amén de algún antecedente en el Acta Única Europea,⁹ será el Tratado de Maastricht de 1992 el que introduce definitivamente el principio de subsidiariedad en el art. 3B. Tenía, entonces, una redacción muy semejante a la del actual art. 5.3 del TUE y, además, contaba con la posibilidad de invocarlo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy, de la UE, TJUE), que debería velar por su correcta aplicación (Areilza, 1995). Entre las diferencias entre uno y otro precepto está la referencia a los niveles “central, regional y local” de la disposición ahora vigente, lo que tendrá su relevancia, según veremos.

Finalmente, por lo que hace a los antecedentes, el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que pretendía reformar todo el sistema de la Unión, pergeñaba ya la estructura básica de la regulación de este principio y los mecanismos jurídicos y políticos para hacerlo valer. Los rechazos de franceses y neerlandeses en sendos referéndums hicieron imposible la entrada en vigor de ese texto; no obstante, el Tratado de Lisboa rescató sus elementos más sustanciales¹⁰ y, en el ámbito de la subsidiariedad, toda su regulación. Así, además del art. 5.3 del TUE, el Tratado de Lisboa incluía

A., *Estudios actuales en derecho y ciencia política*, p. 159. En parecido sentido, señala Martín y Pérez de Nanclares que “[esta visión de la subsidiariedad en] modo alguno puede ser considerado un verdadero antecedente histórico del principio de subsidiariedad que recoge el TUE”, en “La incidencia del principio de subsidiariedad en el *modus operandi* de la Comunidad Europea”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 1, 1995, p. 101.

⁸ La disposición regula el ejercicio concurrente de competencias legislativas entre los *Länder* y la Federación, con una clara orientación hacia esta concepción federal de la subsidiariedad.

⁹ En efecto, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) había sido reformado por el Acta Única, que, entre otras cosas, introducía una competencia comunitaria en materia medioambiental, pero únicamente si los objetivos perseguidos en esa área podían alcanzarse *mejor* a nivel de la Comunidad que de los Estados miembros (art. 130R-4.º del TCEE).

¹⁰ Sobre la solución a la situación de *impasse* que provocaron los “noes” franceses y neerlandeses, *cfr.* Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.) (2008), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid.

un Protocolo específico (el núm. 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,¹¹ en el que se reglamenta con más detalle la cuestión.

Conviene precisar que el principio de subsidiariedad opera únicamente en las competencias compartidas de la UE¹² (técnicamente, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva”). Es decir, el principio no es un mecanismo para regir la delimitación de competencias sino que, una vez realizado ese reparto, regula el ejercicio de aquellas en las que tanto la Unión como los Estados miembros pueden adoptar actos jurídicos.¹³

El Protocolo núm. 2 introduce, mediante su inclusión en el Tratado de Lisboa,¹⁴ los dos mecanismos de protección del principio de subsidiariedad. Así tenemos, por un lado, el control *ex ante* de carácter eminentemente político. Y contamos, por otra parte, con el control *ex post* de naturaleza jurisdiccional. Al haber sido –sobre todo el primero– objeto de amplio estudio y donde se centra el debate sobre la efectividad real de este principio, trataremos ambos mecanismos en el siguiente apartado.

¹¹ También incluía el Tratado de Ámsterdam (1997) un Protocolo específico sobre ambos principios (el núm. 30). El principio de proporcionalidad, que está prescrito en el art. 5.4 del TUE y también se desarrolla en este protocolo, estipula que ninguna acción de la Unión excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados que constituyen el derecho originario de la UE.

¹² La Unión Europea, como organización de integración que es, solo puede actuar en aquellos ámbitos definidos en los Tratados, según el reparto realizado por los Estados miembros (principio de atribución de competencias, recogido en art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la UE; TFUE). En sentido general, existen tres tipos de competencias de la Unión: las exclusivas, en las que solo la Unión puede legislar válidamente (art. 3 del TFUE); las compartidas –las más numerosas– donde tanto la Unión como los Estados pueden adoptar normas (art. 4 del TFUE); y las de apoyo, coordinación y complemento, donde la UE debe limitarse a prestar una labor de soporte a una normativa esencialmente estatal (art. 6 del TFUE). Vid. J. Martín y Pérez de Nanclares, “El reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”, I. Méndez de Vigo, (coord.) (2007), *¿Qué fue de la Constitución europea? el Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, pp. 71-84; Mangas Martín, A., “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea, de 17 de diciembre de 2008*, Fundación Manuel Giménez Abad, Pamplona, 2009.

¹³ Véase, en este sentido, la sentencia del TJUE de 18 de junio de 2015, *Estonia c. Parlamento y Consejo*, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 44.

¹⁴ Los Protocolos son, con carácter general, auténticos tratados internacionales, cuya denominación precisa, sencillamente, su carácter no autónomo, y su conexión con otro acuerdo internacional que le sirve de base, y al que pretende complementar –o, en ocasiones, enmendar–. A tal respecto, ha de recordarse que, según el art. 2.1.a del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no es la denominación sino la naturaleza del instrumento el que determina o no su carácter convencional.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Como señalábamos al final del apartado precedente, el primer mecanismo que implanta el Protocolo núm. 2 del Tratado de Lisboa para garantizar el respeto del principio de subsidiariedad es un sistema *ex ante* de carácter político. Es lo que se conoce como el “Sistema de Alerta Temprana” (*Early Warning System*). El mismo tiene también anclaje en el propio TUE. En efecto, el art. 12, en su letra b, señala que los parlamentos nacionales habrán de velar “por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo [núm. 2]”.

De esa manera, cuando la Comisión Europea, en aplicación de su labor generalizada de presentar iniciativas legislativas a los colegisladores de la Unión –Parlamento Europeo y Consejo–, deberá proceder a “amplias consultas” que habrán de tener en cuenta, en su caso, “la dimensión regional y local de las acciones previstas” (art. 2 del Protocolo núm. 2).¹⁵ Además, la Comisión remitirá a los parlamentos nacionales todas las iniciativas de actos legislativos,¹⁶ al tiempo que lo haga a los colegisladores de la Unión (art. 4 del Protocolo núm. 2). A tal efecto, la institución ejecutiva preparará una ficha en la que se incluyan, motivadamente, los pormenores¹⁷ que permitan evaluar el proyecto a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 del Protocolo núm. 2).

¹⁵ Bien es verdad que, de acuerdo con esa misma disposición, la Comisión Europea podrá, en caso de urgencia y con la debida motivación, no proceder a tales consultas.

¹⁶ En el ordenamiento de la Unión, la Comisión Europea ostenta un “cuasimonopolio” en materia de iniciativa legislativa. Ello significa que, con carácter general, sólo a ella compete presentar proyectos de actos normativos. No obstante, para las raras ocasiones en que el proyecto legislativo proceda de otra institución o de un grupo de Estados miembros, indica el Protocolo núm. 2 que también el Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos legislativos a los parlamentos nacionales. El Consejo, por su parte, remitirá también a las asambleas legislativas de los Estados miembros los proyectos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones (art. 4).

¹⁷ La ficha deberá incluir, en particular, los “elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de esta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar” (art. 5 del Protocolo núm. 2).

Recibidos los proyectos en su propia lengua oficial, los parlamentos de los Estados miembros de la Unión gozan de un periodo de ocho semanas¹⁸ para elaborar un dictamen motivado en el que puedan expresar si, a su juicio, el principio de subsidiariedad se ha visto vulnerado (art. 6 del Protocolo núm. 2).¹⁹ Desde las Navidades de 2019, de ese plazo de ocho semanas se excluye el periodo que transcurre del 20 de diciembre al 10 de enero.²⁰

Cada parlamento nacional cuenta con dos votos para la elaboración de estos dictámenes motivados. De esa manera, cuando el sistema parlamentario es bicameral, cada una de las cámaras legislativas ostentará un voto; en caso contrario –la mayoría–,²¹ será la asamblea legislativa en cuestión la que disfrute de ambos votos. No obstante, el cambio más destacable o de mayor calado introducido por el Tratado de Lisboa se refiere a los efectos de los dictámenes motivados en el procedimiento legislativo de la UE (Martín y Pérez, 2008).

Así, cuando los informes desfavorables supongan al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales, el autor de la propuesta –generalmente, la Comisión– deberá volver a estudiarla. Ese porcentaje se reduce a un cuarto cuando el proyecto legislativo verse sobre el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia²² (art. 7 del Protocolo núm. 2).²³ Tras ese nuevo estudio, la institución autora del proyecto podrá decidir –motivando y notificando su decisión– que este sea mantenido, modificado o retirado. Este supuesto suele conocerse como de “tarjeta amarilla”.

Por otro lado, ya en el procedimiento legislativo ordinario, el proyecto deberá también reexaminarse, si los dictámenes discordantes con el mismo suponen al

¹⁸ El fracasado Tratado Constitucional fijaba un periodo más breve de seis semanas, que el Tratado de Lisboa –con buen criterio, en mi opinión– elevó a las ocho actuales.

¹⁹ De acuerdo con el *Informe anual de 2020, de la Comisión, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales* (COM[2021] 417 final, de 23 de julio de 2021), los legislativos nacionales enviaron el año pasado a la Comisión un total de nueve dictámenes motivados, mientras que en 2019 no remitieron ninguno, debido a la situación pandémica. No obstante, se trata de una cifra inferior a la de años anteriores (37 en 2018, 52 en 2017 o 65 en 2016).

²⁰ Así lo había propuesto el Grupo operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”, creado por la Comisión Juncker en 2017.

²¹ De los 27 Estados miembros de la Unión, tienen sistemas unicamerales Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal y Suecia.

²² El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE (ELSJ) es un área sin controles fronterizos interiores donde se garantiza la libre circulación de personas, pero introduciendo también determinadas medidas en materia de fronteras exteriores, asilo, inmigración, prevención y lucha contra la delincuencia, así como cooperación judicial (civil y penal) y policial.

²³ No obstante, el art. 7 establece que el autor de la propuesta tendrá en cuenta todos los dictámenes motivados, independientemente de su número.

menos la mayoría simple de los votos emitidos por los parlamentos nacionales. En tal caso (“tarjeta naranja”), aun así, la Comisión puede decidir mantener la propuesta, remitiendo un dictamen motivado tanto a los parlamentos nacionales como al legislador de la Unión. Si antes de que concluya la primera lectura 55% de los miembros del Consejo o el Parlamento Europeo, por mayoría, consideran que la propuesta legislativa no es acorde al principio de subsidiariedad, esta queda desestimada (art. 7.3 del Protocolo núm. 2).

No existe un sistema de “tarjeta roja”; es decir, que un número o porcentaje determinado de los dictámenes motivados tengan automáticamente por efecto vetar la propuesta de acto legislativo. No obstante, no cabe desconocer que sería políticamente muy complicado sostener un proyecto normativo que cuente con la férrea oposición de la mayor parte de los parlamentos de los Estados miembros (Montilla, 2019).

Sin embargo, uno de los elementos más interesantes de este control político *ex ante* es que el mismo no se deja únicamente en manos de los parlamentos estatales de los países miembros, sino que intenta también involucrar a las asambleas legislativas regionales. Como es sabido, hay varios Estados de la Unión que tienen sus competencias legislativas descentralizadas; esto es, repartidas entre el Estado central y territorios con capacidad de adoptar normas. En efecto, en el plazo de ocho semanas de que dispone cada parlamento nacional, estos –o alguna de sus Cámaras– podrán consultar a las asambleas regionales con competencia legislativa. Bien es verdad que el Protocolo señala que tal remisión se producirá “cuando proceda” (art. 6, primer párrafo *in fine* del Protocolo núm. 2), lo que implica que se trata de una facultad discrecional, dejada a la entera libertad del parlamento nacional, según el sistema constitucional de cada Estado. No obstante, el Protocolo núm. 2 señala que la ficha con los pormenores de la propuesta que citábamos *ut supra* debe contener, cuando proceda, la posible incidencia del proyecto sobre la normativa regional (art. 5). Cabría considerar que esa inclusión ya puede condicionar al órgano del que emane la propuesta para que tenga en cuenta los intereses regionales (González, 2013).

Este mecanismo ha de requerir, evidentemente, de una cierta coordinación o cooperación entre el parlamento nacional y los regionales, lo que no siempre ocurre. En cualquier caso, las experiencias sobre esta implicación de las asambleas legislativas territoriales no han sido, a decir verdad, demasiado fructíferas.²⁴ Veremos, sucintamente, la experiencia de los Estados federales de

²⁴ Sobre el modo en que se ha articulado este mecanismo en los Estados europeos de estructura compuesta, *vid.* Vara Arribas, G. y Bourdin, D. (2010), *El papel de los parlamentos regionales en el proceso de análisis de la subsidiariedad en el marco del sistema de alerta rápida del Tratado de Lisboa*, Comité de las Regiones, Bruselas.

la Unión –donde la descentralización es, por razones obvias, mayor– y terminaremos con la experiencia española.

Por lo que se refiere al caso austriaco,²⁵ su Senado (*Bundesrat*) no ejerce la representación de los correspondientes estados federados, sino de los grupos políticos dentro de los parlamentos regionales. Esa característica conlleva la consecuencia de que las asambleas legislativas estatales no puedan forzar a los miembros del *Bundesrat* a apoyar la postura de aquellos (los senadores son, evidentemente, independientes en el ejercicio de sus funciones). Lo cierto es, no obstante, que existe una colaboración suficiente entre el Estado austriaco y sus estados federados que facilita su participación en el proceso democrático. Esta colaboración se ha visto reforzada, además, por una reforma de la Constitución austriaca de 2010 que reconoce el derecho de las regiones a participar en el control de subsidiariedad (Montilla, 2019).

En cuanto a Bélgica (Vara y Bourdin, 2010), la situación federal del país es, como es sabido, tremendamente compleja debido a las constantes tensiones que enfrentan a las poblaciones flamenca y valona –a las que hay que sumar la especial situación de Bruselas–. En este país, los parlamentos estatales pueden utilizar uno o incluso los dos votos²⁶ que corresponden formalmente al parlamento nacional, para emitir los dictámenes motivados sobre el respeto del principio de subsidiariedad.

