# Historia de la construcción de la Unión Europea

# Historia de la construcción de la Unión Europea

*Alejandro Chanona Burguete*
*Dámaso Morales Ramírez*
*(Coordinadores)*

Centro de Estudios Europeos
AMEI Asociación Mexicana de Estudios Internacionales
LA BIBLIOTECA

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la posición oficial de la Unión Europea.

Este libro forma parte del proyecto "Elaboración de materiales para el apoyo a la enseñanza de las asignaturas de Europa y de Unión Europea de los nuevos planes de estudio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales", coordinado por el Dr. Alejandro Chanona Burguete, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos para Innovar y Mejorar la Educación (PAPIME) PE302917, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Historia de la construcción de la Unión Europea**
*Alejandro Chanona Burguete*
*Dámaso Morales Ramírez*
*(Coordinadores)*

Primera edición: noviembre, 2025

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
Azcapotzalco la Villa No. 1151
Colonia San Bartolo Atepehuacán
C.P. 07730, México, CDMX.
Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910
www.labiblioteca.com.mx

**ISBN: 978-607-5927-64-0**

**Diseño**:
Fernando Bouzas Suárez

**Corrección y cuidado de la edición**:
Alexa Cortez Hernández
Rafael Altair Segura Álvarez

La totalidad de los capítulos que integran en este libro fueron arbitrados y sometidos a evaluación externa, mediante un dictamen de doble ciego, donde participaron especialistas en la materia. Las versiones finales se enriquecieron con las aportaciones de los pares académicos. Asimismo, se empleó un *software* especializado para el análisis de similitudes con respecto a otras obras.

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción o transmisión total o parcial del contenido de la presente obra en cualesquiera formas, sean electrónicas, mecánicas o por fotocopia, sin el consentimiento previo y por escrito de los titulares de los derechos.

Impreso y encuadernado en México
*Printed and bound in México*

# ÍNDICE

Introducción . . . . . 9

PARTE I. LA EUROPA DE LA POSTGUERRA.
DE LA IDEA DE EUROPA A LA
INSTITUCIONALIDAD (1945-1959) . . . . . 21

De Europa de la Postguerra a los Tratados de Roma 1945-1959 . . . . . 23
*Juana Aurelia Sipriano Morales*

Aproximaciones a la idea de Europa en la postguerra . . . . . 29
*Rafael Calduch Cervera*

La Declaración Schuman a la luz de la historia: (re)pensar
a Europa desde la paz y la integración . . . . . 39
*Daniela Lemus Muñiz*
*César Daniel Diego Chimal*

De "la idea de Europa" a la Comunidad Europea del Carbón
y el Acero: el inicio del proceso de integración en Europa . . . . . 53
*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez*

Algunas claves para entender la seguridad y defensa
de la Unión Europea . . . . . 63
*Alejandro Chanona Burguete*
*Ana Luisa Trujillo Juárez*

De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)
a la Unión Europea . . . . . 77
*José Ignacio Martínez Cortés*

PARTE II. LA ERA DE LAS PRIMERAS CRISIS Y RETOS
EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA. EL INGRESO
DEL REINO UNIDO Y LA "SILLA VACÍA" (1960-1969) . . . . . 89

La década de 1960, los años de la resistencia . . . . . 91
*Néstor González Mendoza*

Los tropiezos para el ingreso de Reino Unido
a las Comunidades Europeas . . . . . 103
*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez*

El Compromiso de Luxemburgo: la superación de la primera
gran crisis del proceso de integración europeo . . . . . 115
*Fabiola Nava León*

Origen y consolidación de la Política Agrícola Común . . . . . 123
*Roxana Torres Pérez*

PARTE III. LA INTEGRACIÓN DE NUEVOS ESTADOS, EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO (1970-1979) . . . . . 137

La década de 1970-1979 en el mundo. Crisis económica y respuesta neoliberal . . . . . 139
*Iván Camilo Rodríguez Torres*

La primera ampliación: del excepcionalismo al pragmatismo . . . . . 147
*Marcela Chapa Garza*

El Sistema Monetario Europeo y la Euroesclerosis. . . . . 159
*Santiaga Anima Puentes*

De la Asamblea Consultiva al Parlamento Europeo y su primera elección por sufragio universal y directo. . . . . 177
*Hilda Adriana A. Jiménez García*

PARTE IV. LA ÉPOCA DEL MERCADO ÚNICO, LA LIBRE MOVILIDAD Y EL INGRESO DE NUEVOS ESTADOS (1980-1989) . . . . . 187

La década de los ochenta: el inicio de la reconfiguración en el sistema internacional . . . . . 189
*Mara Ximena Flores Hernández*

El ingreso de Grecia a la Comunidad Europea. . . . . 195
*Ana Luisa Trujillo Juárez*

La construcción del Acuerdo y del Espacio Schengen (1985-1995). El camino hacia la libre movilidad en Europa . . . . . 205
*Tomás Milton Muñoz Bravo*

Portugal y España, ingreso en la Unión Europea: aliados para el desarrollo y la democracia . . . . . 219
*Joaquín Roy*

El Acta Única Europea. . . . . 231
*Hermilo López-Bassols*

PARTE V. EL CAMINO HACIA UNA MAYOR INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, Y EL REFORZAMIENTO DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA (1990-1999) . . . . . 249

1990-1999: El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden mundial hacia el final de siglo XX. . . . . 251
*Karla Daniela Ramírez Hernández*

El Tratado de Maastricht en perspectiva histórica . . . . . 261
*Roberto Domínguez*

El Mercado Único Europeo y las cuatro libertades. . . . . 271
*Lars Pernice*

Ingreso de Austria, Finlandia y Suecia . . . . . 283
*Alicia Gutiérrez González*

El Tratado de Ámsterdam y sus contribuciones hacia
la integración europea . . . . . 291
*Pedro Manuel Rodríguez Suárez*
*Eduardo Antonio Revilla Taracena*

PARTE VI. LA VISIÓN CONSTITUCIONAL
DE EUROPA, EL EURO, LA AMPLIACIÓN AL ESTE,
LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA
Y EL TRATADO DE LISBOA (2000-2009) . . . . . 305

Contexto histórico general 2000-2009. . . . . 307
*Ilani Yaret Valencia Díaz*

El Tratado de Niza: ¿último eslabón del método comunitario? . . . . . 317
*Armando García G.*

El euro: orígenes y proceso de adopción, disertaciones
en torno a la moneda común . . . . . 331
*Enrique Catalán Salgado*

La Expansión hacia el Este: el gran reto de la Unión Europea
Ingreso de Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia,
Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia,
República Checa y Rumania . . . . . 341
*Daniela Sandoval Careaga*

La propuesta de Tratado Constitucional de la Unión Europea . . . . . 355
*Jorge Alberto Quevedo Flores*

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea . . . . . 367
*Enriqueta Serrano Caballero*

El Tratado de Lisboa. . . . . 379
*Alicia Gutiérrez González*

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea . . . 391
*Alejandro Chanona Burguete*
*Yadira Gálvez Salvador*

PARTE VII. NUBARRONES EN LA INTEGRACIÓN
EUROPEA. EUROESCÉPTICOS Y NACIONALISTAS,
LA CRISIS DEL EURO Y EL BREXIT. . . . . 415

Contexto histórico general 2010-2020. . . . . 419
*Daniela Reyes Rojas*

La Crisis del Euro, de los errores de diseño de la Unión Económica y Monetaria a la construcción del Mecanismo de Estabilidad Europeo . . . . . 427
*Juan Manuel Aguilar Antonio*

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. (*Fiscal Compact*) . . . . . 439
*Carmelo Cattafi*

Elecciones al Parlamento Europeo: euroescépticos y nacionalistas en el escenario . . . . . 453
*Marta Ochman*

Del euroescepticismo al Brexit: La compleja relación del Reino Unido con la Unión Europea . . . . . 465
*Ivonne Karla Márquez Jiménez*

PARTE VIII. RECORRIDO POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . . 483

El Consejo Europeo . . . . . 485
*Beata Wojna*

El Consejo de la Unión Europea . . . . . 495
*Roberto Peña Guerrero*

La Comisión Europea . . . . . 511
*Dámaso Morales Ramírez*

Banco Central Europeo: pasado, presente y futuro . . . . . 527
*Gabriela Uberetagoyena Pimentel*

¿Podría el Tribunal Constitucional Federal (TCF) de Alemania descarrilar la construcción europea? . . . . . 541
*Francisco Tortolero Cervantes*

El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración . . . . . 555
*Ramon Torrent*

# Introducción

La Unión Europea (UE) es el proceso integracionista más amplio, profundo y ambicioso que existe hoy en día. La complejidad en cuanto a sus Estados miembros, lenguas, culturas y tradiciones políticas, se suma a un entramado de multiniveles, de toma de decisiones e instituciones supranacionales en un juego intergubernamentalista y funcionalista.

La UE compone un pacto que suma a los Estados miembros en nuevas formas de colaboración y toma de decisiones, donde lo mismo se abordan cuestiones meramente administrativas, de calidad de productos, de normas y estándares hasta cuestiones de la más alta diplomacia que tienen que ver con los temas de política exterior y seguridad. El conjunto de acuerdos constitutivos, derechos y diseño institucional van de la mano y comparten responsabilidades con los Estados miembros. Hoy en día, la UE está involucrada en políticas y programas económicos, políticos y sociales, coordinando los intereses de sus 27 países miembros.

Adicionalmente, existe un Parlamento Europeo que ha seguido a las aspiraciones de mayor democratización de la UE. Sus miembros son electos y ha adquirido mayores responsabilidades tanto legislativas como de cooperación con los otros órganos de la Unión Europea. Las formas en que las fuerzas políticas nacionales se expresan y organizan en grupos a nivel del Parlamento Europeo han constituido un punto de estudio fundamental, así como el desarrollo de los temas de seguridad y defensa y su compleja relación con la Organización del Tratado del Atántico Norte (OTAN), Estados Unidos de América (EUA) y los intereses de los Estados miembros. Pero estos asuntos son sólo una imagen del caleidoscopio Europeo. Al pensarse en la Comisión, el Consejo de la UE, o el Tribunal de Justicia de la UE y la forma en que interactúan en el día a día de la vida comunitaria, supone una complejidad difícil de entender. Su desarrollo ha sido objeto de innumerables artículos, libros y estudios que se centran en periodos específicos, temas particulares o bien responden a ciertas coyunturas.

Este libro es fruto de un proyecto universitario que congrega a 44 coautores, todos especialistas en temas europeos, provenientes de 35 entidades académicas tanto de México como del extranjero. La obra aborda de manera exhaustiva la historia de la Unión Europea, cubriendo desde sus inicios hasta la actualidad.

Si bien existen textos similares, la mayoría están en inglés y los disponibles en español provienen principalmente de universidades españolas. Estos textos suelen centrarse en periodos, aspectos o temas específicos, sin ofrecer una visión completa de la integración europea hasta años recientes, brecha que este libro pretende llenar.

Este libro satisface una necesidad crítica dentro del mercado editorial nacional, ofreciendo un estudio exhaustivo sobre la historia de la Unión Europea. Dada su relevancia actual, se convierte en un recurso indispensable para los programas de estudios europeos en universidades y centros de investigación en México.

La diversidad y amplitud de sus coautores, así como la representación de sus instituciones académicas, destacan la necesidad de contar con una obra que sirva de referencia y consulta para los cursos sobre la Unión Europea que se imparten en estas instituciones. Se trata de investigación básica para ofrecer un libro que sirva a cursos sobre Europa, Unión Europea, Política Internacional y Organización Internacional, entre otros.

La estructura del libro es histórica, no temática, lo cual facilita al lector la identificación de los principales eventos mundiales de cada época. De este modo, la obra está organizada en una secuencia cronológica por décadas para facilitar la comprensión de los eventos históricos. Esta estructura asegura un recorrido lógico y detallado por la historia, resaltando lo más relevante de cada década. Cada segmento de diez años es analizado, destacando los sucesos más significativos y su impacto en el tiempo. Este enfoque permite al lector seguir el hilo de los acontecimientos históricos hasta llegar a la contemporaneidad.

El texto se divide en ocho secciones, cada una correspondiente a una década. Cada parte comienza con una introducción que proporciona el contexto histórico del momento, ofreciendo al lector una visión de las condiciones globales predominantes y cómo estas influyeron en los avances o retrocesos de la integración europea durante ese tiempo específico.

### *Parte I: La Europa de la postguerra. De la idea de Europa a la institucionalidad (1945-1959)*

Juana Sipriano ofrece un análisis introductorio. Aquí se enfatiza cómo, tras la devastación regional, surgió una fuerte dependencia del financiamiento estadounidense y la creación de organizaciones euroatlánticas como la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) y la OTAN. Estas instituciones fueron cruciales para promover la recuperación económica y establecer una defensa conjunta frente a la amenaza soviética.

En 1950, el Plan Schuman propuso la integración económica, culminando en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 para regular a Alemania. Los Tratados de Roma en 1957 profundizaron esta integración al formar la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA), marcando significativos avances hacia instituciones supranacionales. Estos pasos iniciales en la integración europea respondieron a la necesidad de

reconstrucción, la contención de la amenaza soviética y la búsqueda de una tercera fuerza junto a Estados Unidos y la Unión Soviética.

Rafael Calduch analiza las aproximaciones a la idea de Europa en la postguerra, resaltando tres desafíos cruciales: la consolidación de la paz, la promoción de la democracia representativa y la recuperación económica. Calduch elogia la visión de líderes como Churchill, De Gaulle, Monnet y Schuman, quienes concebían a una Europa unida pero diversa cultural y nacionalmente. Resalta, además, la formación de alianzas estratégicas y la creación de instituciones como la OECE y la CECA, que han moldeado el rumbo de Europa durante las últimas siete décadas.

Daniela Lemus Muñiz y César Daniel Diego Chimal se centran en la Declaración Schuman como un hito significativo en la historia de la Unión Europea. Discuten cómo este discurso propuso la unión de las industrias del acero y el carbón de Francia y Alemania, con el objetivo de prevenir futuros conflictos. Su análisis subraya la aspiración regional por construir mecanismos que afronten adversidades y forjen alianzas, y consideran la declaración como una respuesta estratégica a la crisis existencial de Europa, tocando profundas cuestiones de identidad y cooperación.

Por su parte, Teresa del Socorro Pérez Rodríguez ofrece un análisis exhaustivo sobre la CECA, indicando que la integración europea no surgió únicamente de la postguerra o a través del Plan Marshall. Destaca el federalismo y el funcionalismo durante el periodo de entreguerras como precursores de la CECA, un proyecto revolucionario que estableció las bases para la actual Unión Europea. Resalta que la CECA, más allá de impulsar la industria, introdujo instituciones supranacionales esenciales como la Alta Autoridad y el Tribunal de Justicia, mostrando la viabilidad del funcionalismo para superar tensiones nacionalistas entre antiguos rivales como Francia y Alemania.

Alejandro Chanona Burguete y Ana Luisa Trujillo Juárez discuten la seguridad y defensa dentro de la Unión Europea, destacando cómo, a pesar de su vocación pacifista, la UE ha esforzado en construir una política de seguridad y defensa robusta e independiente. Mencionan hitos importantes como la Comunidad Europea de Defensa y los Tratados de Maastricht y Lisboa, describiendo detalladamente la estructura de la política de defensa europea y sus componentes clave, como el Comité Político y de Seguridad y la Agencia Europea de Defensa. Profundizan en la Política Común de Seguridad y Defensa, resaltando misiones actuales y estrategias para fortalecer la cooperación en defensa. Subrayan la importancia del Fondo Europeo de Defensa como un impulso para la investigación y el desarrollo en este campo, concluyendo con la necesidad de una estructura de defensa efectiva y centralizada en Bruselas.

José Ignacio Martínez Cortés lleva a cabo un estudio exhaustivo sobre la trayectoria de integración económica de Europa, desde la formación

de la CECA hasta la actual UE. Martínez Cortés analiza cómo la UE se ha desarrollado exitosamente como respuesta a los desafíos económicos y políticos postbélicos, transformándose en una entidad que trasciende lo meramente comercial. Profundiza en el recorrido histórico que va desde la CECA hasta la fundación de la CEE en 1957, y examina hitos significativos como la creación del Mercado Interior Europeo en los años ochenta y la introducción del euro. Además, destaca la expansión hacia Europa Oriental y la relevancia de tratados fundamentales como Maastricht, Niza y Lisboa en el proceso evolutivo de la UE.

### *Parte II: La era de las primeras crisis y retos en la integración europea: el ingreso del Reino Unido y la "silla vacía" (1960-1969)*

Néstor González Mendoza explora un complejo panorama político global que se extendió más allá de la Guerra Fría, incluyendo cambios internacionales, resistencia global, y el surgimiento de movimientos contraculturales. Durante los años sesenta, la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética se suavizó tras la crisis de los misiles en Cuba, dando paso a la distensión. En América Latina, la influencia de la Guerra Fría condujo a intervenciones y golpes de Estado, mientras que en África y Asia, los procesos de descolonización fueron complicados por la polarización global, emergiendo movimientos contraculturales como el hippie que desafiaron la dinámica bipolar establecida.

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez discute los obstáculos enfrentados por el Reino Unido en su intento de integrarse a las Comunidades Europeas, destacando los vetos franceses de 1961 y 1963 a su adhesión. Este análisis destaca cómo factores económicos, políticos y de seguridad jugaron un papel crucial en este proceso, que culminó con la admisión del Reino Unido en 1973. Se traza el proceso desde la Declaración Schuman en 1950 hasta la eventual aceptación, resaltando la complejidad de las negociaciones y las condiciones especiales que definieron la participación del Reino Unido en la Unión Europea durante más de cuatro décadas.

Fabiola Nava León aborda la primera gran crisis de la integración europea conocida como "la crisis de la silla vacía", provocada por las tensiones entre Charles de Gaulle y Walter Hallstein sobre la futura dirección de Europa. Centrada en la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y la reforma del sistema de votación, esta crisis culminó en 1965-1966. El Compromiso de Luxemburgo, alcanzado en enero de 1966 tras intensas negociaciones, resolvió la crisis mediante la restauración de la cooperación y la modificación de las reglas de votación, introduciendo el derecho de veto para proteger intereses nacionales vitales, lo que suscitó un debate

continuo sobre el balance entre la soberanía nacional y la integración europea.

Roxana Torres Pérez examina la PAC, establecida en los años sesenta para asegurar la autosuficiencia alimentaria y modernizar la agricultura de la Comunidad Económica Europea. La PAC enfrentó retos como excedentes de producción y variaciones en los precios, que condujeron a reformas significativas en los años setenta bajo el Plan Mansholt, destinadas a mejorar la eficiencia del sector agrícola a través de la modernización y la reducción de explotaciones agrícolas.

### *Parte III: La integración de nuevos Estados, el Parlamento Europeo y el Sistema Monetario Europeo (1970-1979)*

Esta sección comienza con un análisis de Iván Camilo Rodríguez Torres sobre la crisis económica y la adopción de políticas neoliberales frente al declive del modelo capitalista de postguerra. Destaca eventos disruptivos como el Watergate, la crisis del petróleo y el auge del neoliberalismo, que exacerbó tensiones ideológicas y catalizó cambios sustanciales en las políticas económicas y sociales de la época. Este período se caracteriza por la erosión de políticas de bienestar y el surgimiento de crisis laborales y sociales, culminando en la consolidación del neoliberalismo, simbolizado por eventos como el golpe de Estado de Pinochet en Chile y la emergencia de figuras como Margaret Thatcher. Culturalmente, este tiempo refleja un desencanto generalizado, preparando el terreno para el dominio del neoliberalismo en décadas posteriores, y marcando el fin de la era dorada del capitalismo de postguerra.

Marcela Chapa Garza examina la primera ampliación de la Comunidad Europea en 1973, que incluyó al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. El análisis se enfoca en los desafíos económicos enfrentados por el Reino Unido, los vetos previos de De Gaulle y las negociaciones que finalmente permitieron la adhesión. Garza discute los cambios institucionales y las preocupaciones sobre fiscalidad y soberanía, notando la relación ambivalente evidenciada en varios referéndums y cláusulas de exención, prefigurando eventos como el Brexit.

Santiaga Anima Puentes se adentra en el Sistema Monetario Europeo (SME), desde su creación en 1957 con el Tratado de Roma hasta su colapso en 1994. El SME fue diseñado para mejorar la coordinación y estabilidad monetaria frente a las crisis económicas de los años 70 y 80, iniciando con la Serpiente Monetaria y evolucionando hacia la coordinación entre Bancos Centrales y la creación del ECU como unidad de referencia. A pesar de su propósito inicial, el SME enfrentó inestabilidades y ataques especulativos que culminaron en su disolución, un evento que allanó el

camino para la creación del Banco Central Europeo, el euro y la Eurozona en 1999.

Hilda Adriana A. Jiménez García discute la evolución de los órganos parlamentarios de la Unión Europea, comenzando con la Asamblea Consultiva en 1951 hasta las primeras elecciones directas del Parlamento Europeo en 1979. Jiménez García destaca cómo la Asamblea Consultiva se transformó en la Asamblea Parlamentaria Europea en 1957, expandiendo significativamente sus funciones. A pesar de sus limitaciones iniciales, este desarrollo fue crucial para la construcción de la UE y estableció las bases para un Parlamento Europeo más democrático y legítimo, culminando en la elección directa de sus miembros en 1979, un hito en la representación ciudadana y un fortalecimiento del papel central del Parlamento en el proceso de integración europea.

### *Parte IV: La época del mercado único, la libre movilidad y el ingreso de nuevos Estados (1980-1989)*

Mara Ximena Flores Hernández proporciona un contexto significativo, señalando que durante estos años, el sistema internacional experimentó transformaciones profundas marcadas por el colapso del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría. Destaca eventos clave como la crisis económica en América Latina, la política de contención del comunismo de Ronald Reagan en los Estados Unidos y la introducción de la Perestroika por Mijaíl Gorbachov. El derrumbe del Muro de Berlín en 1989 catalizó la reunificación alemana y la disolución de la Unión Soviética, inaugurando una nueva fase en la política global.

Ana Luisa Trujillo Juárez aborda la adhesión de Grecia a la Comunidad Europea, destacando las complejidades del proceso de ampliación y evaluando las condiciones previas y las perspectivas europeas. A pesar de los retos iniciales, la incorporación de Grecia contribuyó a la estabilidad, democracia y desarrollo económico del país, aunque subsisten desafíos económicos cuarenta años después.

Tomás Milton Muñoz Bravo examina la formación y consolidación del Espacio Schengen, iniciado en 1985. Este acuerdo, que permitió la supresión de los controles fronterizos entre los Estados miembros, se ha convertido en un componente crucial de la Unión Europea. Aunque ha superado numerosos obstáculos y se fortaleció con el Convenio de Aplicación en 1990, el Espacio Schengen enfrenta desafíos actuales como el ascenso del ultranacionalismo, el Brexit, la gestión de la crisis migratoria y la pandemia de COVID-19, todos los cuales ponen a prueba su sostenibilidad y señalan futuras tensiones en la incorporación de nuevos miembros y las relaciones con países como Turquía.

Joaquín Roy analiza el ingreso de Portugal y España a la Comunidad Europea desde una perspectiva comparativa, mostrando cómo estos países, cada uno con sus particularidades históricas, sociales y económicas, superaron desafíos políticos y económicos para cumplir con los estándares comunitarios. Su adhesión en 1986, vista como una oportunidad para superar el aislamiento y el autoritarismo, marcó una transformación significativa en sus vínculos con Europa y entre sí, fomentando una cooperación indispensable para afrontar retos comunes.

Hermilo López-Bassols describe el impacto del Acta Única Europea (AUE), firmada en 1986 y efectiva desde 1987, como un hito en la evolución de la Unión Europea que reformó el Tratado de Roma para facilitar la creación del mercado único. Este acto legislativo, en respuesta a la crisis económica de los años ochenta y la estancamiento del crecimiento, reestructuró objetivos, procesos y estructuras dentro de la Unión, enfatizando la cooperación política y económica para mejorar la eficacia de la UE y asegurando el avance hacia una integración más profunda.

### *Parte V: El camino hacia una mayor integración económica y monetaria, y el reforzamiento de la cooperación política (1990-1999)*

Karla Ramírez Hernández realiza un análisis del contexto histórico de 1990 a 1999. Esta década fue testigo de cambios globales significativos, tales como la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, lo que dio lugar al surgimiento de nuevos Estados y conflictos en África, al desarrollo económico de los Tigres Asiáticos y a una crisis económica en Japón. A pesar de las esperanzas de una reducción de las tensiones en el Medio Oriente, la Guerra del Golfo mantuvo a esta región en el centro de atención internacional, reafirmando el liderazgo de Estados Unidos. La década también se caracterizó por avances significativos en ciencia y tecnología, y por la formación de acuerdos comerciales en América Latina, sentando las bases para un nuevo orden mundial multipolar y enfrentando desafíos como el terrorismo y el cambio climático.

Roberto Domínguez resalta en su artículo la capacidad de adaptación de la Unión Europea (UE), particularmente a través del Tratado de Maastricht (TM). Firmado en 1992, el TM fue crucial al introducir importantes transformaciones legales e institucionales que respondían a eventos como la caída del Muro de Berlín y la reunificación alemana. Este tratado fundó la UE, instauró la ciudadanía europea, desarrolló una política exterior y de seguridad común y estableció la cooperación en justicia y asuntos internos, además de sentar las bases para la moneda única, el euro. El TM redefinió la estructura de toma de decisiones en la UE y suscitó intensos

debates en el ámbito de las relaciones internacionales, abarcando desde el realismo hasta el funcionalismo.

Lars Pernice examina en su artículo la trayectoria y éxito del Mercado Único Europeo, desde su concepción en 1958 hasta su plena implementación en 1993. Destaca logros como la adopción del euro y la eliminación de controles migratorios, pero también señala los desafíos actuales, como la falta de armonización de políticas económicas y fiscales. Pernice considera que el Mercado Único es un avance esencial en la integración europea y propone superar los desafíos pendientes para garantizar la eficacia de las políticas en tiempos de crisis.