Respecto a Alemania (Vara y Bourdin, 2010), es el país donde la participación de los entes subnacionales en el mecanismo de alerta temprana ha tenido un mayor rendimiento práctico. Allí, la Dieta Federal (*Bundesrat*) está directamente integrada por representantes de los ejecutivos de los *Länder*. Como el sistema político de los estados federados es el parlamentario, existe una estrecha colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo de esas regiones. Así, si una mayoría de los miembros del *Bundesrat* lo solicitan, la cámara emitirá un dictamen motivado en ese sentido.

Finalmente, por lo que hace a España,²⁷ el sistema es ciertamente mejorable. El procedimiento para la consulta a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se introdujo mediante la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, que modificaba la Ley 8/1999, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la UE. En efecto, la Comisión Mixta Congreso-Senado es la encar-

²⁵ *Ibid.*, pp. 5-20.

²⁶ Para que puedan utilizarse los dos votos, es necesario que las competencias afectadas correspondan en exclusiva a las regiones belgas y, además, que se emitan al menos dos dictámenes motivados contrarios al proyecto legislativo que provengan de regiones con idiomas diferentes.

²⁷ España no tiene, en puridad, un sistema federal. No obstante, las amplias competencias legislativas de las comunidades autónomas la equiparan al federalismo a estos efectos.

gada de emitir los dos votos sobre el principio de subsidiariedad en nombre de las Cortes Generales españolas.²⁸ El mecanismo prevé la existencia de una remisión automática de las iniciativas legislativas europeas a los parlamentos autonómicos, que dispondrán de cuatro semanas –dentro de las ocho que tiene el parlamento español– para pronunciarse sobre el respeto del principio de subsidiariedad, en caso de que consideren que sus competencias se están viendo afectadas. Sin embargo, la decisión sigue estando en manos de la Comisión Mixta o, en su caso, del Congreso y del Senado –en caso de avocación–, por lo que una u otros pueden decidir lisa y llanamente ignorar los dictámenes de las asambleas legislativas regionales. Ello explica que, a un inicial entusiasmo de las comunidades autónomas sobre este procedimiento, haya seguido un lógico desencanto al descubrir que dedicar recursos personales y materiales, dentro de un plazo perentorio, al estudio de las iniciativas europeas no se traduce en resultados tangibles (Montilla, 2019). Y es que, como decía Ortega y Gasset, “el esfuerzo inútil conduce a la melancolía”.

De hecho, algunos parlamentos regionales intentan sortear estas dificultades, remitiendo directamente sus valoraciones a la Comisión Europea.²⁹ Sin embargo, aunque la “Guardiana de los Tratados” recibe estos informes con exquisita cortesía, se dedica a ignorarlos con la misma flema.

Finalmente, junto al sistema de alerta temprana que acabamos de describir, el Protocolo núm. 2 también ha previsto, como indicábamos en el apartado anterior, un control *ex post*, que ya no tiene carácter político, sino que se deja en las manos expertas del Tribunal de Justicia de la UE. Así, el art. 8 ha previsto la creación de una suerte de recurso de anulación, mediante el que los jueces de la Unión pueden revocar un acto legislativo por violación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, una vez que este ha entrado en vigor. El Protocolo núm. 2 otorga legitimación activa para presentar este recurso al Comité de las Regiones;³⁰ sin embargo, no otorga el mismo *ius standi* ni a los parlamentos nacionales ni a los regionales, aunque sí a los Estados miembros (Cortés, 2009). Las regiones de la Unión –incluso aquellas con competencias legislativas– quedan, por tanto, asimiladas a los demandantes no privilegiados, que deben demostrar por tanto que el acto le-

²⁸ Aun así, cualquiera de las dos cámaras de las Cortes Generales pueden avocar la cuestión a sus respectivos plenos, y emitir en consecuencia sus propios dictámenes motivados.

²⁹ Comisión Europea, *Informe anual de 2020, de la Comisión*, pp. 28-29.

³⁰ El Comité de las Regiones es uno de los dos grandes órganos consultivos de la UE –junto al Comité Económico y Social– que informa determinados actos legislativos antes de que sean adoptados por Parlamento Europeo y Consejo. Es precisamente sobre tales actos legislativos que el Comité de las Regiones puede requerir la anulación al TJUE.

gislativo les afecta directa e individualmente para poder presentar un recurso de anulación.³¹

En el ejercicio del control jurisdiccional del principio de subsidiariedad, el Tribunal de la UE aplica tanto un control de los requisitos de fondo –previstos en el art. 5.3 del TU– como del respeto de las garantías procedimentales previstas en el Protocolo núm. 2. Así, por lo que hace a las primeras, el TJUE verifica “si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión”.³² Respecto a las garantías procedimentales, el TJUE recuerda, en especial en lo relativo a la obligación de motivación, que el cumplimiento de la misma “debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso”.³³ Sin embargo, aunque se han planteado varios recursos que se fundamentaban –total o parcialmente– en este principio, lo cierto es que el Tribunal de Luxemburgo nunca, hasta ahora, ha apreciado su vulneración.

Como una sucinta valoración de conjunto, cabe señalar que el principio de subsidiariedad juega, en los sistemas de inspiración federal –la UE innegablemente lo es– un papel de primer orden. No obstante, su objetivo declarado (acercar la toma de decisiones a los ciudadanos) no puede considerarse verdaderamente alcanzado. Es necesario la mejora de los mecanismos que permitan una auténtica participación –tanto *ex ante* como *ex post*– de los parlamentos nacionales y regionales, que les dé el protagonismo necesario y les dispense la debida atención. De otro modo, las grandes esperanzas depositadas en el principio de subsidiariedad pueden terminar considerándose ilusorias.

BIBLIOGRAFÍA

Areilza Carvajal, José M. (1995), “El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 45, pp. 53-93.

³¹ Art. 263, *in fine*, del TFUE. Sobre las clases de demandantes que admite el recurso de anulación en sentido amplio, *vid.* Martínez Navarro (2010), “El recurso de anulación (I). Cuestiones relativas a la admisibilidad”, en Signes de Mesa, J. I. (dir.), *Derecho Procesal Europeo*, Madrid: Iustel, pp. 144-148.

³² Sentencia del TJUE de 4 de mayo de 2016, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, C-358/14, EU:C:2016:323, apartado 114.

³³ Sentencia del TJUE de 18 de junio de 2015, *Estonia c. Parlamento y Consejo*, *cit.*, apartado 61.

- Carozza, Pablo G. (2003), "Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law", *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 1.
- Comisión Europea (2021), *Informe anual de 2020, de la Comisión, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales*, 417 final, de 23 de julio. Conviene consultar también los informes de años anteriores.
- Cortés Martín, José M. (2009), "El Tratado de Lisboa y las regiones", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 86.
- Delsol, Chantal (1992), *L'état subsidiaire: Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, París: Presses Universitaires de France.
- D'Ascoli, Silvia y Kathrin Scherr (2007), *The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in the International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection*. European University Institute (EUI), Department of Law, EUI-LAW, Working Papers. 10.2139/ssrn.964195.
- D'Onorio, Joél-Benoît (1995), "La subsidiarité, analyse d'un concept", en J. B. D'Onorio (dir.), *La subsidiarité. De la théorie à la pratique*, París: Téqui.
- González Herrera, Daniel (2013), "El control político del principio de subsidiariedad: la participación de los parlamentos nacionales en el mecanismo de alerta temprana", en Adán Carrizo González-Castell (coord.), *Estudios actuales en derecho y ciencia política*, 2a. ed., España: Andavira Editora.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2013), *Thinking About Social Policy: The German Tradition*, Berlín: Springer.
- Mangas Martín, Araceli (2008), "La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad", *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, 17 de diciembre, Pamplona: Fundación Manuel Giménez Abad, 2009.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (1995), "La incidencia del principio de subsidiariedad en el *modus operandi* de la Comunidad Europea", *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 1, pp. 95-126.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (2007), "El reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros", en Iñigo Méndez de Vigo (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea?: el Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (2008), "La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al principio de subsidiariedad", en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Madrid: Iustel.

- Montilla Martos, José Antonio (2019), “La participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad”, en Francisco Balaguer Callejón y José Tudela, *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Mulé, Rosa y Günter Walzenbach (2019), “Introduction: Two Spaces of Subsidiarity?”, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 57, núm. 2, pp. 141-152.
- Pastor Ridruejo, José A. (2009), “La subsidiariedad, principio estructural del Derecho Internacional de los derechos humanos”, en Jorge Cardona Llorens (coord.), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VIII/IX, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Spanó, Robert R. (2014), “Universality or Diversity of Human Rights: Strasbourg in the Age of Subsidiarity?”, *Human Rights Law Review*, vol. 14, núm. 3, pp. 487-502.
- Vara Arribas, Gracia y Delphine Bourdin (2010), *El papel de los parlamentos regionales en el proceso de análisis de la subsidiariedad en el marco del sistema de alerta rápida del Tratado de Lisboa*, Bruselas: Comité de las Regiones.

SUPRANACIONALISMO

*Enriqueta Serrano Caballero**

*Cuando vayas a tomar una decisión,
hazlo pensando que Europa te mira.*

DEFINICIÓN

EL SUPRANACIONALISMO ES un nivel de cooperación internacional, mientras que por otro lado es un modelo de estructura institucional presente en los estudios europeos o en la Relaciones Internacionales, así como un método de cooperación o integración, que depende de la posición de las interacciones internacionales a nivel supranacional. La mención que la supranacionalidad hace a la *nación* genera una primera confusión. Sí, nación es un concepto político en cierto modo relegado, y cuyo significado jurídico se limita a hacer referencia al sujeto detentador de la soberanía en determinados entes políticos de base democrática. Las características semánticas, tanto políticas como jurídicas, al término “nación”, no se insertan bien en el concepto de “supranacionalidad”.

La supranacionalidad es un concepto que no está claramente definido. Hace referencia a una realidad relativamente reciente en la Historia, y por lo tanto su elaboración teórica ha corrido paralela a este retraso. Etimológicamente, si se hace una rápida observación del término, nos encontramos con que se refiere a una realidad que se sitúa *por encima de la nación*.

* 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. Correo electrónico: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

La noción de “supranacionalidad” hace referencia a leyes o instituciones que se sitúan por encima de los Estados. De esta manera “el poder y la autoridad ejercida por estas no estarían confinadas a la decisión exclusiva del propio Estado, sino que estaría sometida al conjunto de la institución. La diferenciación entre organizaciones intergubernamentales o interestatales está en el sistema de toma de decisiones” (Moreno, 2008: 929).

La supranacionalidad es un nuevo orden jurídico, construido racionalmente, a través de negociaciones entre vecinos, sobre la base de su historia compartida e intereses comunes. El nacimiento de las Comunidades Europeas, en la década de los cincuenta, introdujo una nueva noción en el vocabulario jurídico y político, y este es el de la “supranacionalidad”:

algunos ven “su racionalidad”, una categoría jurídica “sui generis”, otros el resultado de la voluntad política dentro de una fase de evolución de las relaciones internacionales y, más aún, una mera técnica de “carácter administrativo”, sin valor político, pero que, define un conjunto de características que imprimen a las Comunidades Europeas un carácter original que las distingue definitivamente del resto de organizaciones internacionales (Hernández, 2006).

Debemos señalar que uno de los primeros usos de “supranacional” se puede encontrar en un artículo escrito por Albert Einstein que pedía el “control supranacional” sobre el uso de bombas atómicas en 1947 (Einstein, 1947: 29). Volviendo a la etimología de “supranacionalismo” (es decir, por encima o más allá de las fronteras de una nación), se basa en una comprensión del supranacionalismo como referencia a la intensificación de la cooperación entre los Estados por encima del nivel nacional, que puede tomar la forma del “método comunitario”, pero también puede tomar muchas otras formas.

A principios del siglo XXI, parece que la UE nos da una versión renovada del concepto de la supranacionalidad. Este concepto, es objetivo básico y un principio perfectible cuyo fin es la integración, lo que instituye una característica dominante del marco europeo que refleja su naturaleza “sui generis”. El concepto de “supranacionalidad” presupone un sistema jurídico completo superpuesto al de otros Estados miembros que expresa la voluntad propia de la identidad europea. Es a través de la unión de los Estados que este concepto crea, que revela una solidaridad social propicia el desarrollo de un sistema público de valores para el advenimiento de un apoyo global que la organización necesita para progresar. El aspecto único del carácter supranacional, como nueva forma de organización política, es principalmente el resultado de las relaciones que tiene con los Estados y, además, con los individuos que son sus

súbditos y cuyo bien común es su objetivo. Es en el compromiso europeo que el Estado-nación encuentra los medios para reforzarse. La constitucionalización que saca a la luz el doble aspecto del concepto de soberanía nacional, convierte al Estado en un mero instrumento al servicio de la nación.

El Estado-nación dota de un estatus, que constituye una especie de condicionamiento supranacional, que demuestra la compatibilidad de los dos ordenamientos jurídicos. La adaptabilidad mostrada por el Estado-nación no es de ninguna manera un signo de atrofia de su principio original de unidad. La integración constitucional de la supranacionalidad brinda la oportunidad de consolidar su esencia al tiempo que reafirma la intangibilidad de su unidad política. El respeto de la pertenencia nacional y del vínculo entre un individuo y su nación parecen ser las condiciones primarias de las que depende la eficacia de los rasgos supranacionales. El individuo, que es el sujeto último de la acción supranacional, así como la fuente de su legitimidad, es a través del cual la organización europea encuentra su razón de ser.

La Unión Europea (UE) es una organización internacional *sui generis*, que no responde a los criterios de una organización internacional de tipo convencional, ni tampoco tiene los parámetros del Estado moderno tradicional; y que permite atribuirle el carácter de organización supranacional para diferenciarlas de las organizaciones internacionales que hoy llamamos “intergubernamentales” (Bar, 2013:109). La UE es una organización política internacional; una asociación de Estados soberanos que se constituye a partir de la transferencia de parte de su poder soberano a la misma (principio de atribución, artículos 1 y 5 del TUE) –supranacional general de origen y legitimación internacional–; que está en constante evolución e integración y por ello resulta imposible categorizar con los medios clásicos de la teoría política y constitucional, o el derecho internacional. Es una entidad jurídico-política que no se ajusta plenamente; es decir, que no es asimilable a las formas establecidas por la teoría del Estado o del derecho internacional: no es un Estado; ya que carece de muchos elementos distintivos de los Estados (poder soberano completo sobre un territorio, monopolio de la “violencia” sobre ese territorio y un pueblo definido por su nacionalidad plena y exclusiva) (Bar, 2013: 109); sino una unión de Estados, pero tampoco estamos ante una organización internacional, no se trata de una confederación ni de una federación, e incluso la UE, no dispuso de personalidad jurídica propia hasta el Tratado de Lisboa (TdL).

Ipsen (2010) ya reconocía en la década de los sesenta la dificultad de encuadrar a la actual UE en estas categorías doctrinales definiendo a las entonces Comunidades Europeas como asociaciones funcionales y años más tarde, Isaac

(1991) señalaba que era “prácticamente imposible calificar a las comunidades europeas si nos limitamos a intentar hacerlas entrar en una categoría tradicional de agrupaciones de Estados” (Isacc, 1991: 321). Y ello porque las nociones tradicionales de poder constituyente o *demos* no pueden aplicarse sin más a la UE categorías tradicionales. La originalidad de la construcción europea reside en haber creado una entidad política-jurídica *sui generis* “única”, a partir de una asociación de Estados soberanos sobre la base de los principios de la supranacionalidad, cooperación y de la integración.

El objetivo de la integración regional europea se planteó en los ámbitos económico-sociales con la seguridad de un trasfondo político preexistente –en cuanto a los valores democráticos y del Estado de Derecho– que aportaba el Consejo de Europa y su mecanismo de protección de los derechos y libertades fundamentales.

La UE es una organización supranacional y funcional. La supranacionalidad europea pone a la integración europea en una posición superior a otras formas de cooperación internacional sin lograr realmente la integración total y la fusión completa, como esta forma está representada por el Estado federal. La UE reúne, sin embargo, ciertas características que la distinguen de otras organizaciones internacionales. Iglesias Buhiges (1974) establece una serie de características que definirán este tipo de organizaciones:

- a) La atribución de competencias exclusivas a la Comunidad. Esto es la cesión por parte de los Estados del ejercicio de competencias, dependiendo de la materia, a un órgano independiente a estos.
- b) La existencia de órganos principales independientes que no representen a ningún Estado miembro: esto es uno de los elementos más importantes que ya implica que estas decisiones no sean tomadas directamente por los representantes estatales.
- c) La toma de decisiones por mayoría, elemento legitimador democrático.
- d) Existencia de decisiones jurídicamente obligatorias para sus destinatarios, y directas que permite dar legitimidad a este modelo e instituciones supranacionales.

El objetivo de estas páginas es abordar el supranacionalismo y la supranacionalidad en el proceso de integración europea. Se presta especial atención a la noción de supranacionalismo y supranacionalidad para distinguir sus características y modelos y la mecánica de la creación del supranacionalismo en el proceso de integración europeo. Dado que el supranacionalismo es una tercera dimensión entre el Estado nacional y la cooperación internacional

y, lo que es más importante, es creado intencional y voluntariamente (como resultado de pruebas, experimentos e investigaciones) por los Estados nacionales, significa que ofrece instrumentos más efectivos para ejecutar las preferencias del Estado que los que tradicionalmente utilizan los Estados nacionales.

Finalmente, la comunidad supranacional es un proyecto más desafiante que la “unidad”, pero también más radical. Es más desafiante porque redefine la noción de fronteras entre naciones y entre la nación y el Estado, o incluso dentro de la propia nación. El Proyecto es más radical porque, por un lado, exige más a los actores de dicha comunidad, pero, por otro, les impone más limitaciones.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El supranacionalismo ha sido abordado desde diferentes disciplinas para tratar de entender la complejidad de proceso de integración europea. Este apartado tiene como objetivo presentar las principales teorías del supranacionalismo a la hora de entender el proceso integración europea. Los conceptos de intergubernamentalismo y supranacionalismo son fundamentales a la comprensión de los debates en torno a la soberanía en la UE y, por lo tanto, esencial para poder obtener una comprensión completa de la teoría de la integración. El concepto de supranacionalidad adquiere gran importancia tras la crisis del Estado nación y violencia internacional vividas en la primera mitad del siglo XX, en la que la Europa de los seis decidió cooperar y firmar el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este es el origen de las Comunidades Europeas, en la década de los cincuenta del siglo XX, se introdujo nuevo vocablo jurídico y político y una nueva noción, la “supranacionalidad”. El concepto *supranacionalidad* lo utilizó por primera vez Schuman en 1949¹ y Monnet en 1950;² al hacer referencia a la Alta Autoridad del artículo 9, párr. 5 del Tratado de la CECA, en el que establece que “Los miembros de la Alta Autoridad ejercen funciones con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno ni

¹ Robert Schuman pronunció dos discursos en mayo de 1949 (Londres y Estrasburgo) sobre la comunidad supranacional para poner fin a la guerra y traer una paz duradera. En 1950, el gobierno francés aceptó la propuesta de la Comunidad Europea supranacional con sus cinco instituciones. (Reuter, 1953: 7)

² Jean Monnet no intervino en el proceso hasta 1950 (Reuter, 1953: 320; Monnet, 1978).

de ningún organismo”. Algunos sostienen que se empleó también por varios representantes en los debates de la Asamblea General del Consejo de Europa de 1949, como también en los fracasados tratados europeos de Defensa y de la Comunidad Política Europea (Mónaco, 1981: 36). A continuación el art. 92 del Tratado de la CECA fue modificado, eliminándose la expresión “supranacional”. A lo largo de las décadas de integración europea, el proceso se ha ido profundizando y evolucionando en un complejo sistema, que contempla cada vez más elementos de supranacionalidad. La noción de supranacionalidad se remite a leyes o instituciones que se situaran por encima de los Estados.

Estudiar la supranacionalidad es irrumpir no sólo en el campo de la integración, sino adentrarnos en el derecho internacional que puede ser concebido como la forma más universal y a la vez más específica de organización internacional, y se aplica al igual que todas las leyes únicamente a asuntos específicos, lo que entraña dos niveles diferentes: uno superior y otro subordinado; es decir, autoridad nacional sobre el nivel inferior en virtud de un sistema de jerarquía y que, jurídicamente, es superior a la última. La superación de los Estados nacionales se dio en denominar “supranacionalidad”. La tensión de las estructuras y elementos supranacionales, por un lado y los Estados y por sus intereses (intergubernamentalitas) inseparable, al proceso de integración europea y determinan su constitución y originalidad. La supranacionalidad es entendida como un ordenamiento jurídico que se halla por encima del orden jurídico interno de cada Estado, pero no fuera de él, sino que es el Estado quien le ha dado razón de existir. Esto es, la existencia de Estados que se obligan entre sí sujetándose jurídicamente a un plexo normativo superior a través de un tratado interna, de manera tal que las garantías constitucionales resultan reaseguradas y reforzadas por ese orden jurídico superior en el ejercicio pleno de su soberanía.

El Tratado de París (1951) es el primer instrumento de carácter internacional que crea “supranacionalidad”, por ello, los Estados han ido transfiriendo parte de sus competencias –legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales–, creando al efecto órganos supranacionales, delegándoles dichas funciones entre el orden jurídico supranacional y el “orden jurídico interno”.

La integración europea está asociada a la idea del debilitamiento del Estado nación y la necesidad de construir comunidades supranacionales. Las experiencias devastadoras de la Primera y Segunda Guerra Mundial fueron el detonante del nacimiento de las Comunidades Europeas. Irrumpe así una nueva fórmula de relación entre Estados que se concretaría en las Comunidades Europeas, cuyo signo distintivo respecto a las otras organizaciones anteriores consiste, precisamente, en enfrentarse con ese viejo mito de la intangibilidad

de la soberanía del Estado, entendida en su sentido más absoluto surge así un nuevo concepto: la integración supranacional.

El proceso de integración europea es un proceso abierto y en evolución permanente que inició con la firma del Tratado de París, el 18 de abril de 1951, por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, que dio origen a la primera Comunidad Europea, Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Comenta Monnet: “El método escogido consiste en delegar a instituciones comunes los poderes soberanos de cada una de estas seis naciones [...] Aquí se toca con el dedo el principio fundamental de la creación de Europa—la transferencia, efectuada con toda libertad, de poderes soberanos[...]” (Monnet, 1955: 51-53); y que se ha realizado de manera gradual. En 1957 se amplió con la firma de los Tratados de Roma, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

De esta declaración se extrajeron las características y fines básicos de este proceso de integración regional: solidaridad, cooperación supranacional, apertura hacia otros países y un modelo de organización político y jurídico único que genera una nueva organización internacional poco convencional. La supranacionalidad en lo institucional y como derecho comunitario forma parte de las reflexiones y teorizaciones que plasmaron en los acuerdos de la CECA (1952) y que con el Eurito y los Tratados de Roma (1957) son el origen del Mercado Común Europeo.

El propio Schuman propuso utilizar un nuevo concepto “supranacional”, ya en 1953, en el que señala que:

lo supranacional es equidistante entre, por un lado, el individualismo internacional, que considera intangible la soberanía nacional y acepta como limitaciones de la soberanía solo obligaciones contractuales, ocasionales y revocables; por otro lado, el federalismo de los estados que están subordinados a un superestado con su propia soberanía territorial. La institución supranacional, como nuestra Comunidad, [...] no posee las características de un estado; pero posee y ejerce ciertos poderes soberanos.

Constantinesco (1955) admite:

un orden dotado de existencia propia y provista de una autonomía limitada pero real en relación con los estados miembros. Por supranacionalidad, se entiende una forma de organización internacional que engloba a varios estados, que tiene fines y medios propios, y que goza de cierta autonomía

en relación con los estados miembros, especialmente en lo que se refiere a la persecución de sus fines, a la formación de sus órganos, y al derecho de dictar normas jurídicas directamente obligatorias no solo para los estados miembros sino también para los nacionales de éstos (Constantinesco, 1955).

Los distintos estudiosos de la supranacionalidad coinciden en líneas generales en la enumeración de una serie de condiciones que integran el concepto aunque poniendo el acento sobre unas y otras características: *a)* la atribución de competencias exclusivas a la Comunidad; *b)* la existencia de órganos principales e independientes, que no representan a ningún Estado miembro, la toma de decisiones por mayoría, decisiones jurídicamente obligatorias para sus destinatarios y directa e inmediatamente ejecutorias.

En los procesos de integración el Derecho se convierte en el elemento unificado utilizando instrumentos jurídicos (Tratados). En éste orden internacional caracterizado por la interdependencia de los Estados aparece un sistema de normas jurídicas comunes a los órdenes jurídicos internos de los Estados que denominamos Derecho Comunitario. En el momento que los países reconocen la existencia de la soberanía nacional que puede ser cedida a las instituciones, se podrá hablar de supranacionalidad. El poder y la autoridad ejercida por las instituciones no estarían sometida a la decisión exclusiva del propio Estado, sino que estaría sometida al conjunto de miembros de la institución.

Un aspecto que la diferenciaría de las instituciones y organizaciones intergubernamentales o interestatales radica en el sistema de toma de decisiones. La supranacionalidad es una evidencia de la integración, es un mecanismo para desplazar a los Estados nación por un nuevo ente para pretender jurisdicción sobre ellos; y se concreta en dos dimensiones: *a)* el supranacionalismo jurídico, normativo o legal y *b)* el supranacionalismo político decisional o político.

La supranacionalidad normativa describe el proceso de integración en la esfera legal en el ámbito del Derecho Comunitario, es una relación jerárquica entre las políticas y las medidas jurídicas comunitarias, de una parte y las políticas y medidas concurrentes a los Estos miembros de otra parte.

La supranacionalidad decisional se refiere al contexto institucional y a los procesos decisionales para la elaboración de políticas y medidas, es decir que en el ámbito jurídico la supranacionalidad se podría definir como un orden jurídico, independiente de y supera a los Estados.

La mayor inspiración en las Relaciones Internacionales ha sido el pensamiento funcionalista de David Mitrany en el periodo entreguerras. Rittberger y Schimmelpfennig (2005: 22) señalan que las dos líneas teóricas, el “intergubernamentalismo” y el “supranacionalismo”, han dominado el debate de la

integración. El neofuncionalismo, se posicionó como el prototipo del supranacionalismo, fue la teoría dominante durante los inicios de la teoría de la integración regional; mientras que el intergubernamentalismo surgió a mediados de la década de 1960. A continuación, se profundiza acerca de estas dos líneas teóricas. Académicos tales como Haas (1958), Lingerberg (1963) y Schmitter (1969) eran neofuncionalistas. La naturaleza del proceso de integración es el principal punto de controversia entre la perspectiva supranacional e intergubernamental. Los supranacionalistas consideran el proceso como “transformador” y “autoperpetuo”, mientras que los intergubernamentalistas enfatizan el control del Estado-nación sobre la integración (Rittberger y Schimmelpfennig, 2005: 23).

Los neofuncionalistas habían afirmado que el sistema internacional no se mantiene anárquico y se puede transformar por medio de la institucionalización (Rittberger y Schimmelpfennig, 2005: 31) enfatizando la importancia de instituciones supranacionales para poder gestionar, moldear y asegurar los procesos de integración (Spindler, 2005: 29). Los neofuncionalistas concebían la integración como un método para superar al Estado nación y crear una nueva comunidad política impulsada por el interés de los actores económicos en alianza con la burocracia supranacional.