Alicia Gutiérrez González aborda la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE en 1995, resaltando los antecedentes históricos y jurídicos y enfatizando los compromisos adquiridos durante el proceso. Los beneficios de esta expansión incluyen el fortalecimiento de la democracia, la mejora de los estándares ambientales y la ampliación de las fronteras de la UE. Las negociaciones abordaron cuestiones como la estabilidad económica, las discrepancias ambientales y la alineación legislativa, resaltando la contribución positiva de estos países al mercado único europeo y al fortalecimiento de la democracia parlamentaria.

Pedro Manuel Rodríguez Suárez y Eduardo Antonio Revilla Taracena analizan el Tratado de Ámsterdam (TA) de 1999, destacando su importancia para la integración europea. Este tratado, que constituye la tercera gran reforma de los tratados de la UE, se enfoca en establecer un espacio común de libertad, seguridad y justicia. A pesar de las críticas, el TA promueve principios fundamentales como la libertad, la democracia y los derechos humanos, e introduce innovaciones como la Carta de Derechos Fundamentales y la "Carta Social", reforzando la capacidad de la UE para firmar acuerdos internacionales y abordando temas como el empleo, la igualdad de oportunidades y las responsabilidades ambientales.

### *Parte VI: La visión constitucional de Europa, el euro, la ampliación al este, la Política Común de Seguridad y Defensa y el Tratado de Lisboa (2000-2009)*

Ilani Yaret Valencia Díaz aborda el contexto histórico global de 2000 a 2009, destacando la primera década del siglo XXI como una era de eventos significativos a nivel mundial. Mientras que el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos dominó los titulares globales, otros sucesos igualmente importantes tuvieron lugar. En Argentina, la crisis económica de 2001 generó una inestabilidad política evidenciada por el "corralito" y protestas masivas. A nivel internacional, los atentados terroristas propiciaron las intervenciones militares de Estados Unidos y Reino Unido en

Afganistán en 2001 y en Irak en 2003, lo que generó una ola de críticas y cuestionamientos. La década también fue testigo de desastres naturales como el tsunami en el Sudeste Asiático en 2004 y el huracán Katrina en 2005 en Estados Unidos. En Europa, la Unión Europea experimentó expansiones significativas y la adopción del euro, mientras que los atentados terroristas y la crisis financiera de 2008-2009 marcaron la segunda mitad de la década, que concluyó con un golpe de Estado en Honduras en 2009.

Armando García G. en su análisis sobre el Tratado de Niza, resalta la importancia de este instrumento jurídico en la construcción europea. Diseñado inicialmente para facilitar la ampliación de la Unión Europea, el tratado tuvo un impacto sustancial en el equilibrio institucional y en las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. García argumenta que el Tratado de Niza sirvió como puente hacia una nueva fase en la evolución de la UE, marcando el final de una era en el método comunitario y preparando el camino para futuros desarrollos como la propuesta de Constitución y el Tratado de Lisboa.

Enrique Catalán Salgado profundiza en el origen y el proceso de adopción del euro en su artículo, "El euro: orígenes y proceso de adopción, disertaciones en torno a la moneda común". Catalán examina la complejidad de establecer una moneda común entre países con distintos niveles de desarrollo económico y destaca la necesidad de mecanismos e instituciones robustas para su regulación y para prevenir desequilibrios. El artículo analiza el Eurosistema, incluyendo el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, subrayando su papel en la estabilidad de precios y otras funciones vitales. Catalán concluye que, a pesar de los desafíos y resistencias, el euro ha jugado un papel crucial en la integración europea, simbolizando la cooperación entre los países miembros.

Daniela Sandoval Careaga explora la expansión de la Unión Europea hacia Europa del Este en 2004, enfatizando el papel transformador de esta expansión en las dinámicas geopolíticas post-Guerra Fría entre la UE y Rusia, y el impacto en la configuración territorial del espacio postsoviético. Analiza los desafíos y los criterios de adhesión, como los Criterios de Copenhague, y discute la importancia de la democracia y la capacidad económica en el proceso de expansión.

Jorge Alberto Quevedo Flores revisa los esfuerzos de constitucionalización de la Unión Europea, concentrándose en el Tratado Constitucional de 2004 y su evolución hacia el Tratado de Lisboa de 2009, destacando cómo este último adaptó las reglas institucionales para una Unión ampliada, mientras superaba la crisis constitucional y establecía bases para una futura integración con características federalistas.

Enriqueta Serrano Caballero discute la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, subrayando su importancia desde su vinculación jurídica con el Tratado de Lisboa. Serrano ofrece un análisis detallado

de su estructura y contenido, y presenta casos emblemáticos que ilustran su aplicación práctica en situaciones como la discriminación, los cambios en políticas de jubilación y controversias en la acogida de refugiados.

Alicia Gutiérrez González evalúa el impacto del Tratado de Lisboa en su artículo, señalando los cambios significativos que introdujo en las instituciones de la Unión Europea, desde la estructura de competencias compartidas hasta las normas para la adhesión y retirada de Estados miembros, con un enfoque particular en el caso del Brexit.

Alejandro Chanona y Yadira Gálvez examinan la evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, destacando cómo ha enfrentado desafíos globales del siglo XXI, desde la gestión de crisis hasta la reconstrucción post-conflicto, y destacando los esfuerzos para superar limitaciones a través de iniciativas como el Plan de Acción Europeo de la Defensa y el Fondo Europeo de Defensa.

### *Parte VII: Nubarrones en la integración europea. euroescépticos y nacionalistas, la crisis del euro y el Brexit*

Daniela Reyes Rojas ofrece una visión general de los desarrollos globales entre 2010 y 2020, señalando el movimiento hacia un escenario multipolar sin hegemonías claras. Reyes Rojas describe un mundo influenciado por actores no estatales y realineamientos estratégicos, lo que ella define como una estructura "no-polar". Su análisis cubre áreas clave como economía, equidad, migración, y cambio climático, destacando eventos como la crisis financiera de 2008 y el auge de los movimientos nacionalistas, y concluye con una reflexión sobre la fragilidad persistente de las instituciones políticas en un contexto de conflictos y cambios continuos.

Juan Manuel Aguilar Antonio examina la crisis del euro, identificando fallos en la estructura de la Unión Económica y Monetaria (UEM) establecida por el Tratado de Maastricht, exacerbados por la crisis financiera global de 2008. Detalla cómo la falta de controles fiscales y la ausencia de mecanismos de rescate financiero contribuyeron a una profunda crisis de deuda soberana en Europa entre 2010 y 2014. A través de una discusión sobre los nuevos mecanismos implementados, como el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el ensayo subraya el crecimiento del euroescepticismo y los desafíos a la integración europea.

Carmelo Cattafi aborda la evolución de la gobernanza económica en la Unión Europea a través del análisis del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, conocido como Fiscal Compact. El artículo narra los antecedentes y reformas que culminaron en este tratado, destacando su papel en promover la disciplina presupuestaria y la convergencia estructu-

ral en respuesta a la crisis de deuda soberana. Cattafi explora el impacto y las complejidades del Fiscal Compact, subrayando la necesidad de reformas continuas para manejar la inestabilidad financiera.

Marta Ochman discute el impacto de los partidos euroescépticos y populistas en las elecciones al Parlamento Europeo. Aunque su presencia electoral ha crecido, Ochman argumenta que su influencia real puede ser limitada por la heterogeneidad y las dificultades de coordinación interna. Analiza cómo factores como el Brexit y la crisis de integración europea moldean su futuro, sugiriendo que, a pesar de los desafíos, estos partidos seguirán siendo fuerzas políticas significativas tanto a nivel nacional como europeo.

Karla Márquez Jiménez examina la trayectoria del Reino Unido hacia el Brexit, enfocándose en la ambivalencia histórica del país hacia la UE. Describe el proceso desde la renegociación de términos hasta el referéndum de 2016 y la subsiguiente salida de la UE, resaltando las negociaciones y la resistencia ciudadana. El artículo concluye con una discusión sobre el acuerdo finalizado en diciembre de 2020, resaltando sus implicaciones a largo plazo para el Reino Unido y la Unión Europea.

### *Parte VIII: Recorrido por las instituciones de la Unión Europea*

Beata Wojna examina la evolución y el papel del Consejo Europeo en la integración europea. Desde su inicio en la década de 1960 hasta su formalización con el Tratado de Lisboa en 2009, el Consejo Europeo ha sido esencial para promover la integración, llevar a cabo ampliaciones y realizar cambios en los tratados. Aunque ha recibido críticas por su lentitud en responder a crisis recientes, el artículo enfatiza su papel crucial en asuntos económicos, política exterior, presupuesto, y decisiones sobre tratados y ampliaciones. La función del presidente del Consejo Europeo y la importancia de alcanzar consensos entre países con intereses diversos son discutidas, así como la incertidumbre sobre cómo la salida del Reino Unido podría afectar la dinámica del Consejo.

Roberto Peña Guerrero analiza el Consejo de la Unión Europea, destacando su relevancia histórica desde los tratados fundacionales hasta el Tratado de Lisboa. Reconoce al Consejo como un centro de poder influyente en decisiones políticas, legislativas y presupuestarias. Aunque el Parlamento Europeo ha ganado terreno, el Consejo mantiene un peso significativo en el proceso de toma de decisiones. El ensayo detalla la denominación oficial del Consejo y discute la coexistencia de métodos comunitarios e intergubernamentales en la integración regional, subrayando su papel dual que equilibra intereses nacionales con una voluntad comunitaria.

Dámaso Morales Ramírez destaca el papel fundamental de la Comisión Europea como el órgano ejecutivo de la UE. Establecida por el Tratado de Roma en 1957, la Comisión promueve la cohesión y la solidaridad entre los Estados miembros, actuando en interés de la UE en su totalidad. El artículo recorre la historia desde el Plan Schuman y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, enfatizando la independencia de la Comisión para garantizar decisiones objetivas y centradas en el interés general.

Gabriela Uberetagoyena Pimentel ofrece una perspectiva detallada sobre el Banco Central Europeo (BCE), desde sus orígenes hasta los desafíos actuales y futuros. Examina cómo el BCE ha respondido a la crisis del COVID-19 y su papel en la estabilidad financiera de Europa. El artículo anticipa desafíos futuros como los bajos tipos de interés, la digitalización financiera y la necesidad de políticas fiscales independientes, y considera el cambio climático como una oportunidad para inversiones sostenibles.

Francisco Tortolero Cervantes revisa una sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania que desafía la política monetaria del BCE. Este fallo plantea cuestiones sobre la relación entre tribunales nacionales y supranacionales, sugiriendo que podría influir en futuras decisiones de tribunales nacionales respecto a la integración europea.

Ramon Torrent discute el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), clarificando su función en el sistema jurídico de la UE y su comparación con otros tribunales estatales e internacionales. El análisis destaca cómo las sentencias del TJUE evalúan el cumplimiento del derecho de la UE por parte de los Estados miembros y discute la naturaleza dual de los Tratados de la UE como "intergubernamentales" y "supranacionales".

Los coordinadores de la obra agradecen el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) para la elaboración de este libro colectivo, producto del proyecto PAPIME PE302917 "Elaboración de materiales para el apoyo a la enseñanza de las asignaturas de Europa y de la Unión Europea, de los nuevos planes de estudio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales". También un especial reconocimiento a todas y todos los autores que participaron con su tiempo, conocimientos y dedicación.

Alejandro Chanona Burguete
Dámaso Morales Ramírez

# PARTE I. LA EUROPA DE LA POSTGUERRA. DE LA IDEA DE EUROPA A LA INSTITUCIONALIDAD (1945-1959)

# De Europa de la Postguerra a los Tratados de Roma 1945-1959

Juana Aurelia Sipriano Morales*

## Resumen

La integración europea tras la Segunda Guerra Mundial respondió a la necesidad de reconstrucción económica, el temor a un nuevo conflicto y la contención del expansionismo soviético. La dependencia del financiamiento estadounidense y la creación de organizaciones como la OECE y la OTAN marcaron este proceso. El Plan Schuman impulsó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), seguida por los Tratados de Roma en 1957, que consolidaron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA). Estos hitos establecieron las bases de la integración supranacional europea.

**Palabras clave:** Integración europea, Plan Marshall, OTAN, CECA, Tratados de Roma.

## Introducción

Los primeros pasos en la integración europea surgieron en un contexto regional marcado por la dependencia del financiamiento estadounidense y la creación de organizaciones euroatlánticas. Voces a favor de la integración abogaban por instituciones europeas. Este proceso se vio influenciado por el temor a un nuevo conflicto regional debido al avance soviético y a la tensión constante de la Guerra Fría. La colaboración regional se manifestó en la firma de los Tratados de Roma en 1957, que inicialmente buscaban establecer entidades supranacionales.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, Europa occidental se enfrentaba a escenarios catastróficos. Tanto en los países vencedores como en las potencias del Eje, las ciudades estaban en ruinas y se estimaban alrededor de 43 millones de pérdidas humanas. Los sobrevivientes se convertían en refugiados o desplazados debido a la limpieza étnica. Estas naciones mostraban un agotamiento evidente en los ámbitos económico, político, social y militar, lo que las subordinaba a la influencia de Estados Unidos y la URSS. La reconstrucción era una necesidad imperiosa, pero carecían de recursos propios para reactivar sus industrias.

* Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, PPCPyS-UNAM.

El 5 de junio de 1947, el Secretario de Estado George Marshall anunció la aprobación de un plan de ayuda económica de Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos, conocido posteriormente como Plan Marshall. Este plan tenía como objetivo principal reactivar los procesos productivos de la región siguiendo un modelo de crecimiento económico estadounidense, al mismo tiempo que buscaba contrarrestar el expansionismo soviético en Occidente. A diferencia de las medidas tomadas en ese momento, el Plan Marshall ofrecía una solución integral y a largo plazo para la recuperación europea.

## Organización Europea de Cooperación Económica

El Plan Marshall se convirtió en la base de las organizaciones euroatlánticas posteriores, principalmente de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) instituida formalmente el 16 de abril de 1948. Su antecedente fue en la Conferencia de París, liderada por el político francés George Bidault y de su homólogo inglés Ernest Bevin. En un primer momento, se constituyó como una comisión temporal que buscó la elaboración de un informe sobre la situación en sectores económicos estratégicos en los países beneficiarios de la ayuda estadounidense (Judt, 2013, p. 58-62). Posteriormente, se expuso la necesidad de un organismo permanente que extendiera sus funciones al establecimiento, ejecución y coordinación de un programa económico de recuperación común. Aunque comenzaría con el financiamiento estadounidense, se planteó como una necesidad el crecimiento económico propio de la región, que prescindiera lo más pronto posible de la ayuda del exterior.

En la OECE de manera individual los países participantes se comprometieron al desarrollo de su producción nacional, a estabilizar su moneda y a estimular la ocupación de la mayor parte de su fuerza de trabajo. Como conjunto, las naciones se plantearon como objetivo el establecimiento de acuerdos multilaterales que fortalecieran vínculos económicos para la expansión de uniones aduaneras. Además del envío de recomendaciones al gobierno de Estados Unidos para la distribución de la ayuda entre los miembros de la organización. Asimismo, para los mecanismos de observación y vigilancia del uso de la ayuda financiera (Wolfgang B. y Hermann G., 1986).

## La Organización del Tratado del Atlántico Norte

Paralelamente a la OECE, surgió la propuesta de una participación conjunta de los países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá en

el campo de la seguridad. Las acciones para una defensa común europea tienen sus precedentes en el Tratado de Bruselas firmado el 17 de marzo de 1948. Francia, Reino Unido, Bélgica, los Países bajos y Luxemburgo se comprometieron a desarrollar un sistema de defensa colectiva. Principalmente, se persiguieron dos objetivos: por un lado, contener la política expansionista de la URSS; acorde a la doctrina Truman y, por otro lado, controlar algún tipo de resurgimiento de la política de agresión alemana (Judt, 2013). Sin embargo, la poca capacidad militar de Europa evidenció la debilidad de este bloque como obstáculo del avance soviético. Por ello, la necesidad de generar alianzas militares trasatlánticas.

Por su parte, Estados Unidos transitaba hacia compromisos de defensa regional que rompían con su tradicional política aislacionista. La aprobación de la propuesta del senador estadounidense Vandenberg donde permitía al país concretar alianzas en tiempos de paz, así como la necesidad de estructurar un poderío militar que hiciera frente a la URSS resultó en el anunció de una alianza euroatlántica. El 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado de Washington, que es el origen de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

## Creación del Consejo de Europa

En Europa Occidental era evidente la necesidad del financiamiento estadounidense para realizar los proyectos de reconstrucción; sin embargo, se puso también sobre la mesa la posibilidad de una cooperación intraeuropea. Aunque se presentaron diversas visiones sobre la integración, incluso algunas antagónicas, estas ideas generaron lazos solidarios entre algunas naciones desde el término de la Primera Guerra Mundial (Folgera P., 2009). El esfuerzo por construir un federalismo europeo desembocó en la creación del Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949 con la participación de diez países: Gran Bretaña, Francia, Bélgica, los Paisajes bajos, Luxemburgo, Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. La importancia política del consejo se vio opacada por las organizaciones euroatlánticas, no obstante, fue un referente en los avances sobre los derechos humanos. El 4 de noviembre de 1950 se emitió la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que instauró dos órganos con la facultad de procesar la violación de derechos y libertades. En esencia, el Consejo de Europa mantuvo la idea fundamental de la unión de la región a través de actividades políticas y culturales.

## Plan Schuman: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

El dinamismo político de la unión europea tuvo su mayor expresión con la formalización de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 entre Francia, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. De éste, directamente fueron excluidos aquellos países que se declararon neutrales a diferencia de lo sucedido en el Consejo de Europa. Por su parte, Gran Bretaña queda fuera al tener diferencias con Francia respecto al papel de Estados Unidos en la región. La directriz principal de la CECA fue la provisión de carbón y acero a los mercados de los países miembros, además de estimular el comercio al interior de la región (Zamagni V., 2011). Esto último, contempló la regulación de precios, las condiciones de los trabajadores de la industria y, por supuesto, la inversión en el sector del carbón y el acero de las naciones pertenecientes.

Sin embargo, en la creación de la CECA hubo un trasfondo político que tiene su origen en la declaración del plan del ministro francés Robert Schuman el 9 de mayo de 1950. En un contexto de postguerra, las naciones europeas se abocaron a concretar una cooperación regional como una medida para evitar futuros conflictos, específicamente de un rearme militar alemán. A partir de una reconciliación franco-alemana, Schuman expuso en su discurso el plan de Jean Monnet que planteaba a la integración económica de la región como una forma de contención y control de Alemania.

El Plan Schuman propuso integrar a Alemania como un igual económico, de tal manera que el manejo de las industrias del carbón y del acero de ambos países estarían a cargo de una autoridad supranacional. Asimismo, este sistema quedaría abierto a los países europeos que quisieran adherirse. De esta forma se lograba la recuperación económica alemana, al mismo tiempo que se pretendía forjar condiciones que disminuyeran significativamente la posibilidad de una guerra en la región. Los fundamentos del Plan Schuman se concretan con la creación de la CECA. Posterior a su fundación, el gobierno francés propuso sin éxito un ejército supranacional a través de una Comunidad Europea de la Defensa en octubre de 1950.

## Los Tratados de Roma: Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica

El cumplimiento a corto plazo de los objetivos del Plan Schuman llevo a los seis países fundadores de la CECA a avanzar a una segunda etapa para

profundizar el mercado común europeo. La aparición de la energía nuclear parecía reemplazar gradualmente el uso del carbón y del petróleo, lo que haría que las industrias europeas disminuyeran su producción junto con su poderío militar. De ahí, que el político francés Monnet propusiera la creación de una comunidad atómica.

El inicio de las negociaciones para un mercado común de energía atómica comenzó en 1955 con la Conferencia de Messina y el Comité Spaak. Estas acciones culminaron el 25 de marzo de 1957 con la firma de los Tratados de Roma[1]. En uno de ellos se estipuló los principios de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom), en el otro se concretó la Comunidad Económica Europea (CEE). Sus principales metas fueron la libre circulación de mercancías que fortalecieran la unión aduanera, la libre circulación de servicios, de capital y de personas. Así como una política comercial común frente a países externos.

En los Tratados de Roma el proceso de integración europea dio un pasó más allá de lo que anteriormente logró con la CECA. De estos tratados derivaron la creación de instituciones como la Corte y la Comisión, las cuales tenían facultad de ejercer en áreas limitadas poder sobre los Estados miembros. Esto último dependía directamente del voto mayoritario de los Estados miembros. Sin embargo, establecía un marco institucional en la toma de decisiones de intenciones supranacionales.

En suma, los inicios de la integración europea fueron una respuesta a diversas situaciones como el temor de Europa Occidental de un nuevo conflicto armado, el control efectivo de Alemania, la obstaculización del avance soviético y la posibilidad de constituirse en un tercer polo de poder junto con Estados Unidos y la URSS. Dichos objetivos se buscaron a través de proyectos integracionistas económicos, primero con el carbón y el acero, posteriormente, con la energía atómica y la búsqueda de una unión aduanera.

## Conclusiones

El proceso de integración europea entre 1945 y 1959 fue impulsado por la necesidad de reconstrucción y la seguridad regional en un contexto de Guerra Fría. La dependencia del financiamiento estadounidense y la búsqueda de un modelo de crecimiento propio llevaron a la creación de instituciones económicas y políticas que consolidaron la cooperación regio-

1 Los tratados de Roma se dividen en seis partes: la primera explica los fundamentos de los nuevos organismos, la segunda parte explica los fundamentos de la Comunidad, la tercera parte las políticas, la cuarta parte se refiere a las asociaciones con países y territorios de ultramar, en la quinta parte las instituciones de la Comunidad y por último, la sexta parte incluida las disposiciones generales y una lista de protocolos.

nal. La OECE y la OTAN desempeñaron un papel clave en este periodo, reflejando tanto la cooperación económica como la necesidad de alianzas estratégicas.

La consolidación del Plan Schuman y la CECA demostró que la cooperación económica podía ser un camino efectivo para garantizar la estabilidad política en Europa. La reconciliación franco-alemana y la regulación de sectores estratégicos como el carbón y el acero evitaron el resurgimiento de rivalidades militares, estableciendo un modelo de integración basado en la supranacionalidad.

Los Tratados de Roma de 1957 representaron un paso decisivo hacia la integración económica con la creación de la CEE y la CEEA. Estas instituciones sentaron las bases del proyecto europeo moderno, con la libre circulación de bienes, capital y personas. La visión de una Europa unida y próspera, nacida de la necesidad de evitar conflictos, consolidó un modelo de integración que continúa evolucionando hasta la actualidad.

## Referencias

Folgera, P. (2009). El debate en torno al modelo de construcción europea en Francia, Italia, Alemania y España (1930-1950). *Historia y Política*, Madrid, enero-junio, pp. 17-53.

Hobsbawm, E. (2014). *Historia del siglo XX (1914-1991)*. México, D.F: Crítica.

Judt, T. (2013) *Postwar. A history of Europe since 1945,* Nueva York: The Penguin Press.

Wolfgang, B. y Hermann, G. (1986). *Europa después de la Segunda Guerra Mundial (1945-1982)*. Tomo 2, México, D.F: Siglo XXI Editores.

Zamagni, V. (2011). *Historia Económica de la Europa Contemporánea. De la revolución industrial a la integración europea,* Barcelona: Editorial Crítica.

# Aproximaciones a la idea de Europa en la postguerra

Rafael Calduch Cervera*

## Resumen

Todo intento de comprensión de la compleja realidad regional europea en sus dimensiones geopolítica, estratégica y económica, requiere previamente adentrarse en la diversidad de visiones e iniciativas que impulsaron los dirigentes de las principales potencias occidentales para hacer frente a tres decisivos retos de la postguerra: la consolidación de la paz, la promoción de la democracia representativa como régimen político y la recuperación económica.

El artículo busca analizar y explicar cómo las distintas visiones, líderes y proyectos en la Europa de la postguerra dieron forma a una realidad europea diversa y compleja en los ámbitos geopolítico, estratégico y económico. A través de un enfoque histórico se destacan los desafíos a los que se enfrentaron los líderes europeos y sus respectivas respuestas, que sentaron las bases para la Europa unificada y colaborativa que conocemos hoy.

El planteamiento del artículo se basa en la premisa de que la Europa de la postguerra experimentó una transformación significativa gracias a una serie de iniciativas y líderes excepcionales que trabajaron para enfrentar los retos derivados de la Segunda Guerra Mundial. Estos líderes no solo buscaron la paz y la estabilidad, sino que promovieron valores democráticos y fomentaron una integración económica que resultó fundamental para la reconstrucción del continente.

**Palabras clave:** Geopolítica, postguerra, paz, democracia, recuperación económica.

## Introducción

La historia del continente europeo durante el siglo XX aparece claramente divido en dos etapas radicalmente diferentes y contradictorias. Durante la primera mitad, el continente se vio asolado por constantes guerras que in-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

cluyeron las guerras balcánicas (1912-1913); la Gran Guerra (1914-1918)[1] y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

La traumática experiencia provocada por esta primera etapa ocasionó una división política e ideológica del continente vinculada a la lógica dominante de la disuasión nuclear entre Estados Unidos y la URSS, pero también una profunda y decisiva catarsis política y económica entre los países de Europa Occidental, que abrió el camino a la búsqueda de nuevas fórmulas de recuperación y vertebración regional cimentadas en la cooperación integradora y la seguridad compartida. Estas fórmulas fueron lideradas por unos dirigentes políticos excepcionales que por encima de sus nacionalidades e ideologías, compartieron el ideal de una Europa unida y pacífica, pero sin renunciar a diversidad nacional y cultural.