Anderson, señala que el neofuncionalismo argumenta que “la convergencia transnacional de transacciones económicas, intercambios sociales y prácticas culturales como base para el avance gradual hacia un nuevo ideal político, una unión supranacional de Estados” (Anderson, 2012: 20).

Cuando el proceso integración europea sufrió su primera crisis debido a la negativa del General De Galle a aceptar el voto mayoritario en el Consejo, surgió una explicación alternativa, el intergubernamentalismo, bajo la cual la integración no es vista para trascender el Estado-nación, sino como un instrumento del mismo. Tras la parálisis que sufrió el proceso de integración europea, resultado de la crisis de la silla vacía desde inicios de la década de los setenta hasta mediados de la década de los ochenta del siglo xx, la firma del Acta Única Europea (1986) significó el relanzamiento del proceso de integración que condujo al logro del mercado único europeo en 1992 y a la firma en ese mismo año del Tratado de Maastricht.

Esto estuvo acompañado por el resurgimiento de los debates teóricos sobre el proceso de integración europeo. A mediados de los años ochenta del siglo xx, surgió el institucionalismo supranacional, representado por académicos como Sandholtz y Stone (1998), que pretenden explicar el desarrollo de la gobernanza supranacional. Los tres elementos principales de la argumentación del neofuncionalismo son: el desarrollo de una sociedad transnacional, papel de

los actores supranacionales y la resolución de las externalidades de la política internacional como objetivo de la integración europea. La propuesta de Sandholtz y Stone (1998) no propiciaron nuevas aplicaciones del neofuncionalismo, ni otros enfoques nuevos.

El supranacionalismo se refiere a los acuerdos de gobernanza donde los Estados deciden delegar alguna responsabilidad en la toma de decisiones en un organismo o foro de toma de decisiones que se destaca por encima del Estado nación. Aquí los Estados pierden el derecho a vetar y aceptar quedar vinculado por las decisiones mayoritarias de los estados cooperantes y así pierden algo de control (pero todavía tienen que estar de acuerdo en hacer esto, es decir, agruparse). El supranacionalismo se refiere a una forma de gobernanza “en la que las estructuras gubernamentales centralizadas (las organizaciones constituidas a nivel supranacional) poseen jurisdicción sobre ámbitos políticos específicos dentro del territorio compuesto por los [Estados miembros]” (Sandholtz y Stone, 1998: 303). En consecuencia, estas estructuras supranacionales pueden ejercer un cierto grado de restricción –que puede ser variable– sobre el comportamiento de los agentes políticos afectados, incluidos los Estados miembros. Según Dehousse y Weiler, las características más distintivas del supranacionalismo son “la existencia de órganos autónomos de los Estados miembros en su composición y su funcionamiento” y “el recurso en los órganos intergubernamentales a procesos de toma de decisiones que van más allá de la diplomacia tradicional, como la posibilidad de una votación y la renuncia al principio de ‘un Estado, un voto’” (Dehousse y Weiler: 1990: 250).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL) introdujo cambios significativos, como la personalidad jurídica de derecho internacional a la UE, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales, la creación de la figura del Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, la división de las competencias de pertenecen a la Unión y al a los Estados miembros, entre otras reformas. Tras la entra en vigor del TdL es pertinente reinterpretar el concepto de supranacionalidad. Debemos señalar que existe en la Unión, una Europa llamada “Europa de varias velocidades”, además de existir una Europa a la Carta a partir de la creación de políticas *opt outs* (reforzadas con la entradas en vigor del TdL).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Dentro de los debates contemporáneos, el supranacionalismo representa una “opción” para replantearse al concepto y realidad del Estado-nación. Las problemáticas que enfrenta el mundo entero trascienden fronteras y el supranacionalismo representa una visión alternativa que intenta reunir los suficientes elementos de los diferentes actores para tratar de solucionar, o bien coadyuvar en la resolución de problemas que alcanzan dimensiones mundiales, pensar en hegemonías únicas o en la planeación de escenarios únicos no es una opción viable. Para ello, el supranacionalismo supone retos que van desde la creación de alianzas y grupos hasta un constitucionalismo diferente.

El Estado Supranacional también se presenta como un proyecto “en plena gestación”, con “el respeto a Derechos humanos, como un eje transversal de toda su creación, organización y desarrollo” (Méndez, 2017: 213). El Estado Supranacional, puede servir como puente para un replanteamiento de lo que se debe entender por sociedad y población dentro de la entidad estatal, replanteando el concepto del nacionalismo y soberanía, escalando la cultura de niveles locales a superiores (Méndez, 2017: 214).

Por otro lado, de forma práctica el supranacionalismo forma parte de una visión integradora para argumentar el estudio de organizaciones y agencias de la UE que trabajan de forma “transgubernamental”. El contexto de este tipo de investigaciones lo brindan precisamente elementos que parten de coordinación intergubernamental y acceso al poder supranacional a diferentes intensidades (Jordana y Triviño-Salazar, 2019), todo ello en armonía con la gobernanza mundial y la búsqueda de bienes públicos de alcance mundial.

Los actores e instituciones que forman parte de escenarios supranacionales constituyen también un conjunto de novedosas investigaciones que van desde enfoques comparados entre el trabajo de organizaciones y organismos internacionales y su participación en iniciativas de cooperación regional (Panke y Starkmann, 2021) hasta el avance de esta misma forma de cooperación atendiendo a la fortaleza de otros elementos como tribunales regionales y nuevas competencias de los mismos organismos y organizaciones regionales.

Por supuesto, en el contexto de la pandemia de Covid-19, otra de las líneas de investigación y debate es la eficacia de las organizaciones internacionales en cuanto al manejo de la crisis provocada por la pandemia y las hipótesis que se apoyan en las teorías realistas y asumen al Estado-nación como elemento central para la gobernabilidad en contraposición a los avances existentes con instituciones supranacionales (Kliem, 2021).

Finalmente, el debate sigue abierto a la construcción de nuevas entidades e instituciones supranacionales, que sigan y respeten principios universales como los derechos humanos y que contribuyan a una nueva gobernabilidad en consonancia con un desarrollo sostenible, sin dejar pasar la problemática de representación de todos y cada uno de los ciudadanos que deberían tener estas entidades supranacionales (Fichera, 2021).

BIBLIOGRAFÍA

- Acta de Chapultepec 1945*, [<https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/>].
- Alcaraz Albero, Francisco (2011), “La configuración del marco defensivo europeo tras la II GM: el papel de la UEO”, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos (documento Marco).
- Agnew, John (2017), “Un mundo de Estados territoriales”, en Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política*. Vol. II, Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ahijado Santillán, Manuel (2000), *Historia de la unidad europea*. Madrid: Pirámide.
- Anderson, Perry (2012), *El Nuevo Viejo Mundo*. Madrid. España Akal.
- Ayuso, Anna (2015), “La Asociación UE-CELAC y la revisión del concepto de interregionalismo multinivel”, *Comentario Internacional*, núm. 15, Centro Andino de Estudios Internacionales.
- Bar Cedón, Antonio (2013), “La Unión Europea: de la economía a la política, pasado por el derecho”, UNED, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32.
- Basulto Poot, Javier F. (2000), Hacia una política de defensa de la Unión Europea. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, pp. 73-105.
- Buzan, Barry (2008), “People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 9.
- Chanona Burguete, Alejandro (2000), “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional”, en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, México: UNAM/Universidad de Quintana Roo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales /Plaza y Valdés.
- Clark, Christopher (2014), *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Comisión Europea (2020), *Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, 24 de julio, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=ES>].
- Comisión Europea (2021), “Industria de defensa: la Comisión pone en marcha el Fondo Europeo de Defensa con una dotación de...”, Comisión Europea, Comunicado de Prensa, 30 de junio, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_3325].
- Constantinesco, Leontín (1955), “La Supranacionalidad de las Comunidades Europeas”, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, núm. 14, número especial sobre ALALC.
- Dehousse Renaud y Joseph H. H. Weiler, (1990) “The Legal Dimension”, en William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Londres: Pinter
- Dougherty, James E. y Robert Pfaltzgraff (1993), “Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas”, en James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- EFE (23 de marzo de 2021), *La OTAN reafirma su compromiso con la defensa colectiva con Biden en el poder*, [<https://www.efe.com/efe/america/mundo/la-otan-reafirma-su-compromiso-con-defensa-colectiva-biden-en-el-poder/20000012-4494464>].
- Einstein, Albert (1947), “Atomic War or Peace”, *The Atlantic*, vol. 180, núm. 5, pp. 29-32.
- Eurostat (2020), *Unemployment statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#Unemployment_in_the_EU_and_the_euro_area].
- Fawcett, Louise (1997), “Regionalism in Historical Perspective”, en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Nueva York: Oxford University Press.
- Fichera, Massimo (2021), “The Idea of Discursive Constituent Power”, *Jus Cogens*, núm. 3, pp. 159-180.
- Gambrill, Mónica y Gustavo Acua (2006), “Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano”, en Mónica Gambrill Ruppert y Pablo Ruiz Nápoles, *Procesos de integración en las Américas*, México: CISAN, UNAM.
- García, Javier (2016), “La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva estrategia global de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, pp. 217-240.
- Gómez Kort, Magalí (2014), “Regionalismo post hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR”, artículo presentado en el Congreso del IRI, noviembre, Buenos Aires.

- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, Londres: Stevens & Sons Limited.
- Hänggi, Heiner (2000), "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives", *Dollars Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, California/Munich: The Pacific Council of International Policy/The Center for Applied Policy Research.
- Hernández, E. (2006), "La supranacionalidad: elemento sui generis de la integración europea", noviembre.
- Hettne, Björn y Andras Inotai (1994), *The New Regionalism*, Helsinki: The United Nations University.
- Hobsbawm, Eric (1998), *Historia del siglo xx*, Buenos Aires: Crítica.
- Howorth, Jolyon (2017), *Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Squaring the Circle*, Security Policy Brief, núm. 85, mayo, [<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/05/SPB85.pdf?type=pdf>].
- Hurrell, Andrew (1997), "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Nueva York: Oxford University Press.
- Iglesias Buhiges, José Luis (1974), "La noción de supranacionalidad en las comunidades europeas (CECA, CEE, CEEA)", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, enero-abril.
- Ipsen, Hans-Peter (2010), "La posición jurídica de las Comunidades", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 14.
- Isacc, Guy (1991), *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona: Ariel.
- Jordana, Jacint y Juan Carlos Triviño-Salazar (2019), European Union Agencies: A Global Governance Perspective, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, pp. 169-189.
- Kliem, Frederick (2021), ASEAN and the EU Amidst Covid-19: Overcoming the Self-Fulfilling Prophecy of Realism, *Asia Europe Journal*, núm. 19, pp. 371-389.
- Kissinger, Henry (1995), *La diplomacia*, México: FCE.
- Kunz, Josef L. (1949), "La legítima defensa individual y colectiva según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. XII, núm. 47.
- Larousse (2011), *El pequeño Larousse ilustrado*, México: Larousse.
- Lindberg, Leon (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- MacMillan, Margaret (2014), *1914. De la paz a la guerra*, Madrid: Turner.
- Malamud, Andrés (2011), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", *Norteamérica*, vol. 6, núm. 2.

- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid: Tecnos.
- McMahon, Robert (2009), *La Guerra Fria: una breve introducción*, Madrid: Alianza.
- Méndez Sánchez, Fernando (2017), *El Estado supranacional de derecho. Nuevo paradigma estatal para el siglo XXI*, tesis de doctorado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Mónaco, Riccardo (1981). “Scritti di Diritto Delle Organizzazioni Internazionali”. *Publicazioni dell'istituto di Studi Giuridici Della Facolta Di Scienze Politiche Dell'Universita Di Roma*. Serie V. num. 30. Milán. pág 36.
- Monnet, Jean (1978). *Memoirs*. Londres, Collins.
- Moreno, A. (2008) “Supranacionalidad”, en Juan Carlos Pereira, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, pp. 929-930.
- Moreo Juste, Antonio (2008), “Federalismo y funcionalismo europeos”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Madrid: Ariel.
- Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete (2009), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid: Alianza Editorial.
- NATO (2020), NATO 2030. United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed, [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf].
- NATO (2021), *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, NATO Multimedia Library, 10 de septiembre, [<https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>].
- NATO (2021), *North Atlantic Treaty*, 29 de agosto, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_89597.htm].
- Obrador Serra, Francisco (1988), *La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)*, Madrid: Instituto Español de Estudios Europeos.
- OMC (s.f.), Organización Mundial de Comercio, [https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/brief_s/brief20_s.htm].
- ONU (2021), *Carta de las Naciones Unidas (texto completo)*, Naciones Unidas, 15 de agosto, [<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>].
- ONU (2021), *Study on concepts of security: Report of the Secretary-General*, Naciones Unidas, 25 de agosto, [<https://digitallibrary.un.org/record/94111?ln=es>].
- OTAN (2021), *¿Qué es la OTAN?*, 2 de septiembnbre, [https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html#members].
- Pacto de Varosvia (1955)*, dipublico.org, [<https://www.dipublico.org/3602/pacto-de-varsovia-1955/>].

- Palomares Lerma, Gustavo (2015), “Concepto y teorías de la integración”, en Celestino del Arenal, y José Sanahuja (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.
- Panke, Diana y Anna Starkmann (2021), “Trajectories of Regional Cooperation: A Comparative Analysis”, *Comparative European Politics*, núm. 19, pp. 1-25.
- Parlamento Europeo (2021), *Tratado de la Unión Europea (TUE)/Tratado de Maastricht*, [<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>].
- Perrotta, Daniela (2013), “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa Llenderozas (coord.), *Relaciones Internacionales: Teorías y debates*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Remiro Brotons, Antonio (1997), *Derecho internacional*, Madrid: McGrawHill.
- Reuter, P. (1953), *La Communauté Européenne de Charbon et de L'Acier*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Rittberger, B. y F. Schimmelfennig (2005), “Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU”, en K. Holzinger *et al.* (comps.), *Die Europaeische Union: Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn, Alemania: Schoeningh.
- Romero Ania, Alberto, Miguel A. Alonso Neira y Francisco J. Blanco Jiménez (2009), “La seguridad en Europa: evolución histórica y mecanismos supranacionales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 11, pp. 117-144.
- Sanahuja, José Antonio (2009), “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en *Anuario de la integración en América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Madrid: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Complutense de Madrid.
- Sandholtz, Wayne y Alec Stone Sweet (eds.) (1998), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press.
- Schmitter, P. (1969), “Three neo-functional hypotheses about international integration”, *International Organization*, vol. 1, núm. 23, pp. 161-166.
- Schmitter, Philippe C. (2011), “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, en Reynaldo Ortega Ortiz y Gustavo Vega Cánovas (eds.), *Poder y política en el mundo contemporáneo*, México: El Colegio de México.
- Schuman, Robert (1953), “Preface”, en Paul Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Spindler, M. (2005). *Regionalismus im Wandel: Die neue Logik der Region in einer globalen Oekonomie*. Wiesbaden, Alemania: vs Verlag.
- Sidjanski, Dusan (1998), *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.

- Truyol y Serra, Antonio (1999), *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea. (1951-1979)*, Madrid: Tecnos.
- United Nations (2021), *United Nations Treaty Collection*, United Nations Treaty Series Online, [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280164b5f&clang=_en].
- Vergotini, G. D. (2002), “Defensa”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Western European Union (WEU) (2021a), *The Treaty and Key Text*, 19 de agosto, [<https://web.archive.org/web/20120811173845/http://www.weu.int/>].
- Western European Union (WEU) (2021b), *The Brussels Treaty (17 March 1948)*, CVCE, 2 de septiembre, [https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html].
- Ziccardi, Alicia (2000), “Federalismo”, en L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerrant, F. Castañeda, I. H. Cisneros y G. Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la política*, México: Fondo de Cultura Económica/FLACSO/Conacyt.

TERRORISMO

*Marta Ochman**

DEFINICIÓN

TERRORISMO ES UN concepto esencialmente controversial y no existe una definición consensuada en el debate académico ni político (Whittaker, 2004; Schmid, 2004; Stepanova, 2008; Sloan y Anderson, 2009; Sudirman y Kurniasih, 2018; Saul, 2019; Okoye, 2017). La causa principal de esta controversia radica en la evaluación axiológica del terrorismo, sea como un acto criminal imposible de justificar, sea como un medio legitimado por un fin superior, moralmente correcto y tácticamente indispensable en el contexto de un poder asimétrico (Crenshaw, 1972: 387; Stepanova, 2008: 13-14). A su vez, esta evaluación discrepante tiene raíces, por un lado, en la evolución histórica del fenómeno (que se revisa en el segundo apartado) y por el otro, en el uso político del concepto para desacreditar a los grupos que recurrieron a la violencia para derrocar el poder, incluso un poder opresor. Como lo señala Crenshaw (1972: 395) en su artículo seminal sobre el concepto del terrorismo revolucionario, los grupos de resistencia a la ocupación nazi en Polonia, Yugoslavia o Francia eran considerados terroristas por el Tercer Reich. Los casos de las organizaciones como Frente Nacional de Liberación de Argelia, Ejército Republicano Irlandés, Organización de Liberación de Palestina o Congreso Nacional Africano ilustran bien este debate, así como los cambios en la valoración de y el trato hacia los

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

grupos y sus líderes a lo largo del tiempo (Crenshaw, 1972; Townshend, 2002: 3-4; Schmid, 2004; Saul, 2019: 2-17). Sin aspirar a resolver el debate, es importante considerar la constatación de Crenshaw (1972: 392) en el sentido de que el apoyo social a las estrategias terroristas es síntoma de un organismo político enfermo, de un régimen que no cuenta con el apoyo de la población ni permite una expresión pacífica del descontento.

En la búsqueda de una definición consensuada, los académicos recurren a dos estrategias principalmente: enumerar las características comunes de la mayoría de las definiciones (Crenshaw, 1972; Coady, 2004; Stepanova, 2008) o describir lo que no es terrorismo, es decir, establecer diferencia con otros usos estratégicos de la violencia (Bordes Solanas, 2000; Schmid, 2004). Aquí integraremos sendos enfoques, identificando las características más comunes del terrorismo, señalando al mismo tiempo las que distinguen el terrorismo de la violencia delictiva, la lucha por la autodeterminación y la guerrilla.

Schmid (2004: 403-404) en su revisión del debate académico sobre la definición del concepto, identifica diez elementos esenciales; no obstante, el núcleo duro del debate conceptual gira en torno a cuatro elementos, que aquí se revisan sintetizando las consideraciones de Bordes Solanas, 2000; Townshend, 2002; Coady, 2004; Schmid, 2004; Whittaker, 2004; Stepanova, 2008; Okoye, 2017 y Sudirman y Kurniasih, 2018.

- 1) La naturaleza política de la violencia. Algunas definiciones hablan de objetivos ideológicos o religiosos; sin embargo, éstos siguen siendo parte de la naturaleza política en el sentido de que el terrorismo busca influir en la conducta de uno o varios Estados. Los objetivos pueden ser limitados a una concesión política específica, por ejemplo, liberación de los miembros encarcelados o prohibición de comercio de pieles; o el cambio exigido puede ser sistémico, por ejemplo, reconocimiento internacional de un nuevo Estado o cambio revolucionario de la sociedad. La naturaleza política del terrorismo es un elemento esencial de las definiciones académicas, mientras que es secundario en las legales, codificadas en documentos de los gobiernos u organizaciones internacionales. Según Schmid (2004: 407), 68% de las definiciones académicas la incluyen, contra 25% de las definiciones legales. En contraste, los documentos gubernamentales e intergubernamentales enfatizan el carácter criminal o ilegal del terrorismo (85% *versus* 30% en fuentes académicas). Esta diferencia parte del Convenio de Estrasburgo (1977), el cual niega al terrorismo su carácter político, permitiendo así la extradición de los presuntos terroristas. En cambio, para los académicos, el carácter político del terrorismo permite distinguirlo

de la violencia delictiva, que busca el interés particular. Los grupos terroristas pueden incluso recurrir a algunos actos propios de la delincuencia común, como robo, extorsión o tráfico de drogas; sin embargo, esta actividad es secundaria y motivada por la necesidad de financiar las actividades políticas (Stepanova, 2008:12). Si los robos a los bancos eran considerados compatibles con los ideales revolucionarios del terrorismo anarquista del siglo XIX, hoy en día el recurrir a las actividades delictivas como fuente de financiamiento es motivo de descrédito de las organizaciones, una prueba de que han perdido el apoyo de las bases para su lucha, por ende, también la legitimidad. La naturaleza política del terrorismo es fundamento de la clasificación del terrorismo aplicada en los reportes anuales de Europol (TE-SAT), en los que se analizan cuatro categorías: terrorismo islamista o yihadista, etno-nacionalista y separatista, anarquista y de izquierda radical, de derecha extrema, y el de un solo tópico (Europol, 2007; Europol, 2008 y Europol, 2020).

- 2) El miedo extremo. El origen etimológico del concepto parte del vocablo “terror”, que refiere un miedo extremo. Este miedo, sin embargo, no es consecuencia directa del uso de la violencia extendida o extrema, sino de la ruptura de la normalidad, de la constante posibilidad de que la violencia irrumpa las actividades cotidianas, del sentimiento de la indefensión y desprotección. Aunque el terrorismo recurre a la violencia física, es el impacto psicológico el que importa (Crenshaw, 1972; Sloan Anderson, 2009; Okoye, 2017; Sudirman y Kurniasih, 2018). Consideremos, como ejemplo, los datos sobre el terrorismo en Europa recopilados por Europol. El primer reporte publicado en 2007, documenta 498 ataques terroristas en el territorio europeo en 2006, de los cuales 424 fueron de carácter separatista y 55 anarquistas y de izquierda radical. En aquel año no hubo ningún atentado exitoso de carácter yihadista y sólo un intento fallido (Europol, 2007). Esta tendencia, en términos generales, se mantuvo hasta 2019, en el cual, de 119 ataques, 57 correspondieron al terrorismo separatista, 26 al anarquista y de izquierda extrema y 24 al yihadista (Europol, 2020). Es decir, el terrorismo etno-nacionalista y separatista sigue siendo el de mayor presencia en Europa, pero el que mayor miedo inspira, el que más está presente en la conciencia de la población y de los gobiernos europeos, es el yihadista. Esto se explica, en parte, porque el yihadismo es responsable por el mayor número de víctimas mortales, pero ante todo por el impacto psicológico de los atentados del pasado, como ataque a *Charlie Hebdo* (7 de enero de 2015), los atentados de Bruselas (22 de marzo de 2016) o los de París (13 de noviembre de 2015). Fueron atentados coordinados, con

numerosas víctimas mortales (131 en noviembre en París) y de heridos (más de 200 en Bruselas, más de 400 en París). Los años 2015 y 2016 fueron particularmente trágicos en Europa en cuanto al terrorismo yihadista, y la memoria de esta violencia sigue presente en la conciencia de los europeos. No es solamente el número, sino el carácter de las víctimas y el lugar de los atentados lo que provoca el miedo externo e ilustra la ruptura de la cotidianidad. Ser atropellado disfrutando del espectáculo de fuegos artificiales (Niza, 14 de julio de 2016) o haciendo compras en un mercado navideño (Berlín, 19 de diciembre de 2016), morir escuchando un concierto (Manchester, 22 de mayo de 2017), ser degollado en una calle de Londres (Woolwich, 22 de mayo de 2013) u oficiando la misa (Saint-Étienne-du-Rouvray, 26 de julio de 2016) son sólo algunos ejemplos de los atentados que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de un ciudadano común, el miedo permanente a que los ataques se repitan, en cualquier lugar, en cualquier momento del día, perpetrados por cualquiera de las personas que están al alrededor.

- 3) El carácter de las víctimas. Para Bordes Solanas (2000), para que el miedo extremo persista, las víctimas de los atentados terroristas deben ser aleatorias. Sin embargo, este rasgo importante del terrorismo es más complejo. Algunos autores hablan de víctimas civiles, estableciendo así la distinción entre el terrorismo y la violencia propia de la guerra o la guerrilla (Bordes Solanas, 2000). Aunque en la guerra los no combatientes también son víctimas, *ius in bello* exige que los no combatientes sean protegidos, de ahí que su muerte es considerada daño colateral o crimen de guerra, dependiendo de la intencionalidad del agresor (Walzer, 2001). La guerrilla, aunque no está regulada por *ius in bello*, se legitima aceptando el principio de protección de los no combatientes y centra sus ataques en las instituciones coercitivas del Estado, como policía o ejército. En el caso del terrorismo, los no combatientes son el blanco específico, víctimas intencionales de los ataques (Bordes Solanas, 2000; Townshend, 2002: 7; Schmid, 2004: 416; Stepanova, 2008: 12-13). De ahí que, independientemente del objetivo de la lucha, cuando los civiles se convierten en el objetivo del ataque, los grupos que los perpetraron son considerados grupos terroristas. En este sentido, por ejemplo, en la primera guerra de Chechenia (1991-1996) los independistas utilizaron la estrategia de la guerrilla, enfrentándose al Ejército regular ruso o atacando puestos de policías. Mientras tanto, en la segunda (1999-2000), la estrategia fue principalmente el terrorismo, ejemplificado por el atentado en el teatro en Dubrovka, Moscú (24 de octubre de 2002) o la toma de escuela en Beslán (1 de septiembre de 2004). En el mismo sentido va

la observación del periodista palestino Mohammad Yaghi, de que mientras persistan ataques en contra de la población civil en Israel, los palestinos serán etiquetados como terroristas (citado por Schmid, 2004: 415). El que los no combatientes sean el blanco de ataques del terrorismo implica aleatoriedad desde la perspectiva de los individuos, y lleva a la ruptura de cotidianidad, analizada anteriormente. No obstante, en el sentido estricto de la palabra, las víctimas no son aleatorias, sino tienen carácter simbólico: representan al enemigo, personifican lo que se combate. Retomando los ejemplos de la ruptura de cotidianidad, ataques a salas de conciertos, cafeterías o mercados ayudan a crear el miedo extremo, pero también representan al adversario: el 14 de julio es la fiesta cívica más importante del Estado francés, así como Westminster representa al Estado británico, ambos protagonistas europeos de la ofensiva en contra del Estado Islámico en Irak y Siria. Manchester Arena o la sala de conciertos Bataclan son símbolos del estilo de vida occidental, denostado por los yihadistas. El mercado navideño o los fieles rezando en iglesias cristianas representan la herejía que debe ser eliminada. En este sentido, no hay aleatoriedad y el mensaje es claro: si quieres salvar tu vida, debes ser parte del cambio que el terrorismo busca.

- 4) El carácter racional de la estrategia. Frecuentemente el terrorismo es percibido como un acto sin sentido o irracional, por su atrocidad (Townshend, 2002: 2). No obstante, el uso de la violencia en contra de la población civil es calculado y forma parte de una estrategia racional de comunicación. La sociedad que vive el miedo extremo no es el destinatario final del mensaje, más bien es el instrumento que los terroristas usan para presionar al gobierno (Townshend, 2002: 10; Schmid, 2004: 403-404; Sloan y Anderson, 2009: III). Regresamos aquí al carácter político del acto terrorista, que busca obligar al gobierno a tomar, o abstenerse de realizar, ciertas acciones. El miedo, la intimidación, tienen por objetivo demostrar la incapacidad del gobierno de cumplir con su función fundamental, –proveer la seguridad–, por ende, en la intención del terrorista erosionan el apoyo social a un gobierno o un régimen.