## La Europa de la postguerra

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el continente europeo había quedado dividido geopolíticamente, destruido físicamente y arruinado económicamente. La división geopolítica, resultado de la ocupación militar por las tropas aliadas y soviéticas, había sido ya proclamada por Winston Churchill en su discurso de Fulton del 5 de marzo de 1946 al afirmar "*Desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero*." (Churchill, 1946)

Pero Europa también había sido devastada físicamente durante la contienda. A las decenas de millones de personas que habían sucumbido, había que agregar las infraestructuras básicas (carreteras, líneas férreas, puertos y aeropuertos, centrales eléctricas, etc.); viviendas; fábricas; minas y campos de cultivo que habían sido arrasados y cuya reconstrucción resultaba imprescindible para recuperar las mínimas condiciones de vida de los millones de personas que habían sobrevivido.

Por último, la necesaria reconstrucción postbélica resultaba imposible sin una recuperación de la capacidad productiva de los países, para lo que se requería una ingente inversión, tanto en capital real como financiero, junto con una rápida recuperación de la demanda que permitiese expandir la producción y la renta de los países. Era el fundamento de la nueva política económica, formulada por la teoría general de Keynes y aplicada gracias al Plan Marshall, que compitió abiertamente con el modelo económico estatal que ofrecía la Unión Soviética.

1 La que posteriormente sería conocida como Primera Guerra Mundial para diferenciarla de la Segunda Guerra Mundial fue designada por los coetáneos como *Gran Guerra* para destacar la singularidad de este conflicto bélico respecto de los anteriores, atendiendo a la intervención de las grandes potencias mundiales, su extensión multicontinental y su naturaleza de guerra total con el empleo de armas químicas.

## Los líderes

En este escenario de postguerra concurrieron una serie de dirigentes políticos que supieron conjugar sus respectivas visiones de Europa con sus singulares cualidades de liderazgo para articular, simultáneamente, varios proyectos de organización regional que constituyeron el fundamento del actual escenario europeo.

Entre estos líderes destacan el británico Winston S. L. Churchill (1874-1965); los franceses Charles De Gaulle (1890-1970), Jean Monnet (1888-1979) y Robert Schuman (1886-1963); el italiano Alcide De Gasperi (1881-1954); el alemán Konrad Adenauer (1876-1967) y el belga Paul-Henri Spaak (1899-1972) a los que habría que agregar los norteamericanos Harry S. Truman (1884-1972) y George C. Marshall (1880-1959). Cada uno de ellos tenía una concepción del futuro de Europa y del papel que debía jugar su país en ese futuro, pero todos ellos compartían tres objetivos irrenunciables: la pacificación del continente; la democracia y la recuperación económica.

Cada uno de estos dirigentes desempeñó un papel en el proceso de vertebración política y económica de Europa Occidental. En efecto, De Gaulle y Adenauer, con la mediación del Primer Ministro italiano De Gasperi, construyeron el entendimiento político franco-alemán, impensable unos años antes, que actuaría como motor de la integración europea hasta nuestros días. Paul-Henri Spaak movilizó la integración entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo para constituir el Benelux como realidad facilitadora del eje franco-alemán. Jean Monnet y Robert Schuman fueron los ideólogos y promotores de la iniciativa de una integración funcional y progresiva que dio origen a la primera Comunidad Europea, la del carbón y el acero. Finalmente, Churchill, defensor de los "*Estados Unidos de Europa*"[2] y ferviente anticomunista, fue el principal interlocutor del Presidente Harry S. Truman en el proceso de construcción del vínculo geoestratégico transatlántico que perduraría durante todo el período de la bipolaridad.

Nada de lo sucedido en Europa durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se puede comprender y explicar sin la decisiva participación de esta pléyade de líderes. No obstante, sus visiones de Europa no siempre fueron coincidentes, lo que explica que se desarrollaran

2 Winston Churchill, en su discurso pronunciado en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, afirmó: "*The structure of the United States of Europe will be such as to make the material strength of a single State less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by a contribution to the common cause. The ancient States and principalities of Germany, freely joined for mutual convenience in a federal system, might take their individual places among the United States of Europe*" (Churchill, 1946).

diversos proyectos europeístas con desigual éxito y diferentes resultados, aunque todos ellos coexistiendo en el mismo espacio geopolítico.

## Los proyectos europeístas

Básicamente durante la primera década posterior a la Segunda Guerra Mundial surgieron tres grandes orientaciones europeístas guiadas por diferentes prioridades regionales: a) la defensa compartida; b) la democracia política; y, c) la recuperación económica. La defensa, compartida como fundamento y garantía de la paz continental, constituyó el origen de las dos grandes alianzas político-militares de la Europa Occidental: la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La primera fue creada por el Tratado de Bruselas del 17 de marzo de 1948 con la participación inicial de Francia; el Reino Unido; Bélgica; Holanda y Luxemburgo. Aunque la cláusula aliancista recogida en su Art. IV era de carácter general, en su versión originaria el tratado especificaba en su preámbulo la orientación defensiva ante una posible remilitarización alemana en los siguientes términos: "*To afford assistance to each other, in accordance with the Charter of the United Nations, in maintaining international peace and security and in resisting any policy of aggression; To take such steps as may be held to be necessary in the event of a renewal by Germany of a policy of aggression*" (*Brussels Treaty*, 1948).

Esta orientación defensiva anti-germana sería suprimida tras la incorporación de las Repúblicas Federales de Alemania e Italia a la alianza, por los Acuerdos de París en 1954, mediante las enmiendas introducidas al Tratado de Bruselas entre las que destaca el Art. I que afirma: "*The sub-paragraph of the preamble to the Treaty: "to take such steps as may be held necessary in the event of renewal by Germany of a policy of aggression" shall be modified to read: "to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe*" (*Paris Agreements*, 1954).

Resulta oportuno recordar que el origen de esta primera alianza era el mismo temor y desconfianza que había llevado a las cuatro potencias vencedoras de la contienda a dividir Alemania en otros tantos sectores político-militares.[3] La Unión Europea Occidental dejó definitivamente de

3 A pesar de la creación de los dos Estados alemanes, la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, las cuatro potencias ocupantes nunca cedieron plenamente el control militar, motivo por el que ambos países y el propio Berlín siguieron divididos en cuatro zonas militares con sus respectivas autoridades. Ello explica por qué con anterioridad a la entrada en vigor el 29 de Septiembre de 1990 del Acuerdo de reunificación alemana, las cuatro potencias vencedoras debieron autorizar dicha reunificación mediante el denominado Acuerdo cuatro más dos, firmado el 12 de Septiembre

desempeñar sus funciones en 2011 como consecuencia de su integración en la Unión Europea, de acuerdo con el Art. J7.1 del Tratado de Ámsterdam de 1997 y la Declaración de la Unión Europea Occidental sobre el papel de la Unión Europea Occidental y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica (*Tratado de Ámsterdam*, 1997).

El otro proyecto aliancista que afectará a Europa Occidental hasta la actualidad, surge como parte de la política de contención del comunismo proclamada por el Presidente Harry S. Truman en su discurso ante el Congreso de Estados Unidos el 12 de marzo de 1947. Su fundamento es el Tratado del Atlántico Norte firmado en Washington el 4 de abril de 1949 (*Nord Atlantic Treaty*, 1949), que dio origen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

A diferencia de la UEO, integrada exclusivamente por países europeos, la OTAN, al ser una organización aliancista dominada política y militarmente por Estados Unidos, ha tenido una participación europea muy limitada en las decisiones y actuaciones de la Organización.[4]

El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa el 30 de agosto de 1954 por el rechazo de la Asamblea Nacional francesa a ratificar el Tratado firmado entre Francia y Alemania en París en 1952, demostró que el proceso de integración supranacional europea propuesto por Robert Schuman no era extensible en esos momentos a ámbitos tan esenciales de la soberanía estatal como la defensa.

Derrotado en las trincheras el modelo de Estado autoritario nacionalista, la segunda orientación europeísta se articuló en torno a la defensa de la democracia política representativa como forma de gobierno, frente a la propuesta del régimen de partido único comunista que propugnaba la URSS, bien de forma directa en los países ocupados por sus tropas o bien de forma indirecta, a través de los partidos comunistas, en países como Francia o Italia.

La guerra civil desencadenada en Grecia por las guerrillas comunistas entre 1946 y 1950, o el golpe de estado comunista en Checoslovaquia en 1948, convencieron a los dirigentes europeos de Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido de la necesidad de crear una organización que propiciase la cooperación política europea mediante la consolidación de la democracia como forma de gobierno y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales como fundamento de la ciudadanía.

---

de 1990 (*The Unification Treaty between the FRG and the GDR*, 1990; *Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany*, 1990).

4 Resulta ilustrativo de este dominio americano de la OTAN el hecho de que la única vez que se ha activado la cláusula aliancista del Art. 5 del Tratado, haya sido invocada por Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11S de 2001.

Se impulsó así la creación del Consejo de Europa con la firma de su Estatuto en Londres el 5 de mayo de 1949 (*Statute of the Council of Europe*, 1949). Aunque las aspiraciones a lograr alguna forma de federación o confederación de países europeos nunca lograron alcanzarse, sin embargo se articuló un sistema supranacional, de promoción y garantía de los derechos humanos gracias a la Convención Europea de Derechos Humanos, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, y al establecimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos, con jurisdicción por violación de la Convención tanto en las demandas entre Estados como en las formuladas por personas individuales contra los Estados.[5]

La tercera orientación europeísta estuvo impulsada por la imperiosa necesidad de realizar la reconstrucción económica de los países devastados por la guerra. La primera iniciativa provino de Estados Unidos y se formuló por el Secretario de Estado George C. Marshall en una intervención pública realizada en la Universidad Harvard el 4 de junio de 1947, en la que propuso un plan de ayuda económica para facilitar la recuperación postbélica de Europa afirmando:

> *The truth of the matter is that Europe's requirements for the next three or four years of foreign food and other essential products–principally from America–are so much greater than her present ability to pay that she must have substantial additional help, or face economic, social and political deterioration of a very grave character.*
>
> *(…)*
>
> *The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations* (*The Marshall Speech Plan*, 1947).

El 3 de abril de 1948 se firmó por el Presidente Truman la *Foreign Assistance Act*. Entre esa fecha y el 30 de junio de 1952 se aportó una financiación total de 13.326 millones de dólares repartidos entre Austria; Bélgica; Dinamarca; Francia; R.F. de Alemania; Grecia; Islandia; Irlanda; Italia; Holanda; Noruega; Portugal; Suecia; Suiza; Turquía y Reino Unido (*Foreign Assitance Acta of 1948*, 1948). Para la gestión de esta ayuda los países europeos constituyeron el 16 de abril de 1948 la Organización Europea

5 La versión original del texto de la Convención Europea de Derechos Humanos puede consultarse en: https://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf. Las sentencias y decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos pueden consultarse en: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOCyc=

para la Cooperación Económica (OECE)[6] disuelta en 1961 para dar paso a la actual Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El 1 de enero de 1948 se inició la Unión Aduanera entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo, aprovechando la fuerte interdependencia económica que ya existía entre los tres países y con vistas a aprovechar mejor las oportunidades ofrecidas por el Plan Marshall.

Recuperando la concepción federalista que había impulsado la creación del Consejo de Europa, pero centrándose en la necesidad de una recuperación conjunta franco-alemana, el 9 de mayo de 1950 el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, formuló su declaración en la que proponía la construcción de la integración europea de forma progresiva y teniendo como condición necesaria el entendimiento y la cooperación franco-alemana.

> Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania (Declaración de Robert Schuman,1950).

La primera propuesta concreta, de acuerdo con esta filosofía europeísta, fue la creación de una Alta Autoridad que gestionase la producción de carbón y acero de ambos países y de todos aquellos que quisieran sumarse a esta iniciativa.

El resultado fue la firma en París el 18 de abril de 1951 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (*Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, 1951) que constituiría el primero de los tratados fundacionales de la Comunidad Europea, y que sería complementado por los tratados de Roma de 1957.

Con estos tratados se inició un proceso de regionalización que resultaría históricamente innovador y que ha transitado desde la integración sectorial a la integración económica y política hasta el punto de consolidar un nuevo sujeto jurídico internacional: la Unión Europea.

## Conclusiones

Como se puede apreciar a lo largo de este estudio, tras el final de la contienda mundial la concurrencia de un excepcional grupo de líderes políticos, junto con la ineludible necesidad de reconstruir Europa en condiciones de paz y estabilidad política, desencadenaron una serie de decisivos

6 El acceso web a la documentación de la OECE se encuentra en: https://archives.eui.eu/en/fonds/173448?item=OEEC

proyectos de cooperación regional que con inevitables cambios, han perdurado hasta la actualidad.

Tras la coexistencia de esta diversidad de iniciativas europeístas, se aprecia claramente que no existió una sola idea política, económica o estratégica de Europa. Es precisamente esa pluralidad originaria de visiones sobre el futuro común de los países europeos junto con la multiculturalidad del continente, lo que ha dominado los últimos setenta años del proceso de construcción regional en Europa.

## Referencias


Brussels Treaty. (1948, marzo 17). http://www.weu.int/Treaty.htm#4 Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Churchill, W. (1946). Discurso pronunciado en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946. https://www.churchill-in-zurich.ch/site/assets/files/1807/rede_winston_churchill_englisch.pdf Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Convención Europea de Derechos Humanos. (1950). https://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf

Corte Europea de Derechos Humanos. https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOCyc= (Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Foreign Assistance Act of 1948. (1948). The George C. Marshall Foundation. https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/foreign-assistance-act-1948/ Recuperado el 17 de mayo de 2020.

North Atlantic Treaty. (1949, abril 4). https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Organisation for European Economic Cooperation. https://archives.eui.eu/en/fonds/173448?item=OEEC Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Paris Agreements. (1954, octubre 23). http://www.weu.int/Treaty.htm#3 Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Statute of the Council of Europe. (1949, mayo 5). https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0 Recuperado el 17 de mayo de 2020.

The Marshall Speech Plan. (1947). The George C. Marshall Foundation. https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/ marshall-plan-speech/ Recuperado el 17 de mayo de 2020.

The Unification Treaty between the FRG and the GDR. (1990, agosto 31). https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/2c3

91661-db4e-42e5-84f7-bd86108c0b9c/publishable_en.pdf Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. (1951). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXTyfrom=ES Recuperado el 17 de mayo de 2020.

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 (1997, 2 de octubre). Ámsterdam. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 340, 10 de noviembre de 1997. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULLyfrom=ES Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany. (1990, septiembre 12). https://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm Recuperado el 17 de mayo de 2020.

Unión Europea. (1950, mayo 9). *Declaración de Robert Schuman*. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es Recuperado el 17 de mayo de 2020.

# La Declaración Schuman a la luz de la historia: (re)pensar a Europa desde la paz y la integración

Daniela Lemus Muñiz[*]
César Daniel Diego Chimal[**]

## Resumen

El 9 de mayo de 1950, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Robert Schuman, pronunció un discurso con el que presentó el proyecto de unir las industrias del acero y el carbón francesas y alemanas, con el fin de iniciar la integración que haría materialmente imposible y no sólo impensable, otra gran guerra. Esta Declaración supone la génesis de la Unión Europea, por lo que sirve para entender el camino recorrido hasta la actualidad y que representa la aspiración y anhelo regional por construir los mecanismos para hacer frente a las condiciones adversas, entretejer alianzas y articular un proyecto de mayor calado desde y para los Estados europeos. Así, el proyecto de Schuman fue promovido mediante un discurso que busca reconstruir y solventar el poder regional frente a la grave crisis postbélica. A casi 75 años de dicha declaración, con una Unión Europea de 27 Estados miembros y con una elecciones por suceder, este texto reflexiona sobre las condiciones históricas de crisis que llevan a Europa a pensarse e integrarse económica y políticamente.

El propósito principal de este artículo es analizar la Declaración Schuman en el contexto histórico de la postguerra europea y reflexionar sobre su impacto en la integración económica y política de Europa. El artículo busca comprender cómo esta declaración fue una respuesta a la devastación y crisis postbélica, proponiendo un camino hacia la paz y la cooperación a través de la integración económica, que resultó fundamental para

[*] Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la FCPyS, UNAM. Colaboró como Secretaria Técnica de Investigación del Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación de la FCPyS, centro donde imparte asignaturas como Introducción al Pensamiento Social y Político Moderno; Estado, Sociedad y Derecho; Economía y Comunicación Política.

[**] Licenciado y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales en el Posgrado de la FCPyS, UNAM. Profesor de asignatura adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la misma institución. Colaborador en el Proyecto PAPIIT IN302221 en Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Actualmente cursa el Doctorado en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

la creación de la Unión Europea y su consolidación como un modelo de cooperación y paz en un escenario internacional complejo.

El artículo plantea que la Declaración Schuman no solo fue un proyecto económico, sino una respuesta a las profundas crisis civilizatorias, existenciales y materiales que enfrentaba Europa después de la Segunda Guerra Mundial. La integración de las industrias de carbón y acero entre Francia y Alemania fue un medio pragmático para eliminar las posibilidades materiales de una futura guerra, fomentando la cooperación y la solidaridad en Europa. La declaración de Schuman se presenta como un intento de trascender las limitaciones del Estado-nación y de promover una paz duradera en la región a través de un proyecto federalista.

**Palabras clave**: Schuman, Europa, federalismo europeo, integración económica.

## Introducción

El 9 de mayo de 1950 nace la Unión Europea. Aunque la idea de Europa integrada es mucho anterior (García Picazo, 2008), en esta fecha se celebra su cumpleaños, ya que es el día en el que el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Robert Schuman, pronunció el discurso con el que se presentó el proyecto para unir las industrias del acero y del cabrón francesa y alemana. Esta unión tenía como fin último iniciar un proceso de integración económica que hiciera materialmente imposible e impensable otra gran guerra.

Dicho discurso conocido como la Declaración Schuman es objeto de interés del presente capítulo, el cual busca comprender la influencia de la declaración del Ministro Francés en la conformación del proyecto de integración europea frente al convulso panorama postbélico, la recuperación económica y la búsqueda de alternativas regionales frente a las múltiples problemáticas del momento.

En este tenor, el esfuerzo por rememorar los acontecimientos históricos no debe ser evaluado sólo por su aplicación en un momento particular, sino por constituirse como una visión que trascendió y articuló una cooperación obligada, pero necesaria frente a la crisis y que, por tanto, constituyó una alternativa viable para responder al presente y transitar hacia el futuro.

Sostenemos que el discurso Schuman representa la aspiración y anhelo regional por construir los mecanismos para hacer frente a las condiciones adversas, entretejer alianzas y articular un proyecto de mayor calado desde y para los Estados europeos. En un mundo donde la Unión Europea es un caso paradigmático de integración económica y política, su proceso y los

retos que ha enfrentado nos muestran también los límites del modelo de Estado-nación y paz Westfaliana para las Relaciones Internacionales hoy.

## La Segunda Guerra Mundial, la crisis civilizatoria y el proyecto europeo para la paz

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba devastada y fragmentada económica, política y socialmente por un escenario postbélico que había reducido considerablemente sus capacidades. Los países europeos se enfrentaban a las crecientes presiones del nuevo orden internacional enmarcado por la Guerra Fría entre Estados Unidos (EE.UU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que buscaban, a toda costa, extender su zona de influencia frente a la debacle del momento.

A decir de Fernández Rodríguez (2017), las problemáticas postbélicas podrían sintetizarse en:

> la colosal mortandad, el trauma moral ante las flagrantes violaciones de los derechos y libertades fundamentales; las modificaciones territoriales producidas bajo el principio de retorno a las fronteras de 1937, con los consiguientes desplazamientos de población; la necesidad de reestructuración de los sistemas políticos en multitud de países; la catalización de los procesos de descolonización, en muchos casos violentos; los graves efectos financieros, incluyendo el incremento de la deuda pública, el aumento de la inflación, el agotamiento de las reservas de oro, la escasez de materias primas esenciales, la falta de medios de pago para importarlas, la destrucción de infraestructuras y propiedad urbana, los bajos niveles de producción y exportación; y la bipolarización del mundo debido a la tensión producida entre el bloque Occidental y el Oriental (p. 197)

Esto aumentaba la vulnerabilidad en el seno europeo, provocando una creciente dependencia del exterior. Ante esta crisis material, surgió una crisis existencial y subjetiva a la que respondieron los sobrevivientes de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo desde la historia, la filosofía política y las ciencias sociales. Como sujetos que habían nacido y crecido en el marco de una modernidad que prometía un progreso y un desarrollo sin límites basado en la razón instrumental, las y los europeos se enfrentaron a un escenario donde la razón y las técnicas productivas fueron utilizadas para la organización de la represión, de la violencia y el asesinato masivo a una escala nunca antes vista.

¿Cómo entender esta contradicción? ¿Qué hicimos mal? ¿Cómo permitimos esto? ¿Qué podemos hacer ahora? Estas preguntas guiaron las discusiones teóricas y filosóficas en la década de 1950. Textos como los de Hannah Arendt son muestra clara de la autorreflexibilidad europea, tanto *Los orígenes del Totalitarismo*, publicado en 1951, así como *La promesa de*

*la política*, buscan dilucidar en la tradición cultural occidental el origen "espiritual" de la crisis humanitaria. También en esta década se publicarán libros como *El rapto de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo,* publicado en 1954 por Luis Díez del Corral (1974) y *Meditación sobre Europa,* publicado en 1960 por Ortega y Gasset.

Esto que se explica como "crisis existencial" es consecuencia de la crisis generalizada del capital que promovió el cambio de liderazgo moral y material sobre el proyecto civilizatorio occidental, que transfiere la hegemonía de una Europa devastada a los Estados Unidos. Una de las manifestaciones más claras de esto fueron las críticas que se realizaron a la razón, elemento central del proyecto civilizatorio moderno.

Al respecto, se intensifican y hacen visibles las críticas provenientes de los sujetos subalternizados en Europa, como aquellas realizadas por las mujeres desde el feminismo contra la razón ilustrada por ser androcéntrica (Molina Petit, 1994); y las clases oprimidas, como el proletariado, que ponen en controversia la subjetividad capitalista (Callinicos, Kouvelakis y Pradella, 2021).

De igual forma, tenemos la crítica a la razón instrumental de la primera generación de la escuela de Frankfurt (Horkheimer, 1973; Horkheimer y Adorno, 2018), la propuesta de una razón comunicativa de autores de la segunda generación de dicha escuela (Habermas, 1999; Habermas, 1992; Habermas, 2010), las discusiones actuales sobre la razón pública (Rawls, 1999; Rawls, 2015) y la corriente de pensamiento que se denomina postmoderna (Dussel, 2020).

En este contexto, también surgen críticas hacia Europa y la modernidad occidental hechas más allá de Europa. Por ejemplo, el que surge en los movimientos propios de la segunda ola de descolonización en África y Asia con autores como Aimé Césaire, Frantz Fanon, Edward E. Said, Ranajit Guha, Gayatri Chakravorty Spivak, Dipesh Chakrabarty, quienes evidencian los mecanismos con los que se sostiene la hegemonía europea en contextos postcoloniales, sobre todo mediante la reproducción de las jerarquías raciales y la construcción del sujeto colonial como *Otro*, "el subalterno". Y el pensamiento decolonial propio de América Latina en la voz de José Mariategui, Anibal Quijano, María Lugones, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez y Nelson Torres Maldonado, quienes contribuyen al debate con conceptos como colonialidad del poder, del ser, del saber y de género.

En este contexto de crisis, desesperanza y cuestionamiento, Europa indagaba sobre la concepción y la construcción de "paz", una paz que descansaba en una estructura endeble y generaba gran desconfianza entre los antiguos combatientes. Para Gran Bretaña y los Estados Unidos, la creación de un Estado alemán occidental era de gran urgencia para la contención del comunismo en el territorio europeo. Sin embargo, para otros

Estados como Francia, el mismo caso representaba un riesgo y despertaba la profunda memoria histórica del expansionismo germánico.

Este sentimiento de desconfianza se expresa en palabras de Charles de Gaulle en 1944, quien aseguró que "En realidad, el destino de Alemania es el problema central del mundo [pero] para Francia es, a la vez, una cuestión de vida o muerte" (de Gaulle en Bernecker, 2015). Por ello, a las interrogantes existenciales se agregaban disyuntivas materiales que planteaban ¿cómo coexistir y cooperar con antiguos adversarios? ¿Cómo tener de nuevo liderazgo del proyecto civilizatorio occidental?

Fue entonces cuando el espíritu europeo reprodujo la idea de esta región como un conglomerado fragmentado y lesionado por los procesos internos que necesitaba rescatar la unidad europea con base en la cultura, la identidad y el pensamiento, lo que motivó y fortaleció a un movimiento cuyo proyecto era unirla de manera política: el federalismo europeo. El federalismo surgió tras la Primera Guerra Mundial y se fortaleció en los periodos de postguerra, vinculando la integración política con la búsqueda de la paz sostenida.

Bajo esta línea, el federalismo europeo sostendrá como proyecto la integración de los Estados europeos en un modelo federal, como el de EEUU, abogando por lo que personajes como Aristide Briand y Winston Churchill llamarán: los Estados Unidos Europeos (Ripol Carulla, 2015 y Winston Churchill, 2022). Debe destacarse que hasta 1920 el Ministro británico Churchill no enfatizó el proyecto paneuropeo, pero en el escenario postbélico la necesidad por preservar el modelo civilizatorio occidental, el derribo de las barreras arancelarias –que afectaban particularmente a su nación– y el progreso conjunto para evitar nuevos conflictos se convirtieron en un objetivo prevaleciente de su política.

A diferencia de la Declaración Schuman, el proyecto paneuropeo del Primer Ministro británico veía con desdén esta integración; en 1930, Churchill expresó: "Los Estados Unidos de Europa son como una chispa que ha incendiado el montón de basura compuesto por la inmensa acumulación, derroche, particularismo y prejuicio que había estado durante mucho tiempo amontonado en el jardín europeo", visualizando a Gran Bretaña fuera de ese marco, ya que según éste "estamos en Europa, pero no somos de ella. Estamos vinculados, pero no comprendidos. Estamos interesados y asociados, pero no absorbidos" (Packwood, 2016, traducción propia).