Hasta ahora hemos revisado fundamentalmente el debate conceptual sostenido por los académicos. En el ámbito legal, el énfasis está en los *delitos* del terrorismo, que –estrictamente hablando– podrían perseguirse como actos criminales comunes. Sin embargo, en los inicios del terrorismo moderno, los Estados europeos liberales se negaban a extraditar a los sospechosos, precisamente por el carácter político del terrorismo (Saul, 2019: 3/17). Las definiciones

gubernamentales e intergubernamentales son múltiples y pueden revisarse en Saul, 2019; Okoye, 2017 o Schmid, 2004: 377. En la Unión Europea (UE), la definición consensuada de delitos del terrorismo fue establecida en la Decisión Marco del Consejo sobre el Combate del Terrorismo, de 13 de junio de 2002 (2002/275/JHA) y ha permanecido sin cambios importantes hasta el día de hoy, aunque la referencia conceptual más reciente es la Directiva sobre el combate al terrorismo, de 15 de marzo de 2017 (2017/514). De acuerdo con estos documentos, los delitos del terrorismo son actos intencionados que buscan:

- 1) intimidar gravemente a una población;
- 2) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
- 3) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional (Consejo de la Unión Europea, 2002, Art.1).

Tanto la Decisión Marco como la Directiva enlistan una serie de delitos específicos, como atentados contra la vida o la integridad física de las personas, secuestro, liberación de sustancias peligrosas, destrucción de infraestructura, que se considerarán delitos de terrorismo si buscan alguno de los objetivos antes mencionados. Es decir, implícitamente, la UE reconoce la naturaleza política del terrorismo, al mismo tiempo que niega su legitimidad como vía de buscar fines políticos. La Directiva de 2017 enfatiza el carácter *grave* de delitos terroristas; es decir, reconoce el derecho de los ciudadanos a obligar a los poderes públicos a realizar o abstenerse de realizar ciertos actos, e incluso reconoce que algunas acciones de protesta pueden ser considerados delitos, pero no necesariamente delitos de terrorismo. Por ejemplo, cuando el activista francés, José Bové, en agosto de 1999 destruyó con un tractor un establecimiento de McDonald's en construcción, fue condenado a tres meses de cárcel por el delito en contra de la propiedad privada, sin ser considerado un acto terrorista. En contraste, la destrucción de un restaurante de McDonald's en operación, en abril de 2000, atribuido al Ejército Revolucionario Bretón y que mató a una empleada, sí fue catalogado como un acto terrorista. Estos hechos ilustran que la definición operativa en la UE es un marco de referencia que deja a los Estados nacionales un margen de libertad para catalogar algunos actos como delitos comunes o delitos terroristas.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Muchos autores inician la historia del terrorismo con la mención de los Zelotes en el imperio romano (siglo I) o la secta de ismaelíes en el suroeste de Asia (siglos XI y XII) (Whittaker, 2004; Sloan y Anderson, 2009), pero existe también consenso de que el terrorismo moderno surge durante la Revolución francesa, con los jacobinos, quienes usaron el régimen del terror para promover los ideales revolucionarios (Bordes Solanas, 2000; Whittaker, 2004; Schmid, 2004). Para sistematizar la evolución del fenómeno, es muy ilustrativa la distinción de Rapoport (2013) de cuatro olas:

- 1) La ola anarquista, que inicia en Rusia en la década de los ochenta del siglo XIX. Es cuando se sistematiza la doctrina de la violencia como un medio de propaganda, que sacude y despierta las conciencias. Los atentados eran, ante todo, asesinatos políticos, y sus autores se reconocían terroristas.
- 2) La ola anticolonial inicia con el Tratado de Versalles, la desintegración de los imperios europeos y el reconocimiento oficial del principio de la autodeterminación. Se puede considerar que era un terrorismo de carácter etno-nacionalista, que en la mayoría de los casos se dirigía en contra de las potencias coloniales. El Ejército Republicano Irlandés se convirtió en el paradigma de organizaciones terroristas que buscaban crear nuevos Estados independientes, logrando (parcialmente) su objetivo con la independencia de Irlanda en 1921. El Frente Nacional de Liberación de Argelia es, para Crenshaw (1972), el paradigma de un terrorismo revolucionario.
- 3) La ola de la Nueva Izquierda inicia en la década de los sesenta del siglo XX, inspirada por la Guerra de Vietnam y el rechazo al neoimperialismo estadounidense. En Europa, es la época de la actividad intensa de grupos como Brigadas Rojas en Italia, Fracción del Ejército Rojo en Alemania o Acción Directa en Francia. En esta ola aumenta el grado de internacionalización del terrorismo y adquiere importancia la financiación de organizaciones terroristas por parte de los Estados como Unión Soviética, Libia o Siria. Como estrategia, regresan los asesinatos políticos, por ejemplo, el de Luis Carrero Blanco a manos de la ETA (1973) o de Aldo Moro por Brigadas Rojas (1979). Una vez culminado el proceso de descolonización, las antiguas metrópolis y los nuevos Estados inician un trabajo conjunto para establecer los lineamientos para un combate coordinado del terrorismo.
- 4) La ola religiosa inicia con la revolución iraní en 1979, sin embargo, islam no es la única religión que inspira al terrorismo. Recordemos, por ejemplo, el asesinato del primer ministro de Israel, Isaac Rabin, a manos de un

extremista judío (1995). Hay radicalización de comunidades hindúes, de los Sikhs y de los cristianos. La creciente importancia del extremismo de derecha extrema en Europa, Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda está relacionada con interpretaciones fundamentalistas del cristianismo.

Para esta sistematización de Rapoport (2013) vale la pena añadir algunas consideraciones. Primero, el mismo autor advierte que no se trata de olas radicalmente distintas ni de desaparición de las ideologías que dan nombre a cada ola. Por ejemplo, el asesinato del archiduque Francisco Fernando, que inicia la Primera Guerra Mundial, fue en la época clasificado como atentado anarquista, cuando claramente tenía carácter etno-nacionalista. Organizaciones como Ejército Republicano Irlandés sobreviven décadas y ajustan sus manifiestos a los cambiantes contextos nacionales e internacionales. Creado en 1916, lucha siempre por la independencia de Irlanda unificada, pero durante la Guerra Fría toma posiciones de izquierda radical y recibe financiamiento de Libia. La importancia de la religión en este conflicto antecede el auge del radicalismo islámico.

Otro aspecto que es transversal a las cuatro olas es el carácter internacional del terrorismo. Aunque adquiere importancia en la tercera ola, nunca fue una actividad limitada a las fronteras de un solo Estado. Los anarquistas rusos tenían redes en toda Europa y a través de los jóvenes que estudiaron en Europa difundieron sus ideales y tácticas terroristas en China, India y Japón (Bach Jensen, 2013). La ola anticolonial, lógicamente, buscó redefinir el orden mundial. En la tercera ola, la colaboración entre distintas organizaciones es ejemplificada por los atentados en Múnich (1972), que hubieran sido imposible si el apoyo de la Fracción del Ejército Rojo a los terroristas palestinos. El carácter internacional del terrorismo se observa también en Derecho Internacional: la primera convención sobre el combate al terrorismo fue redactada en la Liga de las Naciones, en 1937 (Whittaker, 2004).

No obstante, es innegable que el proceso de globalización ha impactado particularmente la cuarta ola, y en la literatura podemos encontrar nombres distintos, que dejan de lado la importancia de la religión y hablan del terrorismo global (Sudirman y Kurniasih, 2018) o el superterrorismo (Stepanova, 2008). La movilidad acelerada de ideas, bienes y tecnologías fue determinante para los atentados de 11 de septiembre y sigue definiendo los retos para los Estados europeos, como lo son los combatientes extranjeros o la radicalización a través de internet. El superterrorismo es definido también por el acceso relativamente fácil a armas de destrucción masiva, como lo demostraron los ataques con sarín en Tokio (1995) o con ántrax en Estados Unidos (2001). El superterrorismo es también global en sus objetivos: ya no está vinculado

con un conflicto nacional o regional particular, más bien busca redefinir el orden global, y sus objetivos son ilimitados, no negociables, existenciales incluso (Stepanova, 2008: 9-10).

Parte importante del debate sobre el terrorismo es la tipología (Crenshaw, 1972; Stepanova, 2008; Sloan y Anderson, 2009; Okoye, 2017; Sudirman y Kur-niasiah, 2018). La misma periodización que acabamos de revisar implica ya una tipología. La distinción entre el terrorismo doméstico y el internacional es la más común, y también prácticamente desechada por razón arriba reseñada. El debate relacionado con la definición misma es la distinción entre el terrorismo de Estado y el sub-estatal (Schmid, 2004; Okoye, 2017). Ubicar el origen del terrorismo moderno en Francia revolucionaria ya sugiere que el Estado puede utilizar la violencia con el objetivo de causar el miedo extremo. Saul (2019: 2/17) considera la destrucción de Hiroshima y Nagasaki como un terrorismo del Estado. Schmid (2004: 399) afirma que los regímenes comunistas y fascistas recurrían al terrorismo. Para Townshend (2002: 6), lo fueron los bombardeos aliados de Hamburgo y Dresden. Crenshaw (1972: 384) construye el concepto de *terrorismo revolucionario* para distinguirlo del terrorismo del Estado. Muchas definiciones, sin embargo, consideran que el concepto del terrorismo debe limitarse a las organizaciones no estatales, mientras que el Estado recurre al terror (Whittaker, 2004; Stepanova, 2008:14). Evidentemente, todas las definiciones gubernamentales e intergubernamentales consideran que el terrorismo es un fenómeno exclusivo de grupos no-estatales.

La tipología aceptada por la UE es la de Europol, basada en factores motivacionales dominantes (Europol, 2007: 9-10). En el primer reporte, referente a 2006, Europol distingue cuatro categorías o tipos del terrorismo:

- 1) Terrorismo islámico (en años posteriores llamado yihadista), motivado por la interpretación extremista del islam. Considera que la violencia es parte del deber divino y acto sacramental. Como hemos señalado, es el terrorismo central en la opinión pública y en debates sobre las políticas de combate, siendo el más mortífero, aunque no el responsable por la mayoría de los ataques.
- 2) Terrorismo etno-nacionalista y de grupos separatistas. Busca la autodeterminación y el reconocimiento internacional de nuevos Estados; está inspirado en ideología nacionalista, pero también tiene elementos religiosos importantes. Es el terrorismo de mayor incidencia en Europa, con un decrecimiento significativo en la actividad apenas en 2020, aunque con alta probabilidad de reactivación por el problema del estatus de Irlanda del Norte después del Brexit.

- 3) Terrorismo de izquierda radical aspira a un cambio del sistema social, político y económico de acuerdo con la ideología marxista-leninista. Esta categoría incluye también grupos anarquistas, antiautoritarios y anticapitalistas. En cuanto al número de ataques, ocupa el segundo lugar, pero con muy baja tasa de víctimas mortales.
- 4) Terrorismo de derecha extrema busca un cambio del sistema social, político y económico siguiendo, en Europa, ideologías del nacionalsocialismo. Durante años esta categoría era definida como extremismo, no terrorismo, por la ausencia o bajo número de delitos de terrorismo vinculados con esta ideología. Sin embargo, su importancia ha crecido, y en el reporte referente a 2019, Europol le dedica mucha atención, relacionándolo no sólo con ideología nazi, sino también de supremacía blanca, ultranacionalismo, teorías de conspiración del Gran Reemplazo, misoginia y antifeminismo (Europol, 2020: 65-75).

A partir de 2008, Europol introduce una quinta categoría: el terrorismo de un solo tópico, que busca un cambio limitado de políticas públicas específicas, principalmente relacionadas con derechos de los animales, medioambiente y el tema del aborto. Es terrorismo de baja incidencia, en los últimos años considerado incluso como actividades de vandalismo, más que terroristas.

Esta tipología nos lleva al tema de las causas, parte importante de la literatura sobre el terrorismo, que se puede revisar en Wojciechowski (2017). Aquí señalaremos solamente que los documentos europeos no sistematizan explícitamente las causas; sin embargo, permiten distinguir entre las causas profundas (gobernanza autoritaria, polarización, discriminación real o percibida, modernización mal manejada, falta de perspectivas económicas, políticas y educativas, factores psicológicos) y los facilitadores (fronteras abiertas, acceso a armas, programas de radicalización en internet) (Consejo de la UE, 2005; Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2017; Comisión Europea, 2020a, Comisión Europea, 2020b).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Considerando las publicaciones académicas de 2020 y 2021, la mayoría analiza las estrategias del combate al terrorismo, no en el fenómeno mismo. El debate conceptual está centrado en el *ciberterrorismo*, un campo de estudio nuevo y que marcará los debates futuros. Muchas de las publicaciones pertenecen a la disciplina de ciencias computacionales, pero hay también aportaciones interesantes desde las ciencias sociales o relaciones internacionales,

que intentan construir definiciones y límites conceptuales de este fenómeno reciente (Plotnek y Stay, 2021; Romaniuk y Manjikian, 2021; Chertoff, Bury y Richterova, 2020; Kerttunen, 2020).

Un debate incipiente todavía, pero muy importante para el futuro de la UE, es la reflexión sobre cómo se construye la imagen del terrorismo yihadista y cómo esta construcción está afectando los valores fundamentales de la Unión, como tolerancia liberal, no discriminación o cohesión social. Este debate alude a la afirmación de Stepanova (2008: 9-10) que el terrorismo contemporáneo, a diferencia de sus manifestaciones históricas, tiene objetivos ilimitados, existenciales incluso, en su búsqueda de la redefinición fundamental no sólo del orden político o económico, sino también ideológico y de valores dominantes. (Baker-Beall, 2014; Yashlavskii, 2019; Dell'Isola, 2021; Fenn y Brunton-Smith, 2021). Una vertiente muy nutrida relacionada con este tema es el análisis de la cobertura periodística del terrorismo y su impacto en las actitudes de los ciudadanos europeos hacia el terrorismo yihadista en general (Schmuck, Matthes y von Sikorki, 2021; Piazza, 2021; Miladi, 2021), y hacia la migración (Bove, Böhmelt y Nussio, 2021; Martínez de Codes, 2021; Light y Thomas, 2021; Baláž, Nežinský y Williams, 2021).

Finalmente, como hemos mencionado, las autoridades europeas están cada vez más preocupadas por el crecimiento de la violencia extremista de derecha extrema. En el ámbito académico, es un tema que adquiere protagonismo y seguirá siendo importante en los próximos años. Además de estudios de casos particulares, Alemania y Noruega ante todo, ya hay publicaciones que analizan este fenómeno desde perspectivas más teóricas, y relacionándolo con el debate más profundo sobre el Occidente (Yashlavskii, 2020; Tinnes, 2020; Treistman; 2021). Auger (2020) y Hart (2021), retomando la periodización de Rapoport (2013) arriba sintetizada, consideran incluso que estamos atestiguando el surgimiento de la quinta ola del terrorismo, que será protagonizada por las ideologías de derecha extrema.

BIBLIOGRAFÍA

- Auger, Vincent A. (2020), "Right-Wing Terror: A Fifth Global Wave?", *Perspectives on Terrorism*, vol. 14, núm. 3.
- Bach Jensen, Richard (2013), "The First Global Wave of Terrorism and International Counter-Terrorism, 1905-14", en Jussi M. Hanhimäki y Bernhard Blumenau (eds.), *An International History of Terrorism: Western and Non-Western Experiences*, Londres: Routledge.

- Baker-Beall, Christopher (2014), "The Evolution of the European Union's 'Fight Against Terrorism' Discourse: Constructing the Terrorist 'Other'", *Cooperation and Conflict*, vol. 49, núm. 2, [DOI: 10.1177/0010836713483411].
- Baláž, Vladimír, Eduard Nežinský y Allan M. Williams (2021), "Terrorism, Migrant Crisis and Attitudes Towards Immigrants from Outside of the European Union", *Population, Space and Place*, vol. 27, núm. 4, e2424, [DOI: 10.1002/psp.2424].
- Bordes Solanas, Monserrat (2000), *El terrorismo. Una lectura analítica*, Barcelona: Bellaterra.
- Bove, Vincenzo, Tobias Böhmelt y Enzo Nussio (2021), "Terrorism Abroad and Migration Policies at Home", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, núm. 2, [DOI: 10.1080/13501763.2020.1729227].
- Chertoff, Michael, Patrick Bury y Daniela Richterova (2020), "Bytes not Waves: Information Communication Technologies, Global Jihadism and Counterterrorism", *International Affairs*, vol. 96, núm. 5, [DOI: 10.1093/ia/iiaa048].
- Coady, C. A., J. Tony (2004), "Defining Terrorism", en Igor Primoratz (ed.), *Terrorism. The Philosophical Issues*, Nueva York: Palgrave, MacMillan.
- Comisión Europea (2020a), *Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder*, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 795 final (9 de diciembre), [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>].
- Comisión Europea (2020b), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. COM(2020) 605 final, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>].
- Consejo de la Unión Europea (2002), *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo*, [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:ES:PDF>].
- Consejo de la Unión Europea (2005), *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/EN/pdf>].
- Crenshaw Hutchinson, Martha (1972), "The Concept of Revolutionary Terrorism", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 16, núm. 3.

- Debrael, Marlies, Leen d'Haenes, Rozane de Cock y David de Coninck (2021), "Media Use, Fear of Terrorism, and Attitudes Towards Immigrants and Refugees: Young People and Adults Compared", *International Communication Gazette*, vol. 83, núm. 2, [DOI: 10.1177/1748048519869476].
- Dell'Isola, Davide (2021), "Discrimination Against Muslims, the Role of Networks and Terrorist Attacks in Western Europe: The Cases of United Kingdom, France, and Italy", *Revista Italiana di Scienza Politica*, [DOI: 10.1017/ipo.2021.22].
- Europol (s/f) *European Union Terrorism Situation and Trend reports 2007-2021*, [<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report>].
- Fenn, Liam e Ian Brunton-Smith (2021), "The Effects of Terrorist Incidents on Public Worry of Future Attacks. Views of the Police and Social Cohesion", *British Journal of Criminology*, vol. 61, núm. 2, [DOI: 10.1093/bjc/azaa070].
- Hart, Amber (2021), "Right-Wing Waves: Applying the Four Waves Theory to Transnational and Transhistorical Right-Wing Threat Trends", *Terrorism and Political Violence*, [DOI: 10.1080/09546553.2020.1856818].
- Kerttunen, Mika (2020), "Cyberterrorism: A Schrödinger's Cat", en Eneken Tikk y Mika Kerttunen (eds.), *Routledge Handbook of International Cybersecurity*, Londres: Routledge.
- Light, Michael T. y Julia T. Thomas (2021), "Undocumented Immigrants and Terrorism: Is There a Connection?", *Social Science Research*, 94, art. 102512 [DOI: 10.1016/j.ssresearch.2020.102512].
- Martínez de Codes, Rosa María (2021), "Mobility of Human Beings in Europe: An Unpredictable Phenomenon", *European Review*, vol. 29, núm. 1.
- Miladi, Noureddine (2021), "The Discursive Representation of Islam and Muslims in the British Tabloid Press", *Journal of Applied Journalism and Media Studies*, vol. 10, núm. 1, [DOI: 10.1386/ajms_00024_1].
- Okoye, Ifeoma E. (2017), "The Theoretical and Conceptual Understanding of Terrorism: A Content Analysis Approach", *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 5, núm. 1, [DOI: <https://doi.org/10.15640/jlcj.v5n1a5>].
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2017), Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (15 de marzo de 2017) [<https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf>].
- Piazza, James A. (2021), "Fake News: The Effects of Social Media Disinformation on Domestic Terrorism", *Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways toward Terrorism and Genocide*, (en prensa), [DOI: 10.1080/17467586.2021.1895263].

- Plotnek, Jordan J. y S Jill lay (2021), "Cyber Terrorism: A Homogenized Taxonomy and Definition", *Computers and Security* 102, art. 102145 [DOI: 10.1016/j.cose.2020.102145].
- Rapoport, David C. (2013), "The Four Waves of Modern Terror. International dimensions and consequences", en Jussi M. Hanhimäki y Bernhard Blumenau, *An International History of Terrorism: Western and Non-Western Experiences*, Londres: Routledge.
- Romaniuk, Scott N. y Mary Manjikian (2021), *Routledge Companion to Global Cyber-Security Strategy*, Londres: Routledge.
- Saul, Ben (2019), "Defining Terrorism: A Conceptual Minefield", en Erica Chenoweth, Richard English, Andreas Gofas y Stathis Kalyvas (eds.), *The Oxford Handbook of Terrorism*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press, [DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198732914.013.2].
- Schmid, Alex (2004), "Terrorism-The Definitional Problem", *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 36, núm. 2, [https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8].
- Schmuck, Desirée, Jörg Matthes y Christian von Sikorski (2021), "No Compassion for Muslims? How Journalistic News Coverage of Terrorist Crimes Influences Emotional Reactions and Policy Support Depending on the Victim's Religion", *Crime and Delinquency*, [DOI:10.1177/00111287211000626].
- Sloan, Stephen y Sean K. Anderson (2009), *Historical Dictionary of Terrorism*, Lanham, Md: Scarecrow Press.
- Sroka, Anna, Fanny Castro-Rial Garrone y Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.) (2017), *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, Frankfurt am Main/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Warszawa/Wien: Peter Lang Edition, [https://www.peterlang.com/view/title/19411].
- Stepanova, Ekaterina (2008), *Terrorism in Asymmetrical Conflict. Ideological and Structural Aspects*, SIPRI Research Report, núm. 23, Oxford University Press, [https://www.sipri.org/publications/2008/terrorism-asymmetrical-conflict-ideological-and-structural-aspects].
- Sudirman, Arfin y Nuning Kurniasih (2018), "Can the Concept of Terrorism Be Understood Objectively?", *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 12, núm. 4.
- Tinnes, Judith (2020), "Bibliography: Internet-Driven Right-Wing Terrorism", *Perspectives on Terrorism*, vol. 14, núm. 3.
- Townshend, Charles (2002), "The Trouble with Terrorism", en *Terrorism: A Very Short Introduction*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press.
- Treisman, Jeffrey (2021), "Revisiting Reactionary Terrorism: Definitions, Causes, and Consequences", *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, [DOI:10.1080/18335330.2021.1892169].

- Walzer, Michael (2001), *Guerras justas e injustas: Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona: Paidós.
- Whittaker, David J. (2004), *Terrorists and Terrorism in the Contemporary World*, Londres: Routledge.
- Wojciechowski, Sebastian (2017), “Reasons of Contemporary Terrorism. An Analysis of Main Determinants”, en Anna Sroka, Fanny Castro-Rial Garro-ne y Rubén Darío Torres Kumbrián (eds.), *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, Frankfurt am Main/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Warszawa/Wien: Peter Lang Edition, [<https://www.peterlang.com/view/title/19411>].
- Yashlavskii, Andrey (2019), “Islamist Terrorism in Europe: Trends and Prospects”, *World Economy and International Relations*, vol. 63, núm. 6.
- Yashlavskii, Andrey (2020), “Ultra-Right Terrorism in the West in the 21st Century: Trends and Features”, *World Economy and International Relations*, vol. 64, núm. 12.

UNIÓN ADUANERA

*Janette Mendoza Figueroa**

DEFINICIÓN

LA UNIÓN ADUANERA es un modelo de los Estados que conforman un área de libre comercio y establecen un arancel en común frente a terceros países, éste requiere de mayores esfuerzos de negociación y acuerdo, debido a que cada miembro puede ver modificada su estructura productiva, en mayor o menor grado, como consecuencia de las decisiones comunes (Petit Primera, 2014). Este modelo tiene sus orígenes en el economista Jacob Viner, quien en 1950 estableció las normas y prácticas de los organismos multilaterales y de los instrumentos de integración regional (Novelo Urdanivia, 2001).

Viner distingue efectos negativos y positivos de la integración económica, su razonamiento se basaba en si los países involucrados y el mundo en su conjunto ganan o pierden como consecuencia de la unión aduanera, esto dependerá de cuál de las tendencias predomine; la creación de comercio o la desviación de comercio (Oscátegui, 1999). Por lo cual consideró algunos criterios que determinarán si la unión aduanera está en dirección del comercio libre (Oscátegui, 1999):

- 1) Cuanto mayor es el área económica que ocupa la unión aduanera, mayor será su potencial para generar mayor división de trabajo.

- 2) Cuanto menor sea el arancel sobre las importaciones del exterior de la unión comparado con el que existía antes de ella.
- 3) Cuanto mayor sea el grado de sustituibilidad entre los bienes producidos por los países que van formar la unión.
- 4) Cuanto mayor sea la diferencia de costos entre esas industrias.
- 5) Cuanto mayor sean los aranceles que tienen los países fuera de la unión para los bienes producidos en los países miembros.
- 6) Cuanto mayor sea el número de industrias dentro de los países miembros, para las que el incremento del tamaño del mercado permitirá producir bienes con menores costos que importarlos.

Las uniones aduaneras estimulan las innovaciones, los avances tecnológicos y aceleran el crecimiento económico, ya que permiten el crecimiento de las empresas (Petit, Primera, 2014). Asimismo, otros autores creen que este tipo de modelos pueden crear monopolios.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las naciones implicadas, y también otras que no estuvieron involucradas en el conflicto, establecieron como objetivo crear alianzas y acuerdos de cooperación e integración que les permitiera alcanzar un pleno desarrollo económico, político, social y tecnológico (Villamizar, 2000). En consecuencia, este proceso condujo a la globalización, y con ello se han obtenido logros y avances en esos campos durante las últimas décadas, además de que la creación de lazos entre países ha tenido alcances que eran inimaginables tiempo atrás (Villamizar, 2000). Sin embargo, el camino ha sido complicado, a destiempo, y ha tenido distintos resultados para las diferentes regiones del mundo.

La integración económica dio sus primeros pasos en el continente europeo con la firma del Tratado de Roma en 1957, donde se fundó la Comunidad Económica Europea (CEE), acordado por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, cuyo objetivo era transformar las condiciones económicas de los intercambios y de la producción en el territorio de los seis miembros, y contribuir al avance hacia una unificación política más amplia de Europa (EUR-Lex, 2017). En este acuerdo se abrió el camino hacia una más estrecha vinculación económica y tecnológica entre los países miembros, y se reafirmaba la firme voluntad de éstos para impulsar la ampliación de las Comunidades Europeas (De la Guardia y Pérez, 2007).

De igual forma, en el continente americano comenzaron a crearse alianzas de carácter comercial con el fin de promover el crecimiento, y bajo la idea de que éste no se lograría si las naciones seguían aisladas del resto (Salazar, 1981). Para ello surgió el Tratado de Montevideo en 1960, en donde se fundó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que vinculaba a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El objetivo de este acuerdo era crear una zona de libre comercio, para posteriormente formar un mercado común. Sin embargo, la zona de libre comercio no se pudo formar dentro del plazo establecido porque los mecanismos ideados para tal efecto resultaron inadecuados, rígidos e inflexibles; tras varios años sin resoluciones y de incumplimiento de las cláusulas establecidas, se decidió buscar un sucedáneo que mantuviera el vínculo jurídico y dejara viva la idea de integración, aunque fuera sólo de apariencia (Salazar, 1981).

En el continente africano se tiene también una iniciativa de integración regional casi enseguida de que dejaron de ser colonias europeas, es decir, más o menos entre la década de los cincuenta y sesenta, que la mayoría se consolidó como naciones independientes. El primer proyecto de integración en esta parte del mundo fue el de la Organización para la Unidad Africana (OUA), establecido en 1963, y contaba con la participación de 30 países. La tendencia a la unidad africana se había manifestado con propósitos restringidos, y tendían a volver a las antiguas uniones trazadas por los colonizadores (Contreras, 1973). Las distintas posturas dentro de los bloques africanos hicieron que se obtuvieran resultados limitados. En general, fracasaron las uniones regionales que pretendían establecer desde el principio una asociación política y lograron éxito las uniones de Estados que se basaban en la cooperación económico-comercial (Contreras, 1973).