Tras la Segunda Guerra Mundial el federalismo resurgió con fuerza, principalmente a través de lo que se conoce como los Movimientos Europeos, los cuales se reunieron en París el 17 de julio de 1947 en el Congreso del Comité de Coordinación de los Movimientos Europeos; y por segunda ocasión el 10 de noviembre de 1947, tras lo que cambiaron su nombre a Comité Conjunto Internacional para la Unión Europea (*History* | *EMI*,

2022). Dicho Comité organizará para 1948 el Congreso de la Haya, el cual, presidido por Winston Churchill, es el primer "espacio político e ideológico transnacional (...) el primer gran intento europeo de superar el Estado como actor hegemónico en las relaciones internacionales" (Remiro Elía, 2012: 2).

Desde sus inicios, la discusión buscó la unidad de Europa sobre una base democrática y parlamentaria y puso sobre la mesa la posibilidad de redactar una Constitución europea. Con este proyecto en mente, en 1949 se firma el Tratado de Londres que representa el Estatuto del Consejo de Europa. Este es el primer texto que habla de la unidad europea como un proyecto político vinculado a la "búsqueda de la paz basada en la justicia (...) la preservación de la sociedad y la civilización humanas", el cual estaría sustentando en "los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio de la ley, principios que forman la base de toda democracia genuina" (*European Treaty Series -No. 1*. (n.d.), traducción propia). Proyecto que se persiguió por medio de la creación del Consejo de Europa.

La primera acción del Consejo de Europa fue la redacción del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que tiene como fin promover el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Este Convenio, firmado en 1950 y que entró en vigor en 1953, inició el proceso de creación del Sistema de Derechos Humanos Europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y una Comisión Europea de Derechos Humanos.

El Consejo de Europa desarrolló una serie de acuerdos multilaterales para el establecimiento de un proyecto político cuyos ejes fueron los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, con su propia estructura institucional, reconociendo estos valores como comunes a Europa, siendo uno de los grandes logros federalistas. Sin embargo, no logró la integración que propiciarán después las Comunidades.

Así, para la segunda mitad del siglo XX podemos "distinguir tres conceptos en torno a la idea de Europa: un concepto cultural, que remite a la cuestión de la identidad europea; un concepto filosófico, que remite al problema en torno al espíritu europeo y un concepto político, sobre el que se articula el proceso de construcción europea." (Moreno Juste, 1999: 164). La visión de Schuman y el inicio de un proyecto de integración de gran calado profesa la convergencia de estas tres vertientes y la sintetiza de la siguiente manera: "La unidad de Europa no se conseguirá principalmente por instituciones europeas; solamente será posible en la medida en que evolucionen las mentes. En esto radica la importancia de la libre circulación de las ideas y de los hombres entre los países europeos; los países que por principio se opongan a esto, se excluirán ellos mismo de Europa" (Schuman en Pérez Sánchez, 2020).

## La Declaración Schuman y el nacimiento de la Unión

Considerado como el "padre de Europa", Robert Schuman nació el 29 de junio de 1886 en Luxemburgo, siendo alemán, conseguirá posteriormente la nacionalidad francesa. Tras vivir la Primera Guerra Mundial, Schuman decide incursionar en la política francesa y durante la Segunda Guerra Mundial se unirá a la Resistencia francesa (*Unión Europea*, 2022). Entre los cargos que ocupó posterior al conflicto bélico Schuman "fue ministro de Finanzas (1946-1947), primer ministro (1947-1948) y ministro de Exteriores (1948-1953)" (BBC News Mundo, 2021). Su origen transnacional le permitió tender puentes de diálogo y estrechar lazos con representantes alemanes e italianos, impulsando así su visión de paz y prosperidad para la región.

Mientras Schuman se desempeñaba como ministro de Exteriores, se le presenta la necesidad de resolver una serie de problemas franco-alemanes –lo que suponía reconciliar dos enemigos históricos– para prevenir una futura guerra entre las dos naciones, Schuman tendría que encontrar una solución que no repitiera errores del pasado y no supusiera restricciones unilaterales a la producción alemana, como lo había hecho el Tratado de Versalles (Borchardt, 1989). Con ese objetivo en mente, tejió una alianza con Jean Monnet para la creación de lo que se conoce como Plan Schuman.

Al igual que Schuman, Monnet –nacido el 9 de noviembre de 1888– es considerado padre fundador de la UE, siendo reconocido por desarrollar planes de cooperación política, como el proyecto de unión entre Francia y el Reino Unido contra los nazis, con una clara tendencia federalista (Sorolla, 1988). Asimismo, fue el creador de lo que se conoce como Plan Monnet, que es un plan de reconstrucción que adoptó Charles de Gaulle, promotor de la reconciliación franco-alemana.

Bajo los preceptos de unidad y paz y en la búsqueda por construir una identidad regional que les permitiera sobrepasar la vicisitudes del momento, Robert Schuman, con el apoyo de Jean Monnet, elaboraron la declaración Schuman que se convirtió en el proyecto por lograr una administración común para la producción del carbón y el acero franco-alemana. Como se mencionó, este discurso dejó entrever tres vertientes para pensar Europa: la cultural, la espiritual y la política; además de que la visión de Schuman se suscribe a la propuesta de federalismo reconociendo el papel que ha tenido Francia y la necesidad de la construcción de paz europea. En virtud de ello es posible distinguir una proyección material y una ideológica contenida en su declaración.

Sobre la proyección simbólica de la declaración, es posible identificar dos aristas fundamentales; la paz y la cooperación. Schuman expresó "Europa no se construyó y hubo la guerra", en estas palabras se señala la

relación entre la construcción europea y la paz, sancionando la imposibilidad anterior de organizar a Europa como razón directa de la Segunda Guerra Mundial. Como expresó Schuman: "la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan", esta idea muestra un claro pacifismo pragmático, una idea que establece que la paz no es algo fortuito o dado previamente, sino una situación que se crea, que se hace consciente y racionalmente, pero además, que la inexistencia de una conflagración armada no significa un escenario de paz, sino que debe encaminarse y transformarse en una verdadera condición *sine qua non* para la cooperación (*Declaración de Schuman (mayo de 1950)*, 2022).

Con respecto a la cooperación, además sentenció que: "la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas". Puesto que, "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas" y en ese sentido, hacia ese fin, se dirige su propuesta: superar la oposición entre Francia y Alemania (*Declaración de Schuman (mayo de 1950)*, 2022).

En lo que respecta al plano material, ésta propone, de forma concreta, que la producción de carbón y acero francoalemana se sometan a una "Alta Autoridad" que será común, lo que les permitirá poner "bases comunes de desarrollo económico" y los llevará a una "solidaridad de hecho". Schuman y Monnet reconocen que esta propuesta es la "primera etapa de la federación europea", que hará a la guerra "materialmente imposible":

> Se llevará a cabo una fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una alta autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia y Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de paz.

Esta "Alta Autoridad" no se limita a unificar a Francia y Alemania, sino que se propone como un proyecto abierto para todos los países que deseen ser parte de ella. A ella se le da la misión expresa de "garantizar, en el plazo más breve posible, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro, en condiciones idénticas, del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de esas industrias". En el fondo, la administración conjunta era una manera de involucrar y vincular a los Estados, enfatizando que un nuevo

conflicto impactaría de forma inmediata en sus economías al referir que "la puesta en común de las producciones de carbón y acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico" (*Declaración de Schuman (mayo de 1950)*, 2022). El Plan Schuman supone un Tratado Internacional cuyo objetivo era la creación de una institución supranacional.

## Relevancia y consecuencias de la Declaración Schuman

En aras de salvar el proyecto civilizatorio europeo surgen tres tipos de organizaciones internacionales: las organizaciones de cooperación estatal, como el Consejo de Europa; las organizaciones euro atlánticas, nacidas con el Plan Marshall, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental y la Organización Europea de Cooperación Económica; y las Comunidades (Borchardt, 1989). Robert Schuman participa en la formación de las organizaciones euro atlánticas y las Comunidades y su declaración sirve como punto de partida para la integración económica de Europa.

La primera comunidad europea surge en 1951 con la firma del Tratado de París, que constituye a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Posteriormente, en 1952, se negocia el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea (CPE), el cual fue rechazado por la Asamblea Francesa en 1954, por lo que dichas comunidades nunca se constituyeron. Por último, en 1957, surgen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Eurotam) con los Tratados de Roma. Los Tratados constitutivos fueron firmados por 6 países: Bélgica, Francia, Italia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos. La Europa de los seis contribuyó a un proyecto que a la postre aglutinó los intereses comunes y articuló el proyecto de integración de mayor escala. A partir de 1972, la ahora Unión Europea empieza a ampliarse con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

La Unión Europea surge con el fin expreso de rescatar el proyecto civilizatorio de la modernidad occidental y contribuir a que Europa recupere su liderazgo económico y político a través de dos organizaciones internacionales: Las Comunidades Europeas, como el sustento económico-material que permite la existencia y funcionamiento del capitalismo más allá de la forma Estado; y el Consejo Europeo, cuya aspiración es la desnacionalización de la vida política en la región hacia un orden supranacional.

Hoy día, la UE está conformada por 27 países, cuenta con una institución con legitimidad democrática: el Parlamento Europeo, votaciones periódicas para renovar a los diputados, más de 70 años de paz, reconoce

un mercado común, un espacio libre de tránsito de personas, mercancías y capitales, así como una moneda única. De forma física comprende una superficie de 4 millones de km² y una población de 448.4 millones de habitantes (*Vivir en la Unión Europea*, 2015).

Aunque la trascendencia de la Declaración Schuman puede sintetizarse en ser la piedra angular de la conformación del proyecto de la Unión Europea, sus aportaciones no deben reducirse al proceso integracionista político y económico, sino ampliarse a un contexto de preservación del europeísmo y la construcción de paz. En este sentido, Robert Schuman reconoció la dificultades y debilidades del momento, pero también, las oportunidades que un escenario de crisis ofrecía como impulso a la cooperación.

La creación de instituciones no elimina por completo el conflicto y la competencia del pasado, pero evoca los intereses comunes para delinear la intersección de ellos. Esta concepción podría ser explicada a través de los postulados de Alexander Wendt (2005) al referir que:

> Las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras; son "mutuamente constitutivas." [...] la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre en el exterior y que afecta sólo al comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no simplemente conductual. Al concebirlas de esta manera, las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas, un aspecto que a veces se pierde de vista en la literatura sobre regímenes internacionales, que tiende a igualar instituciones con cooperación (Wendt, 2005; p. 9).

Desde esta perspectiva es posible indicar que el inicio de la integración europea no niega el conflicto y tampoco elimina espontáneamente las rivalidades, ni asume construcciones endebles de paz; en cambio, la aportación de la Declaración Schuman fue la de comprender la estructura anárquica del sistema internacional y poder llevar a cabo un proceso que opta por crear un espacio de cooperación pragmática y una paz normativa derivada del estrechamiento de relaciones.

La declaración de Robert Schuman es la materialización del idealismo de los liberales como Locke, Rosseau y Kant, pero también la puesta en práctica del realismo de Hobbes, se trata de una convergencia de tendencia contractualista que esgrime cooperación y paz en beneficio de la colectividad al comprender el papel de las relaciones internacionales.

## Conclusiones

La Declaración Schuman es reflejo de la importancia del discurso político, su importancia y el papel de las ideas en la construcción de la organización interestatal de mayor integración que existe hasta la actualidad.

Resulta vital pensar el discurso político, su importancia y su papel en la construcción de Europa, así como el contexto en el que éste surge. Un contexto donde, como se ha visto, Europa perdió la hegemonía cultural, filosófica y política; donde las y los europeos transitan por una crisis existencial y material; mientras que la periferia europea, sobre todo las colonias y ex-colonias, la imputan por sus acciones.

Por primera vez, Europa sufrió las contradicciones propias del proyecto civilizatorio moderno; en la Segunda Guerra Mundial, las y los europeos experimentaron de primera mano la violencia que habían ejercido a los seres subalternizados en sus colonias, dándose la racialización de una comunidad europea (la judía) por otra comunidad europea (la alemana nacional-socialista). Con ello, el proyecto entró en una crisis tan profunda que le obligó a (re)pensarse a sí misma, a proyectarse más allá del Estado-nación y a unirse para salvar el proyecto de occidente.

Su apuesta para salvarse era eliminar por completo las posibilidades materiales de otra guerra en la región. Lo que se vislumbraba posible ante el convulso escenario postbélico. Esta situación provocó cuestionarse el propio precepto de soberanía y, por tanto, innovar en las formas tradicionales de la diplomacia y la integración económica como generadora de solidaridad y paz. Entretejer alianzas de la cenizas es tal vez la mayor virtud del pensamiento de Robert Schuman que sentó las bases para la integración europea.

Los Estados Unidos Europeos son una realidad lejana, pero la Unión Europea ha sabido estructurarse y posicionarse en un mundo primero bipolar y ahora con una multiplicidad de polos de poder que vuelven a cuestionar la cohesión del Estado-nación westfaliano. Hoy día, ante una nueva ola de debates y discusiones alrededor de Europa –generados principalmente en la coyuntura del Brexit, pero intensificados por la pandemia por COVID-19, la migración y el ascenso de partidos de extrema derecha– es momento de pensar si la solución a una crisis civilizatoria tendría que encontrarse en la reafirmación del proyecto que sostiene esa crisis. Repensar si "la solución de los problemas de Europa está, en consecuencia, en hacer más Europa..." (Moreno Juste, 1999).

Tras 75 años de la Declaración Shuman, debe reconocerse que la paz sostenida en Europa occidental no hubiera sido posible sin su trabajo. Hoy, no sólo es reconocido como "padre" y "arquitecto" del proyecto europeo, también se encuentra en proceso de beatificación por sus "virtudes heroicas" (BBC News Mundo, 2021). Esta es una contribución a la paz sin precedentes, pero imaginar más allá de Europa pudiera ser la solución para una paz más allá de la región.

## Referencias


AS.com. (2022, 8 de mayo). *Día de Europa 2022: Origen, significado y por qué se celebra el 9 de mayo*. https://as.com/diarioas/2022/05/08/actualidad/1651996651_751021.html

BBC News Mundo. (2021, 21 de junio). *Robert Schuman: Quién fue el "padre de Europa" que el Vaticano puso en la vía de la canonización*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-57548341

Bernecker, W. L. (2015). La unificación de Europa después de la Segunda Guerra Mundial: Retos y desafíos en un mundo globalizado. *Revista Tribuna Internacional, 4*(8), pp. 15-25.

Borchardt, K. D. (1989). *European unification: The origins and growth of the European Community*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Callinicos, A., Kouvelakis, S., y Pradella, L. (2021). *Routledge handbook of Marxism and post-Marxism*. Routledge.

Churchill, W. (2022). *Unión Europea*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/winston-churchill_es

Dussel, E. (2020). *Filosofías del sur: Descolonización y transmodernidad*. Akal.

European Treaty Series No. 1. (s. f.). Consejo de Europa. https://rm.coe.int/1680935bd0

Fernández Rodríguez, M. (2017). El camino hacia la Europa de las comunidades: De los procedimientos institucionales al impulso francés. *Revista de la Inquisición. Intolerancia y Derechos Humanos, 21*, 197-217.

García Picazo, P. (2008). *La idea de Europa: Historia, cultura, política*. Tecnos.

Habermas, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa* (Vol. 2; M. Jiménez Redondo, Trad.). Taurus.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa* (Vol. 1; M. Jiménez Redondo, Trad.). Taurus.

Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez* (M. Jiménez Redondo, Trad.). Trotta.

History of the European Movement. (2022). *European Movement International*. https://europeanmovement.eu/who-we-are/history/

Horkheimer, M. (1973). *Crítica de la razón instrumental* (H. A. Murena y D. J. Vogelmann, Trads.). Sur.

Horkheimer, M., y Adorno, T. W. (2018). *Dialéctica de la Ilustración* (J. J. Sánchez, Trad.). Trotta.

Molina Petit, C. (1994). *Dialéctica feminista de la Ilustración*. Anthropos.

Moreno Juste, A. (1999). La idea de Europa: Balance de un siglo. *Cuadernos de Historia Contemporánea, 21*, 161-179.

Packwood, A. (2016). Churchill and the United States of Europe, 1904-1948. *Journal of International Relations, 7*, 1-9.

Pérez Sánchez, G. Á. (2020). La Unión Europea a la luz de la historia: Un balance setenta años después (1950-2020). *Historia y Política, 44*, 145-170.

Remiro Elia, F. (2012). Parler au nom de l'Europe: El Congreso de La Haya y el nacimiento del parlamentarismo europeo. En A. Ibarra Aguirregabiria (Coord.), *No es país para jóvenes*. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

Ripol Carulla, S. (2015). La semilla de Europa (la propuesta de Aristide Briand de una federación económica europea). En Y. Gamarra Chopo y C. R. Fernández Liesa (Coords.), *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*. (pp. 363-386). Huella Digital.

Robert Schuman. (2022). *Unión Europea*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/robert-schuman_es

Sorolla, J. A. (1988, 9 de noviembre). Monnet, del olvido a la gloria del Panteón. *El País*. https://elpais.com/diario/1988/11/10/internacional/595119611_850215.html

Unión Europea. (mayo de 1950). (2022). *Declaración de Shuman*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Vivir en la UE. (2015). *Unión Europea*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_es

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales, 1*, 1-47.

# De “la idea de Europa” a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero: el inicio del proceso de integración en Europa

Teresa del Socorro Pérez Rodríguez*

## Resumen

El proceso de integración europeo se inició después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, la idea de unificar a Europa viene de mucho tiempo atrás, lo que le imprime un carácter político, social y cultural y no solamente económico, como se ha tratado de simplificar en algunas ocasiones. Por ello, en el presente texto abordamos brevemente los antecedentes de la “idea de Europa”, que tuvieron un particular auge en el periodo de entreguerras y que hicieron posible la creación de diversos organismos regionales.

Sin embargo, el más ambicioso proyecto de ese momento, aunque ante lo que hoy es la Unión Europea parecería una tímida propuesta, fue la creación de un acuerdo sectorial entre Francia y Alemania: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El proyecto presentado por Robert Schuman y Jean Monnet estaba inspirado en el federalismo y en el neofuncionalismo, por lo que sus características resultaron ser revolucionarias para la época, al punto de que muchos países lo vieron con recelo y dudaban de su permanencia y alcances. La relevancia de la CECA radica en que es el organismo que sentó las bases para el proceso de integración europeo y sus instituciones.

El propósito principal es analizar el proceso de integración europea desde sus inicios en el contexto de la postguerra, destacando cómo la “idea de Europa” y los antecedentes históricos condujeron a la creación de la CECA. El artículo busca ilustrar cómo este acuerdo sectorial entre Francia y Alemania se convirtió en un proyecto pionero en la integración europea, sentando las bases para lo que hoy es la Unión Europea. También enfatiza la importancia de las ideas de federalismo y funcionalismo en la formulación de este proyecto y su impacto en las instituciones supranacionales europeas.

El artículo plantea que la integración europea no surgió únicamente como una respuesta a las devastaciones de la Segunda Guerra Mundial,

* Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

sino que tiene profundas raíces históricas y filosóficas. Desde el período de entreguerras, las ideas de federalismo y funcionalismo se consolidaron como posibles caminos para lograr una Europa unida y pacífica. A través del caso de la CECA, se destaca cómo un proyecto sectorial y funcionalista logró unir a antiguos rivales en un objetivo común, sirviendo de modelo para futuras estructuras de integración en Europa.

**Palabras clave:** Europa, integración, CECA, federalismo, funcionalismo, instituciones europeas, Consejo de Europa.

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo destacar que la idea de la integración europea no surge tras la Segunda Guerra Mundial, como tampoco se origina tras la iniciativa de Estados Unidos a través del Plan Marshall, sino que la idea de Europa se remonta en el tiempo. Escritores, filósofos, políticos, entre otros, plantearon la unificación europea como una posibilidad y no sólo como una utopía. Sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial es que se empieza a ver a la unificación europea como una necesidad, pero no será sino hasta el inicio de los años 50 del siglo XX que se empezarán a tomar acciones encaminadas a la unificación para dar solución a las constantes pugnas entre los países europeos.

Para ello, se hace referencia a algunos autores que en el pasado plantearon la posibilidad de unificar a Europa y cómo en el periodo de entreguerras se consideró al federalismo y al funcionalismo como una vía para la unificación, y serían el sustento del proyecto sectorial conocido como la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Asimismo, se describe brevemente el contexto que permeó la creación de la CECA y las particularidades del organismo que sentaron las bases para la actual Unión Europea, como las instituciones supranacionales.

Como conclusión, se destaca la relevancia de la CECA en el proceso de integración europeo, la creación de sus instituciones supranacionales, su planteamiento federalista en un contexto en el que los nacionalismos y resentimientos políticos por la guerra estaban aún presentes, la idea fue lo suficientemente revolucionaria ante las necesidades existentes, que fue el inicio de los más de setenta años de paz que han imperado en Europa tras años de guerras y conflictos.

## La idea de la unificación de Europa

El inicio del proceso de integración europeo se ubica sin lugar a duda en la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, como idea se remonta mucho

tiempo atrás. Hay autores que ubican la primera propuesta de unificación de Europa en el siglo XIV haciendo referencia a Pierre Duboi, quien fuera consejero del Rey de Francia y diputado de los Estados Generales (Ahijado Quintillán, 2000), pero cuyo proyecto estaba enmarcado por la cristiandad, por lo tanto, bajo la tutela de la Iglesia Católica. Tras la Reforma Protestante, la idea de unificar a los países europeos se caracterizó por estar separada de la Iglesia a pesar de que la religión seguía distinguiendo y delimitando a Europa, los planteamientos de autores como Sully, Rousseau, Kant, entre otros, se centraban en encontrar formas de organización política que permitieran que los europeos construyeran un proyecto común que les posibilitara vivir en paz; desde entonces se vislumbraban propuestas para crear una federación o una confederación. En los siglos subsecuentes, XIX y XX, tanto la historia compartida como el espacio geográfico y el deseo de crear una región estable y pacífica llevó a escritores, filósofos y políticos como Victor Hugo, Jeremy Bentham, Benjamin Constant, Coudenhove-Kalergi, Aristide Briand, entre otros, a plantear la posibilidad de unificar a Europa.

Después de la Primera Guerra Mundial las propuestas de unificar a Europa, como fue el caso del Conde Ricardo Coudenhove-Kalergi con su obra *Paneuropa*, publicado en 1923, dieron pie a movimientos que constituyen el antecedente de la integración europea de la segunda postguerra. Ejemplo de ello lo encontramos en Louis Loucheur, quien propuso la creación de cárteles del carbón, el acero y el trigo al ser el encargado del Consejo Económico Paneuropeo (Truyol y Serra, 1999). Cabe señalar que la década de 1920 fue particularmente prolífica en propuestas y proyectos europeístas, sin embargo, no tuvieron oportunidad de prosperar en los siguientes años, ya que por un lado se presentaron cambios económicos importantes como el abandono de Gran Bretaña del patrón oro en 1931 y del libre cambio en 1932 además de la exacerbación de los nacionalismos (Truyol y Serra, 1999).

No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que las ideas federalistas, pero sobre todo aquéllas que planteaban la necesidad de unificar a Europa, adquirieron real importancia. Al respecto, entre los discursos más recordados se encuentra el que Winston Churchill, aún Primer Ministro de Gran Bretaña en 1946, pronunciara en la Universidad de Zúrich, en el que hizo referencia a la necesidad de crear unos "Estados Unidos de Europa", a partir de ese momento se evidenció la participación de múltiples movimientos federalistas en la escena política europea.

En ese contexto se celebró la Conferencia de La Haya del 7 al 10 de mayo de 1948, la cual reunió a más de setecientos delegados y observadores de los diferentes movimientos que pugnaban por la unificación europea. El debate que se presentó en dicha conferencia versó sobre la materialización de un proyecto "unionista", apoyado por los británicos,

frente a uno "federal", este último apoyado por delgados franceses, italianos, belgas, entre otros (Martínez Lillo, 2001) que llevó a la creación del Consejo de Europa, organismo amplio que actualmente está integrado por 46 Estados Europeos y ha tenido un papel importante, particularmente en el tema de los Derechos Humanos, entre otros temas. Sin embargo, éste no satisfizo las necesidades y ambiciones de países como Francia y Alemania.

## Las condiciones para la integración europea

La propuesta de unificación llegaría años más tarde como un proyecto sectorial, pero antes de adentrarnos en el inicio de la integración europea es importante mencionar otros sucesos que enmarcaron la propuesta del proyecto sectorial. En algunas ocasiones se tiende a confundir al Plan Marshall como el inicio de la integración europea; sin embargo, queda claro que tanto la idea como los intentos de materialización, tienen otros antecedentes.

Tras la Segunda Guerra Mundial fue evidente que Europa necesitaba ser reconstruida y reactivar su economía. Entre las múltiples ciudades destruidas se pueden contar Varsovia, Berlín o Dusseldorf, además de la escasez de mano de obra por los 50 millones de muertos que generó la guerra (Martínez Lillo, 2001), las vías férreas, puentes, caminos y carreteras destruidos también representaban un reto para el traslado de materiales. Aunado a ello, los años posteriores al fin de la guerra fueron difíciles para la agricultura, por lo que escaseó la comida, lo que en conjunto con las dificultades económicas de la postguerra derivó en manifestaciones e inconformidad; ello puso de relieve otro factor, el político, el cual evidenció que los partidos socialistas se erigieran como una fuerza política importante en los países europeos.

Por lo tanto, la situación económica y política de Europa en los años de la postguerra seguía siendo inestable y Estados Unidos necesitaba que Europa reactivara su economía para contar con un socio comercial fiable, y no sólo tener un aliado político en riesgo de una crisis social y política ante los problemas económicos.

Fue así que 1947 Estados Unidos presentó a los gobiernos europeos, incluida la Unión Soviética y todos los países de Europa Central y Oriental, ya con regímenes socialistas, un programa de ayuda económica para su recuperación. Dicho programa es conocido como el "Plan Marshall" por el discurso del entonces secretario de Estado, el general George C. Marshall. La ayuda alcanzó el monto de 110 mil millones de dólares y para su administración se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que se convirtió en la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) en 1961, cuando ingresaron Estados Unidos y

Canadá. El Plan Marshall proporcionaba los recursos para la reestructuración económica de la región, y para ello los países europeos recurrirían a las empresas estadounidenses en busca de los insumos necesarios para dicha reconstrucción; de esa manera se aseguraba la continuidad de la producción estadounidense, se evitaría una recesión y, por supuesto, se impulsaría a las economías europeas (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2009).

Sin embargo, estos esquemas de organización en Europa no lograban dar solución ni a las ideas federales planteadas desde el periodo de entreguerras ni a la situación de Alemania, ocupada por las fuerzas aliadas. La experiencia de la Conferencia de la Haya en 1948 y la creación del Consejo de Europa en 1949 permitieron identificar a los países interesados en materializar un proceso de integración europeo, recuperando las ideas federalistas de la década de 1920, por lo que con el ánimo de solucionar los problemas aún existentes, gestionar recursos propios y limitar el riesgo de que Alemania volviera a desarrollar una estrategia bélica, Jean Monnet propuso a Robert Schuman la creación de un acuerdo sectorial (Rossell y Aguirre, 1994).

## Las bases de la propuesta para el inicio de la integración europea

Jean Monnet fue un activo político, diplomático y economista francés, se desempeñó como vicesecretario de la Liga de las Naciones, presidente del Comité Franco-Británico de Coordinación Económica para la administración de intercambios entre ambos países durante la Primera Guerra Mundial y posteriormente sería nombrado Comisario del Plan de Modernización y Equipamiento para la modernización de la industria francesa (Beneyto Pérez y Becerril Atienza, 2001). Su experiencia como funcionario le proporcionó el conocimiento para crear lo que sería la semilla del proyecto de integración europeo.

La propuesta de Jean Monnet se basó en las ideas federalistas de los años veinte, pero también consideró el ambiente político, por lo que tomó el funcionalismo propuesto por David Mitrany, también planteado en el periodo de entreguerras, para hacer el proyecto de un acuerdo sectorial que pusiera fin a los conflictos derivados de los nacionalismos exacerbados.

Para los funcionalistas, el Estado-nación resulta inadecuado para promover la paz. Mitrany considera que el mejor enfoque para alcanzar la paz y el desarrollo es dejar en manos de los tecnócratas el desarrollo de programas conjuntos, tomando como punto de partida la integración institucional "lo que llevaría a la paz a través de la solidaridad de las élites transnacionales y con ello la modificación de la percepción de los pueblos" (Barral, 2015). El planteamiento resulta interesante, en tanto que la idea

central es que al integrar al menos un sector productivo, su vinculación con otros sectores llevarían a la integración paulatina, y necesaria, de éstos otros sectores productivos "proponía el establecimiento de redes de actividades y agencias a través de las cuales los intereses de la vida de las naciones se fueran integrando gradualmente" y con ello alcanzar la paz (Beneyto Pérez y Becerril Atienza, 2001).

El proyecto era integrar la producción y el comercio del carbón y el acero de Alemania y Francia e incluir a cualquier otro Estado Europeo que quisiera participar. Con ello, se buscaba impulsar la industria, el desarrollo de las zonas productoras, especialmente de la región alemana del Rhur, y evitar caer nuevamente en dinámicas proteccionistas y de desconfianza entre los países europeos. La propuesta fue presentada el 9 de mayo por Robert Schuman ante el gobierno y gabinete francés para posteriormente comunicarlo a la prensa.

La particularidad de la propuesta, a diferencia del resto de los organismos internacionales y regionales que se crearon en la época, radicó en la inclusión de instituciones supranacionales, de hecho, la declaración Schuman señala:

> (...) El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.
>
> La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de estas regiones mucho tiempo consagradas a la fabricación de armas de guerra de las cuales han sido las más constantes víctimas (...)
>
> La alta autoridad común encargada del funcionamiento de todo el régimen estará formada por personalidades independientes designadas sobre una base paritaria por los gobiernos, un presidente será elegido de común acuerdo por los gobiernos, sus decisiones serán ejecutorias en Francia, en Alemania y en los otros países adheridos (...) (Truyol y Serra, 1999; Truyol y Serra, 1999).

El producto de dicha Declaración fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y a ella se integrarían además de Francia y Alemania, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Reino Unido no ingresaría en función de su reticencia ante las instituciones que conformarían a la Comunidad, aunado a su interés de seguir manteniendo su vínculo especial con la *Commonwealth* y su posición como potencia.

En realidad, la estructura institucional de la CECA estaría conformada en total por cuatro organismos: Alta Autoridad, Asamblea Común, Tribunal de Justicia y Consejo de Ministros.

La Alta Autoridad sería independiente de los gobiernos, estaría integrada por personas designadas de común acuerdo entre los países miembros; su función sería la de administrar el mercado común. Además de la Alta Autoridad, se creó una Asamblea Común que estaría conformada por delegados de los parlamentos nacionales y con ciertas competencias de control sobre la Alta Autoridad. El Tribunal de Justicia se abocaría a dirimir los litigios que pudieran presentarse entre la Alta Autoridad y los Estados miembros o particulares, ante las medidas que emanaran de ésta para la producción y libre circulación del carbón y del acero. El Consejo de Ministros se creó en función de la demanda de Bélgica y de los Países Bajos por su recelo ante las amplias competencias otorgadas a la Alta Autoridad (Beneyto Pérez y Becerril Atienza, 2001), por lo que la función del Consejo de Ministros sería la de velar por los intereses de los Estados miembros ante las propuestas de la Alta Autoridad. De esta manera, vemos que desde la primera de las Comunidades Europeas sus instituciones se distinguen por su carácter supranacional e intergubernamental, como es el caso del Consejo de Ministros, esquema que en algunos momentos generará disputas, pero que en realidad ha sido fundamental para el avance del proceso de integración, en tanto que ha permitido la confluencia de intereses de los diversos sectores que conforman la sociedad y la política europea.

La propuesta de Schuman presentada el 9 de mayo de 1950 se materializó, después de un periodo de negociaciones, con la firma de los seis países miembros el 18 de abril de 1951 en París y, tras la ratificación de los parlamentos nacionales, entró en vigor el 23 de julio de 1952. Cabe mencionar que el Tratado de París estableció que la vigencia de la CECA sería de sólo cincuenta años, por lo que en julio de 2002 esta Comunidad dejó de existir.

La evolución de la CECA, sus avances en el desarrollo de los sectores del carbón y el acero y su buen funcionamiento, permitieron que los países miembros decidieran avanzar hacia la liberalización de otros bienes. Ejemplo de ello es que de 1954 a 1962 la producción de acero se incrementó en un 71 por ciento, y gracias a la comunidad, las industrias del carbón y el acero de los países miembros pudieron responder a la reconversión en las décadas de 1970 y 1980, incorporando la protección social de los trabajadores (Tamames y López, 2002).

De tal manera que el éxito de la CECA dio origen a otras dos comunidades a través de los llamados Tratados de Roma en 1957: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). Estas comunidades replicaron las instituciones de la CECA. Cada una de ellas contó con una Alta Autoridad, una Asamblea Común, un Tribunal y un Consejo de Ministros, instituciones que fueron agrupadas en 1965 mediante el llamado Tratado de Fusión, y fueron el

origen de lo que hoy conocemos como la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

## Conclusiones

Por lo anterior, no puede dejar de apreciarse la importancia que tuvo la CECA, ya que estableció las bases para el proceso de integración, fue el proyecto que dio pie a los setenta años de paz que se han alcanzado en Europa y permitió la creación de las instituciones supranacionales que serían replicadas en los Tratados de Roma.

Otro de los logros de la CECA a destacar es que en un ambiente en el que los nacionalismos seguían presentes en muchos de los Estados europeos, hizo posible que antiguos rivales como Francia y Alemania pudieran alcanzar acuerdos y desarrollar una relación de mutuo compromiso para su desarrollo y reconstrucción.

Asimismo, la CECA demostró que en Europa el proyecto funcionalista propuesto por Mitrany era posible, al conjuntar el trabajo de empresarios, políticos y sindicatos de que el trabajo en conjunto resultaba más rentable que la división. Por último, y no menos importante, las instituciones europeas dieron al proceso de integración en andamiaje que las ideas federalistas que tanto se habían promovido en el pasado, aún ante la presencia de los nacionalismos.

Si bien el federalismo y el funcionalismo marcaron el inicio del proceso europeo, cada época le imprimió características particulares, retos y crisis que los países miembros tuvieron que sortear, por lo que hoy encontramos que lo que llamamos Unión Europea se nutre de diversos enfoques y explicaciones y no sólo por el federalismo y el funcionalismo.

## Referencias

Ahijado Quintillán, M. (2000). *Historia de la unidad europea: Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*. Pirámide.

Barral, P. E. (2015). *Les grands théoriciens des relations internationales: 100 auteurs majeurs*. Groupe Studyrama.

Beneyto Pérez, J. M., y Becerril Atienza, B. (2001). El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: De la CECA al Tratado de la Unión Europea. En R. M. Martín de la Guardia y G. A. Pérez Sánchez (Eds.), *Historia de la integración europea* (pp. 85-122). Ariel.

Martínez Lillo, P. A. (2001). Europa después de la Segunda Guerra Mundial: La reactivación del ideal europeísta. En R. M. Martín de la Guardia y G. A. Pérez Sánchez (Eds.), *Historia de la integración europea* (pp. 57-83). Ariel.

Muñoz de Bustillo, R., y Bonete, R. (2009). *Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la economía*. Alianza.

Rossell, M., y Aguirre, P. (1994). *La Unión Europea: Evolución y perspectivas. Lecciones y oportunidades para México*. Diana.

Tamames, R., y López, M. (2002). *La Unión Europea*. Alianza.

Truyol y Serra, A. (1999a). *La integración europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)* (Vol. 1). Tecnos.

Truyol y Serra, A. (1999b). Declaración de Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia. En A. Truyol y Serra, *La integración europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)* (pp. 175-177). Tecnos.

# Algunas claves para entender la seguridad y defensa de la Unión Europea

Alejandro Chanona Burguete*
Ana Luisa Trujillo Juárez**

## Resumen

El objetivo central de este trabajo es mostrar un panorama general de la seguridad y defensa dentro de la Unión Europea de frente a los retos que impone la segunda década del siglo XXI. Para ello, hemos dividido el trabajo en tres ejes. El primero analiza la parte histórica, el segundo presenta un breviario de los instrumentos, políticas, reglamentaciones y agencias encargadas de desarrollar la política de defensa europea. Finalmente, el tercer eje diserta sobre los cambios que surgieron a partir de la invasión de Rusia a Ucrania.

El propósito del artículo es proporcionar una visión general de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el contexto de los desafíos del siglo XXI, particularmente tras la invasión de Rusia a Ucrania. A través de un análisis dividido en tres partes, se examina el desarrollo histórico de la seguridad y defensa de la UE, se presentan las estructuras, políticas y agencias que constituyen el marco de defensa europeo, y se analizan los recientes cambios y desafíos que enfrenta la UE en esta área. El artículo busca destacar cómo la UE ha tenido que adaptar sus estrategias de defensa para responder a las nuevas amenazas y realidades geopolíticas.

El artículo plantea que la seguridad y defensa de la Unión Europea han evolucionado significativamente desde su origen, con un enfoque inicial pacifista que ahora ha sido forzado a transformarse debido a las circunstancias internacionales, especialmente la amenaza que representa Rusia. A lo largo del texto, se argumenta que, aunque la UE siempre se ha considerado una potencia civil enfocada en el *soft power* y la cooperación, las condiciones actuales la han llevado a tomar medidas más realistas y tra-

* Doctor en Ciencia Política y Maestro en Estudios Políticos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-Investigador Titular C de Tiempo Completo Definitivo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fundador del Centro de Estudios Europeos (CEE). Premio Universidad Nacional en Docencia en Ciencias Sociales, 2021.

** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, UNAM.

dicionales de defensa, incluyendo la construcción de capacidades militares propias. Este cambio implica una redefinición del papel de la UE como actor global en un mundo multipolar y más inestable.

**Palabras clave:** Seguridad, defensa, Unión Europea, invasión rusa a Ucrania, brújula estratégica.

## Introducción

Los estudios contemporáneos de Relaciones Internacionales, en particular los referentes a la seguridad, reconocen una diversidad de nuevos actores y factores que han ampliado las visiones de ésta hacia modelos multidimensionales, relacionados con temas como el desarrollo, la migración, el cambio climático, la ciberseguridad, la pérdida de confianza en la democracia o el ascenso de los radicalismos ideológicos, entre otros. Sin embargo, la seguridad es también un tema que se vincula particularmente con la defensa y supervivencia del Estado, es decir, con temas relacionados con la protección del territorio y las fronteras, así como con la protección de sectores e infraestructura estratégicos. Hoy en día la seguridad se construye esencialmente mediante las estrategias multidimensionales para garantizar la existencia y protección del Estado y la sociedad frente a amenazas nuevas y tradicionales. En este sentido, la Unión Europea no es la excepción, pues pese a tener una vocación pacifista, ha emprendido diversos esfuerzos por construir una política de seguridad y defensa común e independiente de su identidad atlántica, que le permita ser garante de la seguridad regional y uno de los grandes contribuyentes a la seguridad internacional.

## Referentes previos

La formación de la Unión Europea como una organización con capacidad de participar como un actor regional y global con una sola voz ha sido acompañada desde un principio al anhelo de construir una estrategia de defensa y seguridad independiente de cualquier ente extra regional. En este sentido, los cimientos del proceso de integración tienen en su estructura ideas federalistas, en donde el tema de la defensa y la seguridad eran clave para la consolidación de una Europa integrada económica y políticamente. Tal es el caso de la Comunidad Europea de Defensa establecida en 1952 entre Francia, Alemania Federal, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos e Italia, la cual finalmente no se puso en marcha debido al "no" de la Asamblea Nacional Francesa que optó por no ratificarla el 30 de agosto de 1954 (Sánchez Pereyra, 2003, p. 297).

Otro ejemplo es la Unión Europea Occidental (UEO) que se instituyó a partir de los Acuerdos de París, a iniciativa de Reino Unido, y con la participación de éste, EE.UU., Canadá, Francia, Italia, Alemania Federal, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos en octubre de 1954. Pese a lo acabado de su diseño institucional, la UEO no tuvo relevancia en el ámbito de la seguridad y la defensa europea debido a la fuerte presencia de la OTAN en la región. Pese a ello, podemos mencionar unos cuantos aciertos de la organización, como por ejemplo servir de foro para negociar la entrada de Reino Unido a la Comunidad Europea, el regreso de Francia a la estructura institucional de la Comunidad Europea (Sánchez Pereyra, 2003, p. 317) y la creación de las Misiones Petersberg en junio de 1992 (EUR-Lex, 2020).

## La política de defensa dentro de la estructura de la Unión Europea

La incorporación de los temas de política exterior, y a la postre de seguridad y defensa, se dio a partir de la Cooperación Política Europea (CPE), la cual tiene sus antecedentes en el Informe Davignon presentado el 27 de octubre de 1970 en Luxemburgo (Truyol y Serra, 1999, p. 105). Este reporte determinó que la CPE iba a ser el instrumento por el cual los países de la Comunidad Europea intercambiarían información para construir los consensos en temas de política exterior. Con esto, los miembros de la Comunidad podrían "armonizar los puntos de vista, la concertación de actitudes, y, cuando resulte posible y deseable, acciones comunes" (Aldecoa, 2002, p. 63). Este mecanismo de cooperación se incorporó al acervo comunitario en el Acta Única Europea (AUE) aprobada en febrero de 1986 (Fernández, 1994, p. 285).

El fin de la Guerra Fría y el posterior reacomodo que se dio en el mapa y la política europeos dieron una gran oportunidad al proceso de integración para consolidarse como un proyecto político notable y una zona de libre comercio capaz de competir con cualquier región del mundo. Con ese espíritu, se firmó el Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992. En él, se incorporó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) con lo que se generaron acciones vinculantes entre los Estados miembros (Fernández Navarrete, 2022 p. 164). Las decisiones de política exterior y defensa recaerían en la Comisión Europea y el Consejo Europeo bajo el esquema de unanimidad excepto en dos casos: posiciones y acciones comunes. En cuanto a la PESD, se estableció como objetivo principal la capacidad de responder ante cualquier crisis que la Unión considere clave para mantener la paz internacional.

El Tratado de Maastricht entró en vigor en 1993, bajo condiciones internas que vislumbraban la necesidad de adicionarlo con temas que habían quedado pendientes, pero sobre todo con condiciones internacionales que lo pusieron a prueba. La situación en los Balcanes evidenció la limitada capacidad de la PESC y la PESD como instrumentos para mantener la seguridad en su propio continente, por lo que se hace necesaria una reforma al funcionamiento de la PESC y la PESD.

Estas adecuaciones se expresan en el Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde enero de 1999. Se estableció la mayoría cualificada y la cooperación reforzada en ciertos casos, lo que agilizaría la resolución de temas de política exterior sin necesidad de que todos estén de acuerdo. Además, se estableció que el Consejo Europeo sería el encargado de direccionar la PESC y la PESD; se instituyó el cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, cuya encomienda sería representar a la UE a nivel internacional. También, se incluyeron las Misiones Petersberg (misiones de paz) y a la UEO dentro de la estructura comunitaria. Sin embargo, en cuanto a la defensa, las decisiones se siguieron tomando por unanimidad.

Posteriormente, en el Tratado de Niza en vigor desde el 1 de febrero de 2003, se formalizaron en el acervo comunitario los acuerdos del Consejo Europeo de Colonia del 2 y 3 de junio de 1999 y de Helsinki del 9 y 10 de diciembre de 1999, en donde se acordó la creación del Comité Político y de Seguridad (CPS); el Estado Mayor de la UE (EMUE) y el Comité Militar de la UE (CMUE) de los cuales se hablará más adelante (Aldecoa, 2002, p. 764). Adicionalmente, se estableció que las Misiones Petersberg (hoy, misiones PSCD) debían tener la capacidad de responder en menos de dos meses con el despliegue de 15 brigadas (entre 50,000 y 60,000 efectivos) por un tiempo mínimo de un año (Howorth, 2003, p. 11).

## Seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa vigente desde 2009, señala que la toma de decisiones recae sobre el Consejo Europeo y la Comisión Europea apoyados por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, quien es el vicepresidente de la Comisión (con lo que se fusionó el Alto Representante de Asuntos Exteriores y el Comisario para Asuntos Exteriores y Política de buena vecindad) (Sberro, 2006, p. 13). El Consejo deberá estar en contacto con el Comité Político y Seguridad para coordinar los aspectos militares y civiles de las misiones que emprenda la UE. Por otra parte, para mejorar las capacidades de los Estados miembros, se creó la Agencia Europea de Defensa abierta a todos los Estados que quieran ser parte de ella. Asimismo, se introdujo la cooperación estructurada permanente en

materia de defensa, en la que pueden participar los países que cumplan con los criterios más elevados de capacidades.

## Estructura e instrumentos de la política de defensa europea

A continuación, se presenta una breve descripción de los organismos vinculados con el diseño y ejercicio de la política militar, a fin de visualizar el complejo proceso de toma de decisiones, la dinámica de armonización de soberanías y políticas relacionadas con la estrategia y el ejercicio militar.

## Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Después de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) cambió su nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para fortalecer la cooperación y desarrollar un verdadero mecanismo de defensa europeo. Por tanto, la PCSD es el instrumento intergubernamental bajo el cual los países de la UE ponen a disposición recursos militares y civiles en favor de la defensa colectiva y la búsqueda de la paz. Esta política es dirigida por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien entre sus funciones debe fomentar la cooperación en materia de defensa, impulsar programas que involucren a los países miembros, atender y guiar las disposiciones del Consejo Europeo en la materia y responder ante la Comisión y el Parlamento Europeo por la política exterior y de defensa. Para ello, puso en marcha la cooperación estructurada permanente en temas de defensa.

Los objetivos de la PCSD consisten en el establecimiento de metas comunes en términos de capacidad militar. Ello requiere la armonización de las necesidades operativas de los países de la UE y un mecanismo de aprovechamiento común y compartido que fomente la investigación y la innovación en defensa cuyas funciones recaen en la Agencia Europea de Defensa (EUR-Lex, 2024).

## Comité Político y de Seguridad (CPS)

El Comité Político es el órgano más importante dentro del esquema de defensa, pues se encuentra en la escala más alta de la organización al recibir apoyo del Comité Militar que a su vez es asistido por el Estado Mayor de la Unión. Entre sus funciones encontramos: vigilar la situación interna-

cional para hacer recomendaciones al Consejo Europeo, coordinar grupos de trabajo y conducir el diálogo con la OTAN (Consejo Europeo, 2024).

## Comité Militar de la Unión Europea

Se integra por los jefes del Estado Mayor de los Estados miembros, representados permanentemente por sus delegados militares. Quien dirige las reuniones es el presidente del Comité quien, al mismo tiempo, lo representa ante el Comité Político y de Seguridad y el Consejo Europeo. El Comité Militar de la UE es un foro de consulta y cooperación militar enfocado a la prevención de conflictos y gestión de crisis que se dedica a hacer recomendaciones y emitir dictámenes para el Comité Político y de Seguridad acerca de cuestiones militares tales como la estimación de los riesgos y la definición de objetivos, así como los costos de las operaciones militares.

## Estado Mayor de la Unión Europea

El Estado Mayor de la UE está integrado por miembros de los ejércitos de los países miembros. Es el encargado de proveer la capacidad de alerta temprana, así como planificar, evaluar y asesorar todo lo relacionado con la gestión de crisis y la estrategia militar general. El Estado Mayor de la UE está bajo la autoridad del Comité Militar de la UE y el mando del Alto Representante. Por tanto, se ocupa de ejecutar las decisiones, así como de la evaluación de la situación y la planeación estratégica de los aspectos militares, lo que incluye las misiones Petersberg y todas aquellas operaciones dirigidas por la UE (Unión Europea, 2024).

## Agencia Europea de Defensa

La Agencia Europea de Defensa se creó a partir de la Acción Común tomada por el Consejo Europeo del 12 de julio de 2004 y tiene como objetivos primordiales promover las capacidades de defensa de la UE y fomentar la investigación en esta esfera. Está dirigida por el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Agencia Europea de Defensa, 2024).

Dentro del esquema de defensa, la Agencia Europea de Defensa es pieza clave, pues se encarga de definir cuáles son las necesidades de la política europea de seguridad y defensa y promover la cooperación en el desarrollo de armamento entre los Estados miembros de la UE, a fin de que los

Estados que así lo decidan, puedan mejorar sus capacidades de defensa. Por decisión del Parlamento Europeo desde 2015, la Agencia Europea de Defensa recibe presupuesto de la Unión Europea para desarrollar investigaciones en la materia (Parlamento Europeo, 2019).

## Misiones PSCD

Las misiones para el mantenimiento de la paz la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (antes misiones Petersberg) pueden incluir cuerpos civiles y militares. Éstas como hemos señalado se encuentran bajo el mando del Consejo Europeo y sus órganos dependientes en el ámbito de la seguridad y defensa. Desde su implementación, se han desarrollado 37 ejercicios, 22 de ellos civiles, el resto militares. Actualmente, se encuentran vigentes 21, con un despliegue de 3,500 elementos militares y 1,300 funcionarios civiles.

**Misiones PSCD vigentes**

| Operación | Lugar | Objetivo | Inicio |
|---|---|---|---|
| EUFOR ALTHEA | Bosnia Herzegovina | Apoyar la captura de criminales de guerra | 2004 |
| EUBAM Moldova and Ukraine | Moldavia | Armonizar controles fronterizos y de mercancías con la UE | 2005 |
| EUPOL COPPS / Palestinian Territories | Palestina | Apoyar a la reformar policial y fortalecer el aparato de justicia | 2006 |
| EULEX Kosovo | Kosovo | Apoyar a las autoridades para desarrollar el estado de derecho | 2008 |
| EUMM Georgia | Georgia | Mantener la paz y reestablecer la confianza en las instituciones | 2008 |
| EUNAVFOR Somalia "Atlanta" | Somalia | Combatir a la piratería | 2008 |
| EUTM Somalia | Somalia | Apoyar al gobierno federal de transición | 2010 |
| EUCAP Sahel Niger | Níger | Fortalecer las capacidades de las autoridades para combatir el terrorismo y el crimen organizado | 2012 |
| EUBAM Libya | Libia | Apoyar al gobierno para mantener la seguridad en las fronteras | 2013 |
| EUTM Mali | Mali | Fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas malís | 2013 |
| EUAM Ukraine | Ucrania | Ayudar a restablecer el orden civil y fortalecer instituciones | 2014 |
| EUMAM Ukraine | Ucrania | Mejorar la capacidad de las Fuerzas Armadas ucranianas y aumentar su resiliencia a largo plazo | 2014 |
| EUCAP Sahel Mali | Mali | Apoyo a las fuerzas civiles para mantener la seguridad | 2015 |
| EUCAP Nestor | Somalia | Desarrollar la capacidad naval somalí para mantener la seguridad en el mar | 2012 |
| EUTM RCA | República Centroafricana | Reestructurar a las fuerzas armadas | 2016 |

| Operación | Lugar | Objetivo | Inicio |
|---|---|---|---|
| EUAM Irak | Irak | Ayudar al gobierno iraquí en la consecución de una paz, estabilidad y seguridad duraderas en Irak | 2017 |
| EUAM RCA | República Centroafricana | Reestructurar a las fuerzas armadas | 2019 |
| EU RACC Sahel | Chad, Mali, Níger, Burkina Faso y Mauritania | Apoyar a las estructuras y países del G5 del Sahel con el fin de mejorar la cooperación regional y las capacidades operativas en el ámbito de la defensa y la seguridad | 2019 |
| EUNAVFOR MED IRINI | Libia | Contribuir al proceso de paz libio | 2020 |
| EUTM Mozambique | Mozambique | Proporcionar capacitación y apoyo a las fuerzas armadas mozambiqueñas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delegado | 2021 |
| EUPM Moldova | Moldavia | Contribuir a la consolidación de la resiliencia del país, mediante asesoramiento estratégico y apoyo operativo | 2023 |
| Operation EUNAVFOR ASPIDES | El Mar Rojo hasta el Golfo y gran parte del Océano Índico noroccidental | Contribuir a protección de la libertad de navegación, a salvaguardar la seguridad marítima | 2024 |

Fuente: Elaboración propia con los datos de: Missions and Operations | EEAS (europa.eu); EUBAM – EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine ; EUNAVFOR MED operation Sophia.

## Fondo Europeo de Defensa

Con el objetivo de avanzar en la construcción de una política de defensa y, de acuerdo con lo propuesto en el Plan Europeo de Defensa de 2016, el 13 de junio de 2018 la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento para instituir el Fondo Europeo de Defensa. Todo ello con el objetivo fomentar la innovación, las economías de escala en la investigación sobre defensa y el desarrollo industrial mediante proyectos colaborativos (Comisión Europea, 2024). El Fondo Europeo de Defensa se divide en dos tipos de actividades: la primera enfocada a la investigación y la otra al desarrollo y adquisición. Durante el periodo 2017-2020 (etapa inicial enfocada a la investigación en defensa) el presupuesto destinado fue de 590 millones de euros. Para el periodo 2021-2027, el presupuesto ascendió a 8,000 millones de euros, aunque no alcanzó la cifra propuesta inicialmente que rondaba entre los 11,000 o 13,000 millones de euros (Comisión Europea, 2024). Los recursos del Fondo están destinados al desarrollo de proyectos de investigación e innovación en defensa de forma cooperativa. Según estudios de la Comisión Europea, más del 90 por ciento de la producción, desarrollo e investigación en defensa se dan a nivel nacional, lo que puede significar un desperdicio de recursos y una duplicación de trabajo, de ahí la importancia del diseño de un instrumento como este (Parlamento Europeo, 2021).

Respecto al periodo 2021-2027, la Comisión Europea ha lanzado tres convocatorias, ha financiado 101 proyectos relacionados con el combate

aéreo, defensa antiaérea y antimisiles, seguridad cibernética, superioridad informativa, transformación digital, tecnologías disruptivas, energía y medio ambiente, protección y movilidad de fuerzas y combate terrestre (Fiott, 2023). El gran reto se presenta en el contexto del conflicto en Ucrania, sobre todo en el ámbito de la producción de municiones.

## Fondo Europeo de apoyo para la paz

El Fondo Europeo de apoyo para la paz tiene como objetivo primordial el apoyo a terceros países en misiones de paz y mantenimiento de la seguridad. Fue aprobado en marzo de 2021, unos días después del inicio de la invasión de Rusia a Ucrania. Su presupuesto inicial, para el periodo 2021-2027, constaba de 5.69 billones de euros, pero ha ido aumentando a lo largo de estos años hasta llegar a un tope de 17 billones de euros (Consejo Europeo, 2024). Se financia con aportaciones de países de la Unión Europea en proporción a su Producto Interno Bruto. Dadas las condiciones actuales, al menos 11.1 billones se han canalizado a Ucrania a través de la Misión *EUMAM Ukraine,* la cual está enfocada a fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas y proteger a la población civil. Cabe destacar que el Fondo también presencia en otras partes del mundo, principalmente en África en donde actualmente se desarrollan 10 despliegues civiles y militares.

## La invasión de Rusia a Ucrania y los cambios en la política de defensa

Como reacción frente a la invasión de Rusia a Ucrania es evidente que la política de defensa europea ha cambiado mucho y ha recibido un impulso sin precedentes que ha logrado consensos y responsabilidades más firmes ente los miembros de la Unión Europea. La idea de una amenaza común ha permitido la construcción de acuerdos y más compromisos entre los Estados y también ha atenuado el rechazo hacia la posibilidad de investir en defensa militar. Es cada vez más evidente que la posibilidad de una guerra en territorio propio detonó entre los socios europeos una necesidad de construir instrumentos mucho más efectivos para poder defender por cuenta propia el territorio y hacer una contribución a la seguridad internacional.

Este cambio en la forma en la que la Unión Europea se había proyectado a nivel internacional como una potencia civil, normativa, con un alto ejercicio del *soft power*, contrasta con la voluntad de desarrollar una industria de defensa, con lograr ejercicios conjuntos y en general con pre-

sentarse como un actor con capacidad militar capaz de disuadir a cualquier otro de intervenir en su territorio. Esto podría suponer una contrariedad, pues la Unión Europea se construyó como producto de guerras altamente destructivas y con el objetivo de garantizar la paz en el continente. La prioridad había sido el crecimiento económico y el desarrollo de garantías de bienestar para la población. En sí Europa basaba su peso internacional en su capacidad económica y en las proyecciones de ser una región ordenada y próspera. Por otra parte, la presencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su papel como garante de la paz, así como la relativa similitud de valores y objetivos en la política internacional hicieron innecesario para los europeos el desarrollo de un aparato militar propio y disuasorio.

Sin embargo, la segunda década del siglo XXI marcada por inestabilidad regional, el agotamiento del sistema internacional, el cambio climático, los cambios en las cadenas de producción y suministro, así como el surgimiento de polos de poder que desafían a Estados Unidos en lo geopolítico y en lo económico han hecho evidente la debilidad geoestratégica de la Unión Europea (Vara, 2023).

La invasión de Rusia a Ucrania no solo ha significado un desafío estratégico, sino que también ha golpeado uno de los ejes clave del éxito del proceso de integración europeo. Es decir, al establecer sanciones hacia el país de Vladimir Putin y dejar de comprar energéticos como gas y petróleo, los europeos no solo han mostrado vulnerabilidad en términos energéticos, sino que también han visto consecuencias en lo económico. Basta revisar la tasa de inflación anual de la zona euro, que en enero de 2024 fue del 2.8 por ciento, pero que llegó a estar en 8.6 por ciento en enero de 2023.

Derivado de estas condiciones, se establecieron nuevos objetivos en el ámbito de la defensa a través del documento denominado la "Brújula Estratégica" publicado por Josep Borrell, Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en marzo de 2022. El objetivo principal de dicho documento es convertir a la Unión Europea en un proveedor de seguridad y en un actor con independencia estratégica, para lo cual se articularon cuatro pilares de acción (Consejo Europeo, 2023):

- Actuar con rapidez. Para ello, se desarrollará una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE con al menos 5,000 militares para diferentes tipos de crisis; se fortalecerán las capacidades de despliegue de misiones PCSD, así como ejercicios militares en mar y tierra.
- Garantizar la seguridad a través del desarrollo de capacidades de análisis de inteligencia y el diseño de instrumentos que combatan las amenazas híbridas y la manipulación de información.

- Incrementar sustancialmente el gasto en defensa. Desarrollar proyectos colaborativos que impulsen la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa.
- Reforzar la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, la Organización de Naciones Unidas, OSCE, la Unión Africana y la ASEAN; así como con socios estratégicos a nivel bilateral.

Como se puede observar, la Brújula Estratégica es un documento sin precedentes en términos de defensa. Si bien la Unión Europea había guiado su actuación al exterior a través de planes como la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (cuyos ejes eran en el combate al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la disminución de los conflictos regionales), su posterior revisión en 2008 (la cual agregaba las amenazas híbridas y el cambio climático) y la Estrategia Global de 2016 que señalaba que para mejorar la posición de la UE a nivel internacional, era fundamental trabajar en maniobras de estrategia, ejercicios de reconocimiento, comunicación satelital, así como reforzar la ciberseguridad y el desarrollo militar y marítimo. Es hasta 2022 con el documento propuesto por Borrell que la Unión Europea muestra un viraje hacia una política mucho más realista y un enfoque de seguridad más tradicional que le permita alcanzar la autonomía estratégica.

Ahora bien, bajos estas condiciones, ¿qué papel jugará la OTAN en este nuevo esquema de defensa europeo? En aras de hacer un análisis balanceado, valdría la pena recordar que la OTAN se integra con 29 países, de los cuales 27 son europeos, de éstos, 22 son miembros de la UE. Es importante señalar que, si bien las decisiones se toman en su mayoría por Estados Unidos y que los mandos militares están depositados solo en personal estadounidense, esto puede tener sustento en que el presupuesto general de la OTAN es aportado por Estados Unidos en un 61 por ciento (OTAN, 2019). Esto resalta el incumplimiento del compromiso de los países europeos de gastar al menos el dos por ciento del Producto Interno bruto en defensa. Solamente Grecia, Estonia, Reino Unido, Rumania, Polonia y Letonia cumplen con este porcentaje (OTAN, 2019). Es muy probable que los países europeos que integran a la OTAN no abandonen su compromiso trasatlántico y desarrollen capacidades adicionales en el seno de la nueva política de defensa europea. Sin embargo, el segundo mandato de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos podría provocar que la OTAN vuelva a caer en "la muerte cerebral" de la que habló Emmanuel Macron en noviembre de 2019 (Arteaga, 2019), sobre todo porque Trump ha declarado que resolver el conflicto ruso-ucraniano y garantizar la estabilidad en Europa no es su prioridad. Esto sin duda le daría todavía más impulso a la consolidación de un aparato de defensa europeo y diferenciado de la alianza atlántica.

## Conclusiones

El nuevo enfoque de seguridad europeo permitirá a la Unión Europea convertirse en un proveedor de seguridad en la región y promover sus intereses en el escenario global. En este sentido, vale la pena reflexionar en torno a cómo ha cambiado la posición de la Unión Europea a nivel internacional. La Unión Europea se había definido como un precursor del liberalismo, la democracia, el derecho y el libre comercio. Dicha imagen la acercaba a la definición de una potencia civil, que, dadas las condiciones regionales e internacionales, no requería desarrollar capacidades militares en gran escala. Desde esta perspectiva, se creía que la Unión Europea tendría las capacidades suficientes para ejercer el liderazgo y contribuir a construir un mundo en donde el respeto al Derecho Internacional y el multilateralismo fueran los conductores de las relaciones internacionales.

No obstante, en los últimos 15 años Europa ha experimentado cambios muy acelerados y se ha enfrentado a escenarios altamente complejos. Por un lado, la crisis económica de 2008, cuyos efectos aún se resienten en la vida y el bienestar de muchos europeos; por otro lado, el desencadenamiento de conflictos regionales en Medio Oriente y las oleadas de refugiados que evidenciaron desencuentros entre socios y manifestaciones de xenofobia y racismo, además de los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia del SARS-CoV 2 y recientemente la agresión de Rusia a Ucrania con sus ya conocidas consecuencias en los precios de los energéticos y en general en la economía, han minado la imagen y la capacidad de reacción de la Unión Europea.

La invasión de Rusia a Ucrania es el mayor reto para la Unión Europea a nivel interno y para el papel que juega a nivel internacional, pues pareciera que la potencia civil y normativa ha perdido la batalla por promover un mundo liberal, multilateral y apegado al Derecho Internacional. La Unión Europea muestra contradicciones y problemáticas internas que para algunos pueden debilitar su presencia internacional. Sin embargo, aún persiste la posibilidad de que Europa siga siendo relevante en la política internacional y eso depende de qué decisiones tome para contribuir a la resolución de la invasión de Rusia a Ucrania en concordancia con los valores e intereses que le han dado sustento a lo largo de su existencia. En ese sentido, el contexto actual puede ser aprovechado para alcanzar la autonomía estratégica y el desarrollo de un aparato de defensa que sustente la política exterior, de manera que ello contribuya a un mundo más multipolar, normativo y multilateral. Parafraseando a Sun Tzu "si la Unión Europea quiere tener paz, debe prepararse para la guerra", pero sin perder su esencia conciliadora y pacifista.

## Referencias


Agencia Europea de Defensa. (2024). *European Defence Agency*. https://www.eda.europa.eu/webzine/issue13

Aldecoa Luzarraga, F. (2002). *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Tecnos.

Arteaga, F. (s. f.). *El presidente Macron y la muerte cerebral de la OTAN*. Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan/

Aybet, G. (1997). *The dynamics of European security cooperation, 1945-1991*. Palgrave.

Comisión Europea. (2017). *Fondo Europeo de Defensa*. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en

Consejo Europeo. (2017). *Comité Político y de Seguridad*. https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/

Consejo Europeo. (2024). *Fondo Europeo para la Paz*. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/

European External Action Service. (s. f.). *Military and civilian missions and operations*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

Fernández Liesa, C. (1994). *Las bases de la política exterior europea*. Tecnos.

Fernández Navarrete, D. (2022). *Historia de la Unión Europea: De los orígenes al post-Brexit*. Universidad Autónoma de Madrid.

Fiott, D. (2023). *¿Cómo participa España en el Fondo Europeo de Defensa y qué beneficios obtiene?* Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/invertir-e-innovar-espana-y-el-fondo-europeo-de-defensa/

Howorth, J. (2013). *Defending Europe: The EU, NATO, and the quest for European autonomy*. Palgrave Macmillan.

OTAN. (2019). *Defence expenditure*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf

Parlamento Europeo. (2019). *La política común de seguridad y defensa*. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa

Parlamento Europeo. (2021). *El Fondo Europeo de Defensa*. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690558/EPRS_ATA(2021)690558_ES.pdf

Sánchez Pereyra, A. (2003). *Geopolítica de la expansión de la OTAN*. Plaza y Valdés.

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2023). *Brújula estratégica*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Strategic-Compass_2ndYear_Report_0.pdf

Sberro, S. (2006). *La crisis constitucional de la Unión Europea y las relaciones Europa-América Latina (2005-2006)*. ITAM.

Truyol y Serra, A. (1999). *La integración europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos.

Unión Europea. (2016). *Estado Mayor de la UE*. http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r00006.htm

Vara, Ó. (2023). *El porvenir del Viejo Mundo: Desafíos y oportunidades geopolíticas de Europa*. Ariel.

# De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) a la Unión Europea

José Ignacio Martínez Cortés*

## Resumen

El proceso de integración europea, iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, ha evolucionado significativamente a lo largo de las décadas. Originado con la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) mediante el Tratado de París en 1950, este esfuerzo buscaba fomentar la cooperación económica y prevenir futuros conflictos bélicos. La CECA eventualmente se expandió al establecer la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 con el Tratado de Roma, marcando el comienzo de un proceso de integración más amplio que incluía políticas económicas comunes y libre circulación de mercancías, personas y capitales. A medida que Europa se reconstruía postguerra, las divisiones políticas y económicas entre el bloque occidental apoyado por Estados Unidos y el bloque oriental dominado por la Unión Soviética se profundizaron, culminando en sistemas económicos y políticos radicalmente diferentes.

En respuesta a los desafíos globales y regionales, la CEE evolucionó hacia la Unión Europea (UE) con el Tratado de Maastricht en 1992, ampliando su enfoque a políticas supranacionales que incluyen la moneda única (euro) y políticas de seguridad y defensa comunes. Este proceso de integración se ha enfrentado a numerosos desafíos internos y externos, incluyendo conflictos de intereses entre Estados miembros y el equilibrio entre las políticas nacionales y las directivas de la UE. Además, la ampliación hacia Europa Oriental y la adopción de nuevas políticas de mercado subrayan un cambio significativo hacia un sistema más inclusivo y coherente. La UE sigue siendo un experimento único en integración política y económica, buscando constantemente adaptarse y reformarse ante los nuevos desafíos económicos, tecnológicos y geopolíticos del siglo XXI.

* Funge como coordinador del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (LACEN). Asimismo es profesor-investigador de la UNAM adscrito al Centro de Relaciones Internacionales, donde coordina el área de Economía Internacional. De igual forma, es responsable del Eje de Política Internacional de la Red Académica América Latina-El Caribe y China. Es coordinador del Seminario de Análisis Cuantitativo en Relaciones Internacionales en el Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM. Es comentarista y articulista de economía y política en *CNN, Xinhua, AFP, El País, El Universal, Sputnik, El Financiero* y *El Economista*. Ha publicado nueve textos en torno a la economía de la Unión Europea.

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de integración europea, desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), hasta la formación de la Unión Europea y su evolución en términos económicos, políticos y sociales. El texto busca destacar cómo la UE ha superado diversos desafíos y ha adoptado políticas comunes que facilitan la cooperación y el desarrollo conjunto entre los países miembros, a la vez que aborda la transformación de los Estados miembros en su rol en el escenario global.

El artículo plantea que la integración europea, iniciada con la CECA y desarrollada con la creación de la Unión Europea, ha sido una respuesta a las necesidades económicas y políticas de los países europeos, permitiendo no sólo la reconstrucción postguerra, sino también la consolidación de un sistema que promueve el libre comercio, la cooperación y el bienestar social. A lo largo del tiempo, el proceso de integración ha requerido adaptaciones y reformas significativas para enfrentar los desafíos de un mundo globalizado y los cambios en las estructuras económicas y políticas internacionales.

**Palabras clave:** Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Unión Europea, euro, ampliación, desafíos geopolíticos.

## Introducción

El proceso de integración económica europeo inició hace más de siete décadas con un objetivo: crear un mercado común en el que los bienes y los servicios, los capitales y las personas circularan libremente. Con el Tratado de Maastricht, la UE ha dejado de ser sólo una potencia comercial y económica y busca convertirse también en una potencia política.

Ante los nuevos procesos comerciales que están surgiendo en el entorno internacional, la Unión Europea ha implementado políticas que le permitan dar respuesta a los nuevos acontecimientos que modifican el comercio.

La Unión Europea es la integración más exitosa del mundo, pues al tener entes supranacionales que delimiten políticas comunes entre los Estados que la conforman, se puede desarrollar con mayor facilidad la búsqueda de un interés común, tanto político, como económico y social, el cual se ve reflejado en los planes de acción que realice hacia el exterior y el interior de su territorio para atender aquellas situaciones que contravengan o beneficien al interés común determinado por los países de la integración. En este sentido, la Unión Europea ejerce mecanismos económicos para que los flujos comerciales sean vinculatorios entre todos los países, y con ello la movilidad de las mercancías, servicios y personas se realice con mayor facilidad.

## El cisma político-económico de la postguerra

Después de cuatro centurias de guerras entre imperios, pasando por la constitución de las Ciudades-Estado, la plena constitución del Estado moderno en Europa inicia a principios del siglo XX, teniendo una reorganización cuando en 1933 inicia el cambio del Estado alemán, cuya fortaleza se demostró en la expansión que tuvo a partir de 1939; ello provocó una reorganización en el resto de los países europeos, de manera particular en Francia e Inglaterra para defenderse de los ataques bélicos de Alemania.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Europa nuevamente tiene una reconfiguración que ya no es solamente territorial, sino también ideológica, ya que Estados Unidos y Unión Soviética constituyeron una división político-económica distinta y antagónica entre sí: una de libre mercado (capitalista) y otra de economía centralmente planificada (socialista).

Ante la devastación económica y social que le había dejado la guerra, Europa se encontró ante dos alternativas: la ayuda financiera de Estados Unidos, único país que estaba en condiciones de ofrecerla, o bien la planificación socialista. La primera de esas opciones la adoptó Europa Occidental y la segunda se estableció en Europa Oriental.

La asistencia financiera a Europa Occidental interesaba a Estados Unidos por dos razones: una, el avance comunista bajo procesos electorales que estaba dándose en Francia e Italia, principalmente; la otra, el peligro de una recesión económica que provocaría un mayor avance político-económico de la Unión Soviética; por ello Estados Unidos financió la recuperación europea por medio de créditos y donaciones hasta que su economía logró una recuperación plena. El peligro que representaba la Unión Soviética para los países capitalistas se había hecho realidad en Europa Oriental y Estados Unidos temía que el oeste europeo también sucumbiera ante el avance socialista.

Con estos dos modelos de economía, el Estado europeo tiene una nueva reorganización, ya que por un lado en la parte occidental de Europa se consolidó el libre mercado acompañado de un sistema político que impulsó el Estado de bienestar, aunado a un proceso de integración económica iniciado por un grupo de países que a la fecha se ha ampliado.

Por el otro, en la parte oriental de Europa se fortaleció el sistema socialista, donde predominó el Estado totalitario y la economía centralmente planificada. Estas dos importantes transformaciones dieron pauta al análisis realizado por Hayek que critica la falta de libertad económica, que es coartada por el Estado de bienestar, ya que limita la expansión de la empresa y la libertad individual donde el Estado totalitario reprime la movilidad de las personas.

## El proceso de integración económica en Europa

Un factor que transformó la reorganización del Estado en Europa es sin duda el proceso de integración económica iniciado en primera instancia por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo. Es importante destacar los antecedentes inmediatos al Tratado de París, que crea a la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y que es firmado por los seis países arriba señalados. El primer antecedente es el mercado común que Bélgica, Holanda y Luxemburgo negocian en 1943. El segundo antecedente es el Acuerdo Franco-Germano que se pacta en 1947.

A partir de 1950, cuando se firma el Tratado de París que daría vida a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Estado en Europa Occidental inicia un proceso de integración sectorial que se ampliaría con el Tratado de Roma en 1957, cuando se crea la Comunidad Económica Europea (CEE). Con este tratado, los países fundadores de la CEE, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, hincaron un proceso donde conviven los gobiernos estatales con instituciones supranacionales, la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Corte de Justicia.

Es importante destacar que, en esta relación entre gobiernos e instituciones supranacionales, en más de una ocasión ha habido serios conflictos de convivencia, ya que los países eurocomunitarios pugnan por sus intereses nacionales y las instituciones anteponen los intereses supranacionales.

Otro proceso de integración –no tan acabado como el de la UE– es el que se refiere al de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el cual también influyó en el cambio de Europa. La AELC es una organización económica creada el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo y por los países Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Entró en vigor en junio de 1960. En 1961 entró Finlandia, en 1970 Islandia y en 1991 Liechtenstein. Su objetivo consiste en favorecer la expansión económica y la estabilidad financiera de todos sus miembros.

Tras el abandono de la AELC y entrada en la CEE de Gran Bretaña en 1973, Dinamarca en 1973, Portugal en 1986, Austria, Suecia y Finlandia en 1995, el papel de la AELC ha disminuido notablemente. Permanecen Noruega, Liechtenstein, Islandia y Suiza. La AELC tiene las siguientes instituciones: la secretaría, que tiene su sede en Ginebra; el Tribunal de la AELC; el consejo de la AELC y la Autoridad de la Vigilancia de la AELC.

Ante el proceso de integración realizado por los países de Europa Occidental (CEE y AELC), los países de Europa Oriental adoptaron un proceso diferente creando para ello el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que fue una organización de cooperación económica formada en torno a la Unión Soviética por los países del llamado socialismo real y

cuyos objetivos eran el fomento de las relaciones comerciales entre los Estados miembro en un intento de contrapesar a los organismos económicos internacionales de economía capitalista, así como presentar una alternativa al denominado Plan Marshall, desarrollado por Estados Unidos para la reorganización de la economía europea tras la Segunda Guerra Mundial. Existió entre enero 1949 y abril de 1991.

Los países europeos miembros del CAME fueron: la URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la República Democrática Alemana y Yugoeslavia. Su influencia se expande a otros países de otros continentes: Afganistán, Angola, Etiopía, Laos, Mozambique, Nicaragua y Yemen del Sur.

Por impulso de la Unión Soviética, los miembros del CAME dividieron el trabajo entre los distintos países, creando zonas productoras de materias primas, siderurgia, industria petroquímica, etcétera, coincidiendo con cada país, lo que acentuaba la dependencia de todos ellos de la Unión Soviética, que en algunas ocasiones representaba el 40% de los intercambios entre los mismos.

Su fase de mayor expansión internacional coincidió con los años setenta, cuando controlaba el 10% del tráfico mundial de mercancías. El 28 de junio de 1991, cuando se disolvió, apenas representaba el 6%.

Entre 1957 y 1991, el proceso de integración y de cooperación en Europa impulsado por la CEE, AELC y CAME, respectivamente, fue impulsado por las políticas que el Estado en Europa fue adoptando acorde los cambios motivados por la integración económica misma, por la transformación propia de sus sociedades, por los cambios económicos y por el desarrollo tecnológico.

En la década de los ochenta la integración de la CEE daría un vuelco muy importante que atraería a varios países de la EFTA y del CAME, ya que en 1985, a través del Libro Blanco y del Acta Única Europea, se estableció que el 1 de enero de 1993 entrara en vigor el Mercado Interior Europeo, permitiendo las cuatro grandes libertades: libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, a través de la eliminación de las barreras físicas, fiscales y técnicas.

Es importante acotar también que los países del CAME estaban en un proceso de reconversión industrial, el cual nunca acabaron, donde la perestroika y la glasnost jugaron un papel relevante para esa transformación, sin embargo, no se consolidó esa gran transformación, resultado que el Estado socialista jamás adecuó su sistema económico a las reglas del comercio internacional, por lo que sus países no contaban con los mismos mecanismos que habían desarrollado tanto los países de la CEE como del AELC, aunado al derrumbe de la Unión Soviética, que era el epicentro del CAME.

Una vez que se consolidó el Mercado Interior Europeo y la integración de algunos países de la AELC a la ahora Unión Europea, y con el colapso

del CAME, nuevamente el Estado en Europa tiene una nueva reorganización, ya que el proceso de integración económica iniciado con el Tratado de Roma en la década de los noventa, tiene un cambio. Iniciando así una serie de transformaciones que impactarán en el papel que tiene el Estado en Europa a través del Tratado de Maastricht, del Tratado de Niza y del Tratado de Lisboa.

La primera es la entrada en vigor de la moneda única europea (euro) y de la armonización de las políticas económicas de los países miembros que es coordinada por el Banco Central Europeo. Con ello los Estados que impulsan esta transformación (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Suecia, Austria y Finlandia) constituyen a finales de 2004 la zona Euro (Inglaterra, que es miembro de la UE, no adopta la moneda común).

Otra transformación que influenciará en el papel del Estado es la desaparición de la Unión Soviética, por lo que los países de Europa Oriental se ven en la necesidad de adoptar mecanismos de libre mercado para alcanzar estándares que exige la UE a los miembros de ese proceso de integración. En el año 2000, la UE estudia su ampliación hacia el centro y este de Europa, lo cual es realidad el 1 de mayo de 2004 cuando Polonia, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Letonia, Malta y Chipre ingresan a la UE. El 1 de enero ingresan Rumania y Bulgaria.

Para ser miembros de pleno derecho de la UE, los Nuevos Estados Miembros (NEM) estaban obligados a readecuar el rol que tiene en el Estado tanto en lo político como en lo económico y social, que los NEM adoptaron libertades económicas, políticas y sociales que antes estaban prohibidas en tanto tuvieron un régimen socialista. Ahora el Estado de cada uno de los NEM está obligado a velar por la democracia, los derechos humanos, la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios.

El Tratado de la Constitución de la Unión Europea (TCUE), modificará las relaciones internacionales de sus miembros; si bien este proceso está en suspenso (más no aniquilado) implicará que los países miembros de la UE ya no sólo tengan una tarifa exterior común, sino que también adopten una política exterior de seguridad y defensa.

En este sentido, los otrora países que formaban parte de organismos distintos y enfrentados (OTAN y Pacto de Varsovia), hoy con el TCUE compartirán un destino en común, que es el de la política de seguridad de Europa.

## La construcción del Mercado Único Europeo

La década de los ochenta es fundamental para la integración económica europea, pues se acelera el proceso integracionista ante los grandes desafíos que le plantean las economías estadounidense y japonesa, sus principales

competidoras; así como algunos de industrialización reciente. Por tal motivo, la Comisión Europea plantea adoptar nuevas estrategias para hacer que el mercado y las empresas eurocomunitarias sean más competitivas.

La llamada "euroesclerosis" que estancó el proceso integracionista –y por ende su industrialización– fue el primer obstáculo a vencer. En el tratado de Roma, los países de la Comunidad Europea se habían comprometido a eliminar entre sí las barreras que obstaculizaban la integración de sus economías. De 1958 a 1985 se abolieron algunas de las más importantes, sin embargo, muchas permanecieron intactas y otras más surgieron. Asimismo, se preveía claramente que la prosperidad de la Comunidad, así como su unidad política y económica, dependería de la existencia y desarrollo de un mercado único integrado. La Comisión Europea publicó en junio de 1985 el "Libro Blanco", en el que se expone el programa necesario y un calendario de acción que para el 31 de diciembre de 1992 cumpliera el objetivo de crear un mercado sin fronteras físicas, fiscales y técnicas.

El "Libro Blanco" pretende ser exhaustivo en todos sus aspectos y trata de crear, paso a paso, una estructura económica integrada siempre que se lograra:

a. eliminar las fronteras físicas intracomunitarias: aduanas y controles de emigración;
b. eliminar las fronteras fiscales mediante la armonización de los sistemas impositivos;
c. suprimir las fronteras técnicas;
    1. la libertad para que toda empresa de cualquier Estado miembro participe en las licitaciones de adjudicación de contratos públicos;
    2. la libertad de circulación a trabajadores independientes y asalariados;
    3. el establecimiento de un mercado común de servicios, bancos, seguros y transporte;
    4. la libertad de movimientos de capitales, la creación de un mercado de cambios integrado y la total eliminación de los controles cambiarios;
    5. el fomento de la cooperación entre los empresarios mediante un marco jurídico adecuado y el desarrollo del estatuto de "Sociedad Europea".

Los objetivos del "Libro Blanco" se retoman más tarde en el Acta Única Europea (AUE) en diciembre de 1985, cuando el Consejo Europeo reunido en Luxemburgo decidió relanzar la integración europea mediante esta Acta que se firmó hasta febrero de 1986, y que entró en vigor el 1 de julio de 1987, treinta años después de la firma del tratado de Roma. El AUE se considera un parteaguas que impulsó estrategias que condujeron a la Comunidad Europea a la integración en 1993, marcando otra etapa en el desarrollo de la integración europea.

El AUE introdujo en el Tratado de la CEE el concepto de "mercado interno". El artículo 8 A del Tratado, revisado por aquella, dispone que:

"El mercado interno comprenderá un espacio sin fronteras internas en el cual la circulación de mercancías, personas y servicios y capitales quede asegurada". La razón por la que se insertó el articulo 8 A en el Tratado de la Comunidad, junto con la fecha límite de 1993 para la conclusión del mercado interno, se relaciona con el hecho de que, en los comienzos del decenio de 1980, el mercado común aún no se había alcanzado. Además, se consideró necesario que todos los Estados miembros estuvieran de acuerdo en la eliminación de las fronteras internas. Lo que había que hacer para lograr la conclusión del "mercado interno" ya había sido indicado en el Libro Blanco (Demaret, 1993).

El AUE representó la primera revisión significativa del Tratado de Roma, con ella se introdujeron cuatro cambios importantes en la estrategia comunitaria para hacer progresar el proceso de integración.

1. Al limitar la armonización de unos niveles mínimos imprescindibles y adoptar de manera sistemática, el reconocimiento mutuo de las normas disposiciones nacionales se siplificaban enormemente requisitos para la armonización de las legislaciones nacionales;
2. Ampliando el ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada, se instauraba un proceso de toma de decisión más rápido y eficaz;
3. Se concedía al Parlamento Europeo un papel más destacado en el proceso legislativo;
4. Se reafirmaba la necesidad de consolidar la cohesión económica y social de la comunidad, la unión económica y monetaria, fortalecer su base científica y tecnológica, armonizar las condiciones laborales en lo que se refiere a las normas sanitarias y de seguridad; impulsar el diálogo entre empresarios y trabajadores, y poner en marcha medidas destinadas a proteger el medio ambiente (Delors, 1989).

A partir de la firma del AUE, la Comunidad Europea manifiesta tendencias sumamente optimistas: el crecimiento económico se ha acelerado, la demanda interna se ha incrementado, el empleo ha crecido a tasas mayores que las anteriormente registradas (aunque el desempleo comunitario aún es mayor que el estadounidense y que el japonés), y la inversión comunitaria también ha aumentado.

El Informe Cecchini, publicado en 1988, afirma que, si se logra que todos los países adopten las medidas de liberalización necesarias y coordinen sus políticas económicas, se podría lograr:

1. un fuerte impulso al crecimiento europeo; incremento global del PIB de 7.5 por ciento, o bien, un punto porcentual adicional en el crecimiento anual;
2. reducción sustancial de la inflación;
3. mejoría global de la balanza de pagos, y
4. la creación de seis millones de nuevos empleos (Cecchini, 1988).

Sin duda el requisito fundamental que debe cumplirse con la construcción del mercado único y las ventajas que de él resulten pueden hacerse realidad a través de una tasa de crecimiento económico superior a la que se produciría sin la eliminación de las fronteras previstas en el Libro Blanco.

## La conversión de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea se erigió bajo un techo institucional, que es conocido como frontispicio o frontón relativos a las disposiciones comunes sobre la creación de la Unión Europea; en este se establecen sus objetivos y elementos constitutivos (Mangas, 1995). El techo está sostenido por tres columnas, donde se encuentran las nuevas áreas de la integración económica, monetaria y política.

Las tres columnas son: la referente a Comunidad Europea, donde están las áreas referentes a la revisión del Tratado de Roma, la democratización de las instituciones, ciudadanía, competencias nuevas, competencias reforzadas; en la segunda columna está la Política Exterior y de Seguridad Común, en donde se encuentran los temas de política exterior, cooperación sistemática, posiciones y acciones comunes, política de defensa común y la relación con la Unión de Europa Occidental; la tercera columna es referente a los Asuntos Internos y de Justicia, donde aparecen sectores relacionados a la cooperación reforzada, políticas de asilo, reglas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, política de inmigración, lucha contra la drogadicción, lucha contra el fraude internacional y la cooperación aduanera, policiaca y judicial.

En el Tratado de la Unión Europea se establece que la Comunidad Europea, que sustituirá a la Comunidad Económica Europea, adoptará una política económica con base en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Paralelamente se adoptará una política monetaria con base en las condiciones según el ritmo y procedimientos previstos en el Tratado (Art. 3A). Sin embargo, la Comunidad actuará dentro de los límites de su competencia en los ámbitos donde no tenga facultades. La Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (Art. 3B).

Sin duda, este principio viene reformular el derecho comunitario y a eliminar los vicios que había creado el Compromiso de Luxemburgo, pues en realidad la Unión Europea puede actuar en virtud de las competencias que le han otorgado libremente los Estados miembros en los Tratados constitutivos. En los sectores donde tiene plena injerencia la Comuni-

dad son el comercio, la agricultura, la industria, la competencia, el medio ambiente, el desarrollo regional, los transportes, la energía, y los asuntos económicos. En todos estos sectores, y en los cuales se aplica una política común, los Estados miembros han cedido soberanía y todo lo relacionado a estos sectores se decide en la capital política de la Unión Europea y no en la capital política del Estado miembro.

Con la unión política, el Tratado incorpora temas sensibles para la soberanía y seguridad de los Estados miembros, por lo que las políticas de los demás ámbitos siguen siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales, por lo que la subsidiariedad limita la acción de la Unión a los ámbitos en los que puede actuar más eficazmente que los Estados miembros individualmente (De Areizal Carvajal, 1995).

¿Qué significa, en definitiva, el principio de subsidiariedad? Su significado radica en que ahora la Comunidad únicamente puede actuar cuando las consecuencias del objetivo no quedan aseguradas mediante la acción separada de los Estados miembros. El problema en su aplicación estriba en determinar cuáles son las competencias donde la Comunidad tiene injerencia (Rubio Llorente, 1994). Y es aquí donde está el embrollo, porque el Tratado no establece la distinción alguna entre las competencias exclusivas y las competencias concurrentes pues ambas son eficaces. Lo que sí queda claro, es que el principio de subsidiariedad puede servir para que la Comunidad se concentre en lo que puede hacerse mejor a nivel comunitario que a nivel nacional.

El objetivo original de la Unión Europea en principio era constituirse en una potencia comercial. De hecho, con al Acta Única Europea, a través de la eliminación de las barreras físicas, fiscales y técnicas, ha alcanzado esta meta. Dentro de la política comercial, el principal objetivo de la Unión es defender el libre comercio. Este objetivo se formulaba ya en el Tratado de Roma, en el que se decía que la Comunidad: "contribuirá, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias" (Art. 2).

El principio del libre comercio, formulado en el artículo 110 del Tratado, constituye la base sobre la que se asientan las bases sobre la que se asientan las relaciones de la Unión con sus interlocutores comerciales de todo el mundo. Al ser la mayor fuerza comercial, la unión ha constituido con el tiempo un complejo sistema de relaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales.

Con el fin de la Guerra Fría y con los cambios políticos que estaban dándose en Europa del Este, los Estados miembros de la Unión contemplaron aplicar también el principio de subsidiariedad a la integración política, ya que con la incorporación plena de la seguridad común al doble pilar de la política exterior y la seguridad y la defensa comunes, se adopta un marco institucional incorporando la política exterior y de seguridad

a la Unión Europea, desligándola de la Comunidad. En este contexto se establecen los principios de unidad y de coherencia tanto en las áreas puramente políticas como en las económicas, determinando la competencia de la Comisión en las segundas y de los Estados miembros en las primeras.

Con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Unión determina sus competencias en seguridad común, ya que, si bien en el artículo J del Tratado de la Unión Europea se establecen los principales objetivos de esta política, no se determina cuál es la actuación de la Unión y la de los Estados miembros. Por lo que puede haber una duplicidad de estructura, la comunitaria y la de cooperación entre los Estados, es así que hay dos ámbitos de competencia distintos en materia de política exterior: los comunitarios que asumen directamente la Unión y los de cooperación que se da entre los Estados miembros.

## Conclusiones

Si bien el Tratado de Maastricht implementa las condiciones para que funcione la Unión Económica y Monetaria, el Tratado de Niza establece lo necesario para crear una Política Exterior, de Seguridad y Defensa; con el Tratado de Lisboa se pretende que 27 naciones impulsen nuevos mecanismos de competitividad y desarrollo social.

Ello necesariamente conllevará a una reorganización del Estado, ya que los ejércitos nacionales operarán bajo el mandato de la Comisión Europea. De igual forma, la política exterior ahora se conducirá de igual forma a la política comercial, provocando que cambie el papel del Estado en sus relaciones internacionales, ya que será el Ministro de Política Exterior, de Seguridad y Defensa, perteneciente a la Comisión Europea, el que lleve las riendas de estos temas.

La actuación del Estado tendrá un nuevo comportamiento en el exterior, según el mandato del Tratado de Niza; y hacia el interior también tendrá un giro sustancial, ya que deberá apoyar la agenda laboral, tecnológica, empresarial e industrial que determine la Comisión Europea.

Las naciones que aún pertenecen a la AELC, Noruega, Liechtenstein, Islandia y Suiza, no están al margen de estos cambios, ya que impera en esos países un Estado de bienestar que pugna por un crecimiento económico acompañado de un desarrollo social e industrial. De igual forma, de manera unilateral adoptan medidas que ha instrumentado la UE. De hecho, hay un proyecto donde se estima que para el año 2010, los países de la AELC formarán parte de la UE. Si esto es así, estaríamos presenciado la integración total del continente europeo.

En todo este proceso analizado, el Estado en Europa en 50 años ha pasado de regímenes totalitarios a regímenes democráticos donde hoy la so-

ciedad, bajo el principio de subsidiariedad, tiene la capacidad de incidir en los actos de gobierno; ya que si bien son los Estados los que determinan las políticas a seguir, es la sociedad la que determina si éstas entran en vigor o no.

Así, ante los procesos democráticos en Europa, ahora el Estado también está obligado a velar por la seguridad del individuo comenzando por su seguridad social, su libertad política y sus derechos humanos.

Es sin duda bajo estos nuevos mecanismos que hoy el Estado tiende a impulsar nuevos esquemas de reorganización ante el fenómeno de la globalización, por lo que, para tener mayor capacidad de participar en este fenómeno de la mundialización, requiere de una reestructuración.

Aquí es donde está el baluarte de la Unión Europea, donde ahora pugna porque el cambio se dé desde adentro, de manera particular a través del desarrollo social, ya que el crecimiento económico es generado por la empresa y por el mercado. Por lo que la sociedad no debe quedar desamparada ante la integración económica y monetaria.

Este es el nuevo rol de la política industrial de la UE que también debe reflejarse en el desarrollo social, no únicamente en el crecimiento económico.

Es por lo que el Estado está obligado a cambiar sus políticas públicas que garanticen mayor libertad a la empresa, mayor crecimiento del mercado, pero también mayor bienestar social. Ese es el nuevo reto de una nueva Europa más equitativa.

## Referencias

Cecchini, P. (1988). *Europa 1992: Una apuesta al futuro*. Alianza.

De Areizaga Carvajal, J. M. (1995). El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional, 15*(45), 53-93.

Delors, J. (1989). *Informe sobre la unión económica y monetaria de la Comunidad Europea*. Comisión de las Comunidades Europeas.

Demaret, P. (1993). Establecimiento del mercado único europeo. *Foro Internacional, 33*(2), 221-274.

Mangas, A. (1995). *El sistema institucional y jurídico de las Comunidades Europeas*. Universidad de Sevilla.

Rubio Llorente, F. (1994). El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. En M. Oreja (Ed.), *La constitución europea* (pp. 213-221). Universidad Complutense.

# PARTE II. LA ERA DE LAS PRIMERAS CRISIS Y RETOS EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA. EL INGRESO DEL REINO UNIDO Y LA "SILLA VACÍA" (1960-1969)

# La década de 1960, los años de la resistencia

Néstor González Mendoza*

## Resumen

La década de 1960 estuvo marcada por una transformación profunda en la política mundial. Si bien la Guerra Fría continuó dominando las relaciones internacionales, este periodo evidenció la resistencia a la hegemonía de las superpotencias. En este contexto, la crisis de los misiles en Cuba, la guerra de Vietnam y la distensión entre Estados Unidos y la URSS marcaron la dinámica global. Al mismo tiempo, Europa avanzó en su integración económica y política, aunque con dificultades, como la crisis de la silla vacía y la fallida adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea. La descolonización en África y Asia, junto con la ruptura sino-soviética y el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados, mostró el intento de nuevas naciones por alejarse de la bipolaridad dominante. Finalmente, los movimientos sociales y la contracultura emergieron como expresiones de oposición al sistema establecido, desafiando la rigidez del orden mundial de la época.

**Palabras clave:** Guerra Fría, integración europea, descolonización, movimientos sociales, contracultura.

## Introducción

El siguiente panorama del periodo tiene por objetivo mostrar un marco referencial de la política mundial en la década de los sesenta del siglo XX, para ello no se aborda solamente la bipolaridad de las superpotencias, también se incluye un marco mucho más amplio, el de la resistencia a la hegemonía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos de América (EUA). Justamente en este periodo de tiempo se gestan cambios sustanciales en las relaciones entre los países del sistema internacional. En el primer apartado se encuentra una breve mención de la dinámica entre las superpotencias y sus cambios relevantes. Un segundo tema será la política de Europa en esta tensión, así como sus primeros pasos en su proyecto regional. Posteriormente mencionaremos las conse-

* Egresado de la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, aborda temas de migración y gobernanza indígena, ha sido docente de Historia Universal y de México por cinco años en educación básica.

cuencias en América de las políticas soviéticas y estadounidenses durante la Guerra Fría. Se evidencian las dificultades del fin del colonialismo en África y el sudeste asiático y para cerrar el presente escrito se presenta el colofón de la década: los movimientos sociales que protestaron contra este orden mundial y dio origen a los grandes movimientos de contracultura.

Toda esta serie de eventos tiene por intención mostrar un mosaico mucho más amplio de lo que se piensa cuando se presentan temas concernientes a la Guerra Fría. Uno de los objetivos es analizar el mundo mucho más allá de la bipolaridad y presentar a diferentes actores del sistema internacional como protagonistas en un proceso complejo. A la larga, estas pasiones, movimientos y agendas tendrían influencia en la configuración de la última etapa de la carrera de las superpotencias. Los hombres y mujeres cuyos nombres no registran los libros de historia, aquellos que levantaron la voz en contra de un sistema de miedo salieron a las calles de Praga, París, Washington y México y nos dejaron un legado nos que sigue tocando el día de hoy.

## Las relaciones Estados Unidos- Unión Soviética

La dinámica de la Guerra Fría es ampliamente conocida, al menos en la gran mayoría de los estudios de ciencias sociales. La dicotomía entre la Unión Soviética y los Estados Unidos de América fue llevada a los ámbitos político, económico, social y cultural. Desde los modelos económicos defendidos hasta los íconos culturales como el popular espía británico James Bond (Hobsbawm, 1994), la competencia era palpable y la constante en el discurso era la de la amenaza del otro: aquel que atentaba contra la estabilidad creada. Recordamos el uso del otro como figura antagónica, ya sea en la propaganda soviética, o en las campañas electorales como la de John F. Kennedy, quien utilizó el anticomunismo como bandera en su camino a la presidencia (Hobsbawm, 1994). La década de los sesenta del siglo XX representa una ruptura en la continuidad de la Guerra Fría, de una política exterior inflexible que tenía tensiones crecientes entre ambas superpotencias, hacia una nueva dinámica que se conoció como *la Détente* o la Distensión (Ocaña, 2010), (Hobsbawm, 1994).

El que Cuba se convirtiera al socialismo después del movimiento revolucionario liderado por Fidel Castro, Ernesto "Che" Guevara y Camilo Cienfuegos incrementó las preocupaciones estadounidenses respecto a la posibilidad de mayores regímenes socialistas en Latinoamérica. La participación soviética en la economía cubana fue inmediata, en 1961 la URSS ya tenía más del 50% del comercio exterior cubano (Martínez Heredia, 1990) y la propuesta soviética de colocar un misil nuclear de mediano alcance en Cuba terminó por provocar una de las crisis más severas en la historia de

la Guerra Fría en 1962. Estados Unidos pasó a *Defensive Condition 2* en los primeros días de noviembre de ese año, algo que solo ocurrió en esa ocasión en la historia militar de EUA en el periodo histórico de la Guerra Fría (ABC Historia, 2015).

Este peligroso acercamiento a la guerra nuclear se vio como el inicio del fin del mundo. La amenaza de la aniquilación llevó a las superpotencias a un mutuo reconocimiento y "…*pareció como si la guerra fría diera unos pasos hacia la senda de la cordura"* (Hobsbawm, 1994). Sin embargo, este conflicto es solo la mitad de la perspectiva respecto al estado de EUA y la URSS. El llegar a este punto fue resultado del miedo mutuo y la interpretación errónea de las condiciones generales del otro:

1. El temor de Estados Unidos: la URSS y sus países satélites habían crecido ligeramente más durante los años pasados, además los triunfos espaciales del Sputnik y poner en el espacio al primer cosmonauta humano, Yuri Gagarin, hicieron crecer la sensación de ir "perdiendo" la carrera. Finalmente, que el modelo soviético se impusiera en un país tan pequeño en comparación con EUA en el Caribe terminó por desatar la paranoia en Estados Unidos.
2. El temor de la Unión Soviética: la actitud agresiva de EUA expresada en el discurso de Kennedy, además del distanciamiento con China forzaban a mostrar una cara más agresiva de la que se pretendía; no era posible mostrar el resquebrajamiento del bloque socialista cuando el aliado más grande en términos territoriales y poblacionales había roto de forma tan profunda el bloque soviético (Hobsbawm, 1994).

Además de la propia crisis, el cambio en el liderazgo de ambas superpotencias terminó por dar el giro hacia una convivencia menos tensa, aunque no menos belicosa. En el caso de EUA el asesinato de Kennedy y en la URSS la destitución de Khrushchev en los años 63 y 64 respectivamente, facilitaron la mejora en las relaciones representada en el icónico teléfono rojo[1]. Una línea de comunicación directa que comunicaba la Casa Blanca en Washington DC con el Kremlin en Moscú y que permitió que los líderes de ambas superpotencias sortearan de forma más segura los conflictos que de otra forma, amenazarían la seguridad del sistema internacional. La relación entre USA y la URSS alcanzó un punto de acercamiento tal, que se pudo cristalizar la firma de los tratados de no proliferación de armas de destrucción masiva como el SALT I en 1969. En general, los sistemas de zonas libres, reducción, o desarme nuclear tuvieron su origen en esta década (Aragón Camarena, 2017).

1 La leyenda urbana habla de un teléfono rojo en ambos lados, sin embargo, no hay evidencia de que haya sido de esta forma.

Con las administraciones de Leonid Breznev del lado soviético y de Lyndon Johnson del lado estadounidense hubo un relajamiento en la tensión diplomática, pero eso no se reflejó en la geopolítica mundial, los conflictos en países de todos los continentes continuaron y Estados Unidos se enfrascaría en una guerra (Vietnam) que le costaría miles de vidas y millones de dólares en uno de los fracasos más estrepitosos de su historia militar (El Mundo, 2015).

El miedo mutuo casi lleva al mundo a la guerra nuclear, y el estar tan cerca del abismo logró un mutuo reconocimiento de las superpotencias, sin que los problemas alrededor del mundo dejaran de ser el campo donde la guerra ideológica continuó. El cambio de liderazgo en las superpotencias también ayudó a este nuevo entendimiento y a la mejora de los canales de comunicación en los años sesenta, sin que eso significara que ambos países comenzaran un auténtico acercamiento ante aquel que veían como "el otro" o "el enemigo".

En este contexto y con una visión nacionalista francesa se oberva al Reino Unido y su relación con los EUA. Uno de los primeros obstáculos fue la fallida tentativa de Reino Unido para unirse a las Comunidades Europeas. En 1963, la solicitud británica de adhesión fue rechazada debido a la oposición del presidente francés Charles de Gaulle, quien temía que la relación cercana de Reino Unido con Estados Unidos diluyera la independencia europea y facilitara una "Europa anglosajona." Este rechazo reveló la tensión entre la autonomía europea y la influencia atlántica, y planteó un cuestionamiento sobre qué tipo de Europa se estaba construyendo: una más integrada y unida o una Europa de naciones donde la autonomía prevalecería sobre el supranacionalismo.

Tambien Europa buscó profundizar su integración en un sector estratégico, la agricultura. La Política Agrícola Común (PAC) durante esta década también trajo sus propios desafíos. La PAC fue establecida con el propósito de asegurar la autosuficiencia alimentaria en Europa, estabilizar los precios agrícolas y proporcionar ingresos justos a los agricultores. Sin embargo, este ambicioso proyecto fue también fuente de disputas. La política implicaba una carga financiera significativa y generaba tensiones entre los países que se beneficiaban de los subsidios agrícolas y aquellos que cargaban con gran parte de los costos, como Alemania. La implementación de la PAC era vista por algunos como un compromiso clave para la estabilidad económica de la Comunidad Europea, pero también provocó divisiones profundas.

## La escisión de Europa

A los ojos de la narrativa actual, existe una confusión en el caso del escenario europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Existe la idea de

que los países europeos que habían sido las grandes potencias coloniales habían puesto de lado sus diferencias y que los conflictos imperialistas del siglo XIX dejaron de existir. Sin embargo, lo que sucedió durante la Guerra Fría fue la visibilidad de un solo conflicto: el de Estados Unidos contra la Unión Soviética que con el ingrediente de las armas nucleares acaparó toda la atención académica, política y económica en detrimento de los conflictos irresueltos de la propia pérdida de poder de los países europeos de la postguerra (Hobsbawm, 1994).

La progresiva polarización empujó a los países hacía las alianzas militares y económicas de las superpotencias. Las economías capitalistas de Europa iniciaron el proceso de integración, que para la década de los sesenta, ya había alcanzado una etapa de maduración importante para el establecimiento de la Unión Europea como la conocemos hoy. En 1965 se firma en Bruselas el tratado por el cual la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, La Comunidad Económica Europea y el Euratom se unen bajo la dirección de una comisión única consolidando el Tratado de Roma firmado años atrás. Esto a la postre favorecería la unión de aduanas en 1968, con lo cual se consolida el proyecto que vería sus primeras expansiones añadiendo nuevos miembros en la década siguiente (Revilla Taracena, 2010).

Sin embargo, aunque vemos este proceso como un paso hacia la integración regional, es posible interpretar que el miedo, propio de la Guerra Fría, empuja a Francia a olvidar sus diferencias históricas con un Alemania mutilada, aunque aún con reticencia. Es en este entendido que las economías capitalistas de Europa buscan hacer frente en bloque a las hipotéticas pretensiones geopolíticas de la URSS, pero también dudando de la fiabilidad de EUA en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Europa se integra intentando mantener independencia respecto a las superpotencias (Hobsbawm, 1994).

Tal vez esta escisión está representada de forma explícita en la división que vivió Berlín en la década de los sesenta y que estuvo presente hasta el final de la Guerra Fría; a partir del muro, se confirma la división de Alemania en sus respectivas áreas de influencia: la Alemana Federal con los capitalistas y la Alemania Democrática con los soviéticos (Patula, 1994).

Pero también se registraron otras divisiones. Estas tensiones llegaron a un punto crítico en 1965 con la llamada crisis de la silla vacía. En protesta por los intentos de avanzar hacia una integración más profunda en el marco de la PAC y otros temas, Francia retiró a sus representantes del Consejo de Ministros, paralizando las decisiones de la Comunidad Europea durante meses. Esta acción de Francia evidenció la fragilidad del proyecto europeo y el poder de los Estados miembros para bloquear el proceso de integración si percibían que sus intereses nacionales estaban en juego.

A nivel político y económico Europa muestra la dicotomía propia del antagonismo soviético-estadounidense, pero a nivel social a finales de la década estalla el descontento ante esta rigidez bipolar en la sociedad y en la cultura. El año 1968 queda grabado en la memoria colectiva al ser el año en el cual la sociedad que había nacido posterior a la guerra (*baby boomers)* protestó ante lo inverosímil y ridículo del enfrentamiento entre las superpotencias llevado a todos los ámbitos de la vida. La Guerra de Vietnam fue el conflicto catalizador que levantó ese año las protestas en ciudades de todo el mundo, en el caso de Europa capitalista fueron París, Londres, Berlín, Roma y Madrid por decir las más icónicas (Saracho López y Bokser Misses-Liwerant, 2018).

Y por el lado soviético este movimiento, aunque no protestaba contra la Guerra de Vietnam, si tenía en común la búsqueda de mayores libertades políticas y sociales en los regímenes del otrora Pacto de Varsovia, los cuales eran dirigidos bajo las políticas del politburó soviético en Moscú. En Yugoslavia, Checoslovaquia y Polonia también las sociedades de la nueva generación, en especial estudiantes, salieron a las calles a exigir mayor libertad política y de pensamiento. Estas protestas que llevan por nombre La Primavera de Praga son recordadas como un impulso de optimismo y esperanza en el cambio. Esperanza que terminó de formas terribles y violentas en medio de la intransigencia e inflexibilidad de la Guerra Fría (Žantowský, 2018). En éste contexto el futuro líder soviético, Yuri Andropov, al frente de la KGB creó en 1967 las instancias que al año siguiente serían las encargadas de la represión de las protestas estudiantiles en las ciudades de Belgrado, Varsovia y Praga (Saracho López y Bokser Misses-Liwerant, 2018). Breznev vio, particularmente en Praga, el peligro ante el relajamiento del mandato de partido único en Checoslovaquia, los intentos de liberalizar el país significarían un efecto domino en el resto de los países satélites soviéticos.

Así que, aunque escindidas, las sociedades en Europa tenían un lugar común, la protesta contra el férreo control y rivalidad de las superpotencias que supuso una carga ideológica insostenible ante la paranoia colectiva de la destrucción mutua. Los sesenta en Europa marcaron de forma paradójica, un cambio en el pensamiento e inconformidad, pero también una consolidación de la división ante el conflicto EUA-URSS.

En el marco de la Guerra Fría, estos conflictos internos europeos reflejaban el temor y la reticencia hacia una mayor integración. La desconfianza entre los propios países europeos, como la reticencia de Francia frente a la creciente influencia de Alemania, y el recelo ante una posible subordinación a los intereses de Estados Unidos, contribuyeron a que Europa buscara integrarse mientras mantenía su independencia de las superpotencias. Sin embargo, estos tropiezos y el compromiso de Luxemburgo evidencia-

ron las limitaciones del proyecto europeo y la dificultad de equilibrar los intereses nacionales con el ideal de una Europa unida.

## Descolonización y ruptura

Derivado del fin de la Segunda Guerra Mundial los imperios coloniales europeos comenzaron un proceso de liberalización de sus antiguas posesiones, principalmente en África y Asia. Este proceso en medio de la tensión soviética-estadounidense perjudicó de manera sustancial el desarrollo de estos nuevos países. Obligados a elegir un perfil ideológico, en múltiples ocasiones fueron parte del enfrentamiento indirecto. El caso más paradigmático en los sesenta fue Vietnam.

A los ojos de la narrativa actual, existe una contradicción. Existe la idea de que los países europeos, antaño grandes potencias coloniales, habían dejado de lado sus diferencias para construir una Europa unida. Sin embargo, la realidad en los años sesenta mostraba que las tensiones y conflictos internos aún estaban lejos de resolverse, especialmente en el proceso de integración de Europa Occidental, donde el temor a la influencia de las superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) coexistía con tensiones nacionales e intereses divergentes.

Inmortalizado en la cultura pop, desde canciones, películas y playeras, la Guerra de Vietnam representa el enfrentamiento encarnizado por la supremacía ideológica. Sabedores de que el enfrentamiento directo podría desatar una guerra nuclear, las superpotencias enfrentaron sus intereses en los nuevos países, así fue al menos durante la primera parte de la Guerra Fría hasta los resultados funestos de Vietnam (Kaplan, 2002).

Vietnam vio desplegar cientos de efectivos del ejército estadounidense, en un intento de detener la amenaza del comunismo que como ya hemos mencionado formaba parte del discurso del ejecutivo de EUA. La otrora colonia francesa tenía años de una guerra civil entre las facciones procapitalistas y prosocialistas. Vietnam terminó por ser un fracaso para EUA que, pese a sus recursos económicos, tecnológicos y militares, fue incapaz de vencer al enemigo que peleaba en forma de guerrilla. Los soldados del Vietcong terminaron por imponerse al ejército de EUA que perdió la guerra también en parte por la presión de la opinión pública y las constantes protestas en Washington, Los Ángeles y Nueva York.

Pero, aparte de la tendencia de utilizar el mundo como tablero de ajedrez para sus intereses geopolíticos, en los sesenta existe un quiebre a la dicotomía inflexible que la Guerra Fría había establecido en los 15 años anteriores. Y eso se puede observar en dos eventos que con contestatarios y buscan romper con la dicotomía soviética-estadounidense: La ruptura sino-soviética y la instauración del movimiento de países no alineados.

El caso de la ruptura de China con la URSS representa un cisma propio del desgaste del férreo control que ejercía la Unión Soviética sobre sus países satélite. Aunque el alejamiento en las relaciones ocurrió al final de los cincuenta, no fue hasta la década de los sesenta que se hizo evidente las diferencias ideológicas que los llevaron al borde del conflicto (Anguiano Roch, 2015).

La revolución cultural liderada por Mao Tse Tung en los sesenta adquirió un tono agresivo, a veces mucho más que la política exterior soviética, y el hecho de que EUA apoyaba y reconocía como China al régimen capitalista de Taiwán, hacía que el régimen de Pekín exacerbara sus manifestaciones contra los que consideraba enemigos de la revolución china. Como ejemplo está el apoyo a movimientos guerrilleros en África y América Latina. La política exterior de Mao terminó por despertar un sentimiento xenófobo que amenazaba con convertirse en una guerra, incluso con los soviéticos. Por lo cual el mismo Mao a finales de los sesenta tuvo que moderar el discurso. Sin embargo, nunca hubo un alineamiento en ningún sentido a la URSS (Anguiano Roch, 2015).

Por otra parte, el movimiento de países no alineados se consolida en los sesenta en la conferencia de Belgrado de 1961, cuando se comienza a hablar de una tercera vía, una que rompa con la bipolaridad y el dominio ideológico-económico de las superpotencias. Los líderes de Yugoslavia, India y Egipto (Josip Broz Tito, Jawaharlal Nehru, y Gamal Abdel Nasser respectivamente) comenzaron con este movimiento que pronto encontró eco en varias naciones, especialmente de África y Asia. A esta conferencia asistieron 25 países, de América solo asistió Cuba como miembro activo, y Bolivia, Brasil y Ecuador en calidad de observadores (López Cámara, 1993).

Uno de los requisitos para entrar a este movimiento era el de no pertenecer a ningún bloque o alianza política-militar, aunque nunca se menciona, se da por entendido que se busca que los países de este movimiento no tengan compromisos ni con la Unión Soviética ni con EUA. Pero no se trató solo de un movimiento de no aceptación pasiva, la idea era crear una resistencia efectiva en contra del *statu quo* bipolar. En ese sentido la conferencia contó con el apoyo discreto de Inglaterra y Francia, buscando que, en el movimiento de la tercera vía, los países que otrora fueron sus colonias rompieran la bipolaridad en favor de un sistema donde sus intereses se vieran beneficiados (López Cámara, 1993).

Aunque tanto la ruptura sino-soviética, como el movimiento de países no alineados no fueron los únicos eventos en la década de los sesenta en África y Asia, si fueron los movimientos que evidenciaron el desgaste de las alianzas en ambos lados, tanto en el bloque soviético como en el bloque de EUA. Sin embargo, esto no terminó por cambiar el mundo bipolar, al contrario, solo terminó por prolongar aún más el control que ejercían

sobre las nuevas naciones en el juego de geopolítica en busca de expandir su influencia y debilitar la posición del enemigo.

## Contracultura

Los sesenta vieron nacer un movimiento contra el rígido control político, económico y social que ejercía la dinámica bipolar en todo el mundo, el desencanto de la desaceleración económica aparecía por las fallas en el sistema de estado keynesiano, y también el acelerado crecimiento demográfico que experimentaron los países en la postguerra. Además, los textos académicos notaban este crecimiento y preveían escenarios de escases de alimentos de continuar con esa tendencia (Gómez, 2015).

En los jóvenes de los sesenta comenzó a nacer este desencanto de vivir en un mundo amenazado constantemente por la aniquilación nuclear, en el sistema rígido bipolar, y comenzó lo que hoy conocemos como la contracultura. Aunque en lo económico al periodo de la postguerra hasta finales de la década de los sesenta se le conocen como los años dorados (Hobsbawm, 1994), en los términos sociales comienza toda una protesta en contra del *American Way of Life* conservador. Tal vez el movimiento contracultural más icónico seria el movimiento *hippie*. Una abierta protesta en contra de las bases de la sociedad estadounidense, acompañada de *looks* escandalosos para la época, con música estridente que sirvió de fondo a las protestas de los jóvenes alrededor del mundo.

La contracultura *hippie* tuvo fuerte influencias del desencanto de la generación Beat y sus escritores (Kerouac, Burroughs y Ginsberg, etcétera). La ruptura con los patrones de sexualidad heteronormativos, el desprecio a los medios de comunicación, la industrialización, la masificación de productos y el rechazo a los conflictos bélicos se hacía evidente en las protestas que llevaron a cabo en diferentes ciudades (CUAED/UNAM., s.f.).

Irónicamente estos movimientos fueron vistos por los gobiernos como infiltraciones del enemigo. En el caso de los eventos de la Primavera de Praga en Checoslovaquia se les atribuyeron a los enemigos de la Revolución socialista, en el caso del movimiento *hippie* y el movimiento estudiantil en México se les vinculaba con los partidos comunistas e infiltraciones de la KGB. En ocasiones ambos movimientos tomaron elementos del otro como adalid en busca de una sociedad más abierta y plural.

Libertad, democracia en el caso de los jóvenes que se manifestaron contra los tanques del Pacto de Varsovia. Revolución, igualdad en el caso de los jóvenes de París, México y EUA. Es icónico que en los movimientos de protesta del sesenta en ciudades como México aparezcan los rostros de Karl Marx, Fidel Castro y Che Guevara. Y que en Praga se utilizó en el Muro de John Lennon como símbolo de insurrección. Los

estudiantes enarbolando los nombres que en el otro lado estaban combatiendo los otros jóvenes (Žantowský, 2018).

## Conclusiones

En realidad, más allá del símbolo, la contracultura y el legado de los sesenta, fue el de la lucha, el de la oposición a un sistema bipolar que mantenía en terror psicológico al mundo. Si algo podemos concluir de este breve recuento de imágenes de una década, es que las sociedades comenzaron la resistencia a vivir en un sistema bipolar. Si bien entre las superpotencias hubo una distensión, en el resto del planeta hubo esfuerzos de romper el duopolio.

La generación del sesenta fue la generación que luchó contra el sistema y perdió. En el caso de los países de la tercera vía, los países del tercer mundo fueron económicamente explotados y rezagados hasta que el sistema mismo terminó ocupando el nombre de su reivindicación como estigma y sinónimo de atraso: país tercermundista. Y en el terreno social también. La matanza de Tlatelolco, la Primavera de Praga, las dictaduras militares terminaron por silenciar brutalmente los reclamos de libertad, apertura y cese a la guerra.

La generación del sesenta es una generación triste que luchó y perdió, por eso para ellos la verdad es innegociable[2]. El sesenta vio nacer la oposición y resquebrajar la hegemonía de las superpotencias, pero al final, lograron imponer su poder y continuar con su carrera ideológica por dos décadas más. Sin embargo, el proyecto europeo, la contracultura, los movimientos sociales, y la voz de toda una generación sigue hasta el día de hoy presente cuando nos levantamos contra el sistema, a la larga el espíritu contestatario del sesenta ha perdurado más que la bipolaridad de la Guerra Fría.

La década de los sesenta, así, no solo fue una época de resistencia a la hegemonía de las superpotencias en el plano global, sino también un periodo de tensión y adaptación en el proceso de integración europea. Los eventos en torno a la entrada fallida de Reino Unido, la crisis de la silla vacía y el establecimiento de la PAC reflejan cómo Europa intentaba construir un nuevo modelo de cooperación, buscando el equilibrio entre sus aspiraciones supranacionales y la preservación de la autonomía de sus Estados miembros.

2 Esta frase fue dicha por José Waldo Villalobos Martínez en una tertulia acerca del origen en las discrepancias generacionales. Traductor e intérprete egresado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, más allá del vínculo académico de admiración, nos une una amistad profunda por lo cual deseo darle crédito por sus palabras.

## Referencias


ABC Historia. (2015, 31 de octubre). *Las instalaciones secretas de EE. UU. que estuvieron a punto de destruir medio mundo en la Guerra Fría*. https://www.abc.es/historia/abci-historia-instalaciones-secretas-eeuu-estuvieron-punto-destruir-medio-mundo-guerra-fria-201510310141_noticia.html

Anguiano Roch, E. (2015). China y América Latina y el Caribe: Enfoques asimétricos. En J. Martínez Cortés (Ed.), *América Latina y el Caribe y China: Relaciones políticas e internacionales 2015* (pp. 19-34). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

Aragón Camarena, A. (2017). Lógica y naturaleza de los retos al sistema de desarme y no proliferación nuclear en el siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 35-58.

CUAED/UNAM. (s. f.). *Movimiento hippie: Contracultura y crisis social en los años sesenta*. http://uapas2.bunam.unam.mx/sociales/movimiento_hippie

Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia: Balance y perspectivas*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

El Mundo. (2015, 29 de abril). *Una derrota "imposible" a 40 años del fracaso de EE. UU. en Vietnam*. https://www.elmundo.es/internacional/2015/04/29/5540647b22601dd6648b4571.html

Gómez, L. (2015). 1968: Demografía y movimientos estudiantiles. *Papeles de Población*, 251-291.

Hobsbawm, E. (1994). *Historia del siglo XX*. Crítica / Grijalbo Mondadori.

Kaplan, M. (2002). *Estado y globalización*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

López Cámara, F. (1993). *Dos capítulos de la diplomacia mexicana*. UNAM, CRIM.

Martínez Heredia, F. (1990). El socialismo cubano: Perspectivas y desafíos. *Estudios Latinoamericanos*, 76-89.

Nájar, A. (2018, 2 de octubre). *50 aniversario de la matanza de Tlatelolco: El controvertido (y poco conocido) papel de la CIA* en el conflicto estudiantil de 1968 en México. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45662739

Ocaña, J. C. (2010). *Historia del siglo XX*. http://www.historiasiglo20.org/HM/6-3a.htm

Patula, J. (1994). La cuestión alemana y Europa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 129-149.

Rapoport, M., y Laufer, R. (2000). Estados Unidos y los golpes de Estado en Brasil y Argentina en los años sesenta. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 1-27. http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/RRIIsesentas_lauferyrapoport.pdf

Revilla Taracena, E. A. (2010). *El proceso de integración europeo*. Universidad Anáhuac del Sur.

Saracho López, F. J., y Bokser Misses-Liwerant, J. (2018). Los 68: Movimientos estudiantiles y sociales en un emergente transnacionalismo y sus olas dentro del sistema-mundo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 13-52.

Victoriano Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina. *Argumentos*, 175-193.

Voss, M. (2011, 16 de abril). *Cuba: El "fracaso perfecto" de la invasión de Bahía de Cochinos*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/04/110414_cuba_aniversario_bahia_de_cochinos_invasion

Žantowský, M. (2018). Praga y México, 1968. *Revista de la Universidad de México*, 28-33.

# Los tropiezos para el ingreso de Reino Unido a las Comunidades Europeas

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez*

## Resumen

Reino Unido (RU) ingresó a las Comunidades Europeas (CCEE) hasta 1973, en este texto se realiza una revisión de los momentos en los cuales los países que iniciaron la integración consideraban que era fundamental incorporar a dicho Estado, así como la revisión de los otros dos periodos en los que quiso formar parte, pero tuvo la negativa de Francia para continuar con las negociaciones de su anexión. Los intereses económicos y políticos nacionales, junto con el contexto regional e internacional, influyeron en el proceso de adhesión, determinando uno de los momentos históricos más relevantes de la integración europea.

Las negativas generaron un complicado proceso para Reino Unido en la integración y generó las condiciones preferenciales que posteriormente determinarían su permanencia por más de cuarenta años.

La elección entre la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, las condiciones económicas, la seguridad internacional y los estadistas de la época son fundamentales para comprender las particularidades de este periodo histórico que marcó el devenir de Reino Unido, de Francia y de la posteriormente denominada Unión Europea.

El artículo tiene como objeto analizar los obstáculos y los momentos claves en el proceso de integración de Reino Unido a las Comunidades Europeas, destacando los intereses económicos y políticos de los actores involucrados, así como el contexto regional e internacional que influenció este proceso. Explora los intentos de adhesión del Reino Unido desde la década de 1950 hasta su incorporación en 1973, con énfasis en los vetos impuestos por Francia, especialmente bajo el liderazgo de Charles De Gaulle.

El planteamiento central del artículo es que la incorporación de Reino Unido a las Comunidades Europeas fue un proceso complejo debido a factores de política exterior, divergencias en modelos de integración económica, y tensiones entre supranacionalidad e intergubernamentalismo. A lo largo de diferentes momentos históricos, tanto los intereses nacionales de Reino Unido como los recelos franceses, particularmente de De Gaulle,

* Profesora e investigadora de tiempo completo de la UAM-Xochimilco. Jefa del área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura de la UAM- X.

obstaculizaron su entrada. La resolución de estas tensiones y el cambio en el liderazgo francés fueron cruciales para que Reino Unido lograra finalmente su adhesión en 1973.

**Palabras clave:** Reino Unido, adhesión, Comunidades Europeas, Francia, Charles De Gaulle.

## Introducción

En la revisión de la historia del proceso de integración europeo se hace referencia a los padres fundadores, los ideales y el contexto internacional, así como de las condiciones regionales que imperaban en dicho momento por ser los factores que definieron las características que tendría en un futuro.

La adhesión de Reino Unido no fue sencilla y tuvo como consecuencia la ralentización de la ampliación de las Comunidades Europeas (CCEE) y fue determinante para las siguientes adhesiones.

En la historia de la incorporación de Reino Unido a las Comunidades Europeas, se destaca principalmente cómo Francia rechazó su adhesión, refiriéndose al veto de 1961 y al de 1963. Sin embargo, las negociaciones para su incorporación resultaron mucho más complejas debido a las diferencias entre Francia, los Estados ya integrados en la comunidad europea, la entonces Comisión y los líderes británicos.

Hay cinco diferentes momentos en el periodo comprendido de 1950 hasta su incorporación en enero de 1973. El primer acercamiento fue con la Declaración Schuman el 9 de mayo de 1950; el segundo fue en el relanzamiento de la integración europea en la Conferencia en Messina, en la que se acordó la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) que se consolidaron en los Tratados de Roma en 1957; el tercero fue en 1961 con la primera solicitud de ingreso por parte de Reino Unido; el cuarto con la segunda solicitud de ingreso en 1963 y finalmente con las negociaciones para su incorporación de 1969 a 1972 y su ingreso formal en 1973.

Antes de las dos negativas francesas, había interés en que este país formara parte de la integración europea, aunque fueron evidentes las diferencias existentes con respecto a las características políticas que se creía debería tener dicho proceso. Por ello, debe analizarse cada uno de los acercamientos considerando a los actores involucrados, en este caso: los Estados y su política exterior, sus dirigentes, las condiciones políticas nacionales, así como las implicaciones económicas, políticas y de seguridad internacional del contexto en el que se dieron dichas negociaciones y las consecuencias que esta alianza tendría para todos los interesados.

## La Declaración Schuman y los Tratados de Roma

Al inicio de la integración europea, el 9 de mayo de 1950, con la Declaración de Robert Schuman "el gobierno francés propone [propuso] colocar el conjunto de la producción francoalemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa" (Truyol y Serra, 1999, p. 175) para crear una alianza europea en la que más Estados de la región formaran parte. Alemania Federal, Italia y los países del BENELUX (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) se unieron a esta iniciativa francesa, conformando así "la Europa de los seis".

Sin embargo, a diferencia de los países que decidieron aceptar la invitación de Francia, "el gobierno británico se mostró incómodo por no haber sido consultado con anterioridad (...) Gran Bretaña no estaba de ningún modo dispuesta a realizar los sacrificios de soberanía nacional que estaba en el centro del proyecto" (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2001, p. 89), por lo que la negativa la presentó el 3 de junio de 1950 por no considerarlo como uno de los principales actores europeos, así como por el carácter supranacional que tuvo la integración desde la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)[1]. Ese fue el primer momento en el que dicho país decide no incorporarse a la integración europea.

Para la población francesa y los dirigentes de la IV República la adhesión de Reino Unido en la integración era crucial como una estrategia para garantizar una balanza favorable frente a los intereses de Alemania, considerando los eventos suscitados durante la Segunda Guerra Mundial. Reino Unido era de los países vencedores, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y un Estado determinante en la política y seguridad del continente europeo.

Posteriormente, durante la negociación del "relanzamiento europeo" celebrado en la Conferencia de Messina donde se determinó la conformación del Mercado Común Europeo y de una Unión Aduanera, evidenciando nuevamente el gran alcance que se pretendía lograr con el proyecto comunitario, pero que iba en contrasentido a lo que Reino Unido consideraba debería ser el modelo económico de la alianza europea.

En estos dos periodos hubo un genuino interés de parte de los países miembros de las CCEE por que Reino Unido participara en las negociaciones y que le facilitara formar parte de dicha integración, como se muestra en la resolución de la Conferencia de Messina en el punto 6 donde menciona: "El gobierno del Reino Unido, como potencia miembro de la

1 La CECA tuvo un mayor impulso a la creación de instituciones supranacionales que no tuvieron las subsecuentes Comunidades creadas.

Unión Europea Occidental y como asociado a la Comunidad del Carbón y del Acero, será invitado a participar en estos trabajos" (Tamames y López, 2002, p. 87), haciendo una invitación formal para contribuir en los trabajos del modelo que debería tener la integración europea.

Reino Unido estuvo en la primera parte de las negociaciones en el otoño de 1955, en las que "el representante británico contribuyó mucho en las discusiones técnicas en torno a la creación del mercado común (...) en diciembre de 1955 se planteó claramente la cuestión de los compromisos políticos, el representante inglés se retiró" (Tamames y López, 2002, p. 87); es decir, que las propuestas sobre los compromisos políticos eran ambiciosas y difíciles de aceptar. La creación de una institución supranacional así como la incorporación de las políticas y plazos para lograr las cuatro libertades (libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios), además de que el "TCEE preveía el establecimiento de unas políticas comunes como la agrícola, la comercial o la de transportes, una coordinación en ciertos ámbitos, como el fiscal y el social, y la armonización de las políticas económicas internas" (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2001, p. 95) representaban compromisos políticos necesarios para el impulso que deseaban darle a la integración europea en ese momento, pero que para Reino Unido no fueron asimilables.

Los cambios en términos económicos que se incorporaron en las CCEE fueron mayores a lo que Reino Unido estaba dispuesto a aceptar y esto quedó plasmado cuando "Mr. Bretherton (...) explicó que el gobierno británico no se negaría a tomar en consideración su participación en una zona de libre comercio en Europa; pero lo que desde luego se podía excluir *a priori* es que pudiera aceptar la participación en una unión aduanera... que pudiera comprometer el sistema de preferencias imperiales" (Tamames y López, 2002, p. 87) por la defensa de las condiciones preferenciales que mantenía con los miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth*) conformada por la mayoría de las ex colonias de su imperio. Sin la participación de este Estado, los