Por otro lado, en cuanto a la región asiática, se han obtenido mejores resultados. En 1967 Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia acordaron la firma de la Declaración de Bangkok, y con ello la formación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) (Plaza, 1995). Entre los objetivos de la Declaración de Bangkok se encuentra la aceleración del crecimiento económico, el progreso social, el fomento de la paz y de la estabilidad regional, y la cooperación económica, sustentada en una estrategia gradualista, pero irreversible, en la cual el surgimiento de nuevas vías de cooperación supera a los escasos logros alcanzados. Por ello, más allá de la liberalización comercial, ese bloque ha privilegiado la integración sectorial (Plaza, 1995).

A pesar de las grandes diferencias en cuanto a resultados, la noción de poner en práctica la integración se ha mantenido latente hasta la actualidad. El fracaso de la ALALC en América Latina abrió las puertas y sentó las bases de

lo que es hoy el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), consolidado en 1991, conformado por la mayoría de los países que forman el cono sur del continente americano, y que extendió su práctica a la parte norte del continente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fundado en 1994, conformando una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, y que actualmente está en proceso de renovación para conformar el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En Asia y África se tienen rendimientos contrastantes. El primero ha presentado mejores resultados, conservando la base de los acuerdos, e incorporando a un mayor número de miembros a la ANSA a través de los años (Plaza, 1995). El segundo ha sufrido los embates de las crisis internas, y la falta de organización y preparación de planes internos ha minimizado los logros obtenidos por la consolidación regional (Contreras, 1973).

Si bien una integración económica implica un desenvolvimiento en las relaciones internacionales entre naciones, y presupone un mayor progreso económico y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, no se constituye propiamente como la solución de todos los problemas del desarrollo de los países (Villamizar, 2000). Muestra de ello son los diferentes escenarios en los que se ha desenvuelto la integración regional, ya que han planteado diversos debates debido a que beneficia más a unos países que a otros, y de que estos resultados positivos se obtienen a expensas de los demás involucrados. (Villamizar, 2000).

El mejor ejemplo que se tiene de esto es la conformación de la Unión Aduanera de la Unión Europea (UE), consolidada en 1968 y cuyo objetivo principal era facilitar el comercio a las empresas de la UE, armonizar los derechos de aduana sobre las mercancías procedentes de fuera de la UE y ayudar a proteger a los ciudadanos, los animales y el medio ambiente de Europa (Unión Europea, 2020).

La integración profunda por medio de la unión aduanera provoca la formación de mercados grandes y diferenciados, y mejora la transferencia de tecnologías (Preusse, 2007). Por otro lado, una de las vertientes que subyacen dentro de la formación de este modelo de integración, es que, con los asuntos políticos en constante crecimiento a lo largo del tiempo, los derechos de soberanía de los Estados participantes van disminuyendo; es decir, estos Estados miembros son “forzados” a transferir su soberanía a los entes políticos regionales (Preusse, 2007). El costo del crecimiento económico conjunto de los miembros de la UE se veía eclipsado por la limitación en la soberanía política.

Finalmente, la implementación de la unión aduanera debe verse a través de una lupa; en esencia, no fue un éxito rotundo. Los encargados de dirigir la

política comunitaria han cedido a presiones de ciertos grupos de interés para velar por políticas proteccionistas que sólo perjudican a los países más pequeños, particularmente en los sectores primario y secundario (Preusse, 2007). A la par, en otros sectores la UE practica formas sutiles de protección no arancelaria y los tratados preferenciales con los países en vía de desarrollo contienen muchos elementos de discriminación (Preusse, 2007). Así se muestran las dos caras de la integración de la unión aduanera europea: uno representa las buenas ideas del regionalismo, mientras que el otro simboliza el proteccionismo que se pretende erradicar (Preusse, 2007).

Actualmente funciona como un área comercial única donde todos los productos circulan libremente, ya sea que se produzcan en la UE o fuera de sus fronteras. Las aduanas comunes garantizan que se paguen los impuestos por los productos provenientes de fuera de la UE y que se protejan sus intereses financieros (CDE, 2018). Para garantizar el buen funcionamiento de la zona aduanera única, los Estados miembros de la UE utilizan un conjunto común de normas, llamado Código Aduanero de la Unión, con el cual los países se rigen y confían en su uso y aplicación acordada para manejar el tránsito de mercancías, estimulando la competencia, aumentando la eficiencia y calidad de los bienes y servicios, y reduciendo los precios para los consumidores (CDE, 2018).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En la actualidad existe cierto consenso en que los acuerdos regionales, y en particular, la implementación de una Unión Aduanera, en términos de que sus impactos, provocan disparidades entre los integrantes del bloque (Bartesaghi, 2012), esto se debe a las asimetrías entre los países que forman los grupos. Pero este debate no es nuevo, dio inicio con los pioneros de la teoría clásica de Unión Aduanera, Jacob Viner (1950), Richard Lipsey (1960), Hiroshi Kitamura (1964) y Bela Balassa (1967). A partir de los noventa, los procesos de integración adquirieron mayor relevancia. Asimismo, la integración europea se convirtió en el ejemplo más reconocido y el cual, además, abre el debate sobre qué tan beneficioso podría ser pertenecer, o no, a este tipo de acuerdos.

En este sentido, los clásicos partieron de la base de que, a través de dichos instrumentos de integración, los Estados pueden fomentar el bienestar. Esto de acuerdo con una visión de la teoría clásica de comercio asociada a la baja de los aranceles, y a la especialización por ventajas comparativas reveladas por el economista inglés David Ricardo (Bartesaghi, 2012). Es por lo que los teóricos clásicos demostraron que el libre comercio no es beneficioso en todos los

casos, se tiene que analizar sus efectos positivos o negativos que puedan llegar a generar a los países miembros. Dentro de la teoría clásica de la Unión aduanera se identifican dos efectos básicos que se han constituido como los pilares para determinar las ventajas o desventajas que pueden llegar a ocurrir.

- 1) La creación de comercio: existe creación cuando los países miembros aumentan sus intercambios a través de la ampliación de las transacciones interregionales, o por medio del incremento de las importaciones del resto del mundo, lo que supone un crecimiento global del comercio de los países miembros de la Unión Aduanera (Bartesaghi, 2012). Es decir, existe creación de comercio cuando disminuyen el precio de los aranceles de un determinado grupo de países, esto permite que los bienes más baratos de los países socios puedan reemplazar la producción interna más cara.
- 2) Desviación de comercio: existe desviación cuando los países que se integran desvían hacia el interior de la unión importaciones que antes realizaban desde terceros países, pero no se compensa dicho desvío con nuevas importaciones. Esto ocurre porque las uniones aduaneras discriminan las adquisiciones del resto del mundo, lo que puede provocar que se reemplacen los bienes que son manufactureros eficientemente por otros producidos más caros en la región (Bartesaghi, 2012).

Esto muestra que, las Uniones Aduaneras al consistir en la eliminación total de los aranceles para todos los países miembros por igual, traerá consigo la creación de comercio y la desviación de este. Asimismo, lo que buscan es la especialización del trabajo para satisfacer a sus consumidores con menores precios. La especialización llevaría a niveles más elevados de eficiencia reduciendo costos, lo cual se vería traducido en un aumento del poder adquisitivo y de los niveles de consumo, con un impacto en el bienestar (Bartesaghi, 2012).

Otro punto importante que se debe tomar en cuenta es el nivel de negociación y los términos de intercambio que obtienen los países miembros. Respecto a los términos de intercambio, los países miembros pueden usar como herramienta los aranceles para mejorar sus términos de intercambio, pero perjudicando al resto de los países, quienes también podrían imponer aranceles, pero como los aranceles están sujetos a negociación, los pertenecientes a la unión aduanera tienen una ventaja debido a que aumentan su capacidad de negociación (Oscátegui, 1999).

Asimismo, existen otros efectos que tendrían que pertenecer a una unión aduanera, son los siguientes:

- El tamaño del grupo o de zona de integración: en cuanto mayor sea la zona o más sean los países que forman parte de la unión, mayores serán los beneficios, ya no sólo los económicos, sino también los estratégicos (Bartesaghi, 2012).
- Nivel de comercio interregional y estructura productiva: entre mayor sea la interdependencia económica entre los miembros tendrán como resultado los incentivos para una cooperación razonable (Bartesaghi, 2012).
- Economías externas: las economías externas pueden definirse como estáticas, tecnológicas o dinámicas. Las primeras se encuentran asociadas con el aumento de las inversiones, las interacciones directas entre los productores por un espacio único donde se eliminan obstáculos que antes lo impedían y los fondos comunes que ponen a disposición nuevos recursos. En el caso de las tecnológicas se destaca la divulgación de conocimientos, sistema de organización y cualificación del trabajo (Bartesaghi, 2012).
- Problemas con los ingresos de aranceles: esto se debe a que los países dejen de percibirlos en mayor cantidad que otros, como porque podría ser necesaria una asignación específica de los ingresos aduaneros entre los países miembros (Oscátegui, 1999).

Por último, las diferencias en el ingreso de los miembros pueden influir en su criterio respecto a lo conveniente que es pertenecer o no a una unión aduanera. Los teóricos nos dicen que son dispares los efectos esperados por la integración comercial. Asimismo, plantea que los impactos pueden mitigarse o expandirse de acuerdo con las características que presentan los países miembros y a las políticas de ajuste y compensación por los miembros (Bartesaghi, 2012). Un ejemplo de ello es el caso de la UE, que desde sus inicios establecieron normas y procedimientos aduaneros para las empresas que protegen a los consumidores. Además, se estableció la legislación sobre las aduanas y los ámbitos de control aduanero, lo cual ha beneficiado o perjudicado a este grupo de países en diferente forma, porque, si bien han tenido importantes avances en la coordinación de procedimientos y regulaciones para facilitar la libre circulación de bienes y servicios, también han enfrentado en los últimos años problemas que ponen en duda su viabilidad de integración (Economía informa, 2017).

Lo anterior nos muestra que existe la necesidad de hacer cambios a los planteamientos que se tienen respecto a las uniones aduaneras, y nos conduce a valorar la importancia que tiene el recurrir a la teoría de la Unión Aduanera para resolver los problemas sociales, económicos y políticos asociados a la integración económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Bartesaghi, Ignacio (2012), “Las uniones aduaneras: ¿modelo de integración adecuado para los países de la región?”, *CEFIR*, núm. 016, [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2015/Las_union_adu_auaneras.pdf].
- Centro de Documentación Europea de Almería (2018), *Celebrando la unión aduanera: el bloque comercial más grande del mundo cumple 50 años*, [<https://www.cde.ual.es/celebrando-la-union-aduanera-el-bloque-comercial-mas-grande-del-mundo-cumple-50-anos/>].
- Contreras Granguillhome, Jesús (1973), “La organización de la unidad africana, diez años después”, *Revista del Centro de Relaciones Internacionales*, núm. 1, [<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/67439>].
- De la Guardia, Ricardo Martín y Guillermo A. Pérez Sánchez (2007), “En el cincuentenario de los tratados de Roma. Introducción histórica”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 46-47, [<https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/2316/CincuentenarioTratadosRoma.pdf?sequence=1>].
- Economía informa, UNAM (2017), “Unión Europea y su problemática de integración”, [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084917300117>].
- Eur-Lex (2017), *Tratado de Roma* (CEE), [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>].
- Novelo Urdanivia, Federico (2001), “Un recorrido por las teorías de la integración regional”, *Revista Análisis Económico*, vol. xvii, núm. 34, [<https://www.redalyc.org/pdf/413/41303405.pdf>].
- Oscátegui, José (1999), “La teoría de las uniones aduaneras: el enfoque tradicional”, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, [<http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD167.pdf>].
- Petit Primera, José Gregorio (2014), “La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales”, *Revista de Análisis de Coyuntura*, vol. xx, núm. 1, [<https://www.redalyc.org/pdf/364/36433515007.pdf>].
- Plaza Cerezo, Sergio (1995), “La ASEAN : proyecto de integración económica en el Sudeste Asiático”, *Revista Bancomext*, [<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/327/3/RCE3.pdf>].
- Preusse, Heinz G. (2007), *Unión Europea y regionalismo mundial*, LERNER, Mercosur y Unión Europea. [<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revahhttp://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/42/32>].
- Salazar Santos, Felipe (1981), “La asociación latinoamericana de integración”, *Nueva Sociedad*, núm. 53, [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/840_1.pdf].

Unión Europea (2020), Aduanas, [https://europa.eu/european-union/topics/customs_es].

Villamizar Pinto, Hernando (2000), *Introducción a la integración económica*, Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, núm. 22-61, [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=lH96FKIDELsC&oi=fnd&pg=PA19&dq=etapas+de+integración+económica+europea&ots=Kn_Gvapyyz&sig=UUvrMY2wZqwgRrZah0zjtMhMbsQ#v=onepage&q=etapas%20de%20integración%20económica%20europea&f=false].

El léxico de la Unión Europea, se terminó de imprimir en abril de 2023, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores, José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.5516.3575, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición



La presente publicación busca orientar al lector para que adquiera mayor comprensión de aquellos términos y especificidades que la integración europea ha generado. Algunos fueron creados en los inicios de la integración y otros son relativamente recientes, pero todos van mostrando las prioridades de la integración y su adaptación al contexto intracomunitario e internacional. Esta obra incorpora conceptos que se utilizan en políticas económicas, sociales y de seguridad, o que son el sustento para la explicación de la integración europea.

Para facilitar la consulta de dichos conceptos se han organizado en orden alfabético, sin realizar una distinción entre el impacto que cada uno tiene en las políticas comunitarias. El espíritu de este trabajo es dar mayor visibilidad y comprensión a los cambios que ha generado la integración europea como aportación a las organizaciones internacionales y resaltar sus particularidades como organización política, así como facilitar el conocimiento del complejo proceso de integración, la toma de decisiones y sus dinámicas para comprender lo que es la Unión Europea en la actualidad. Asimismo, aspiramos a que se constituya en un material de consulta para los interesados en profundizar su conocimiento y comprensión de dicha organización internacional.



9 786072 827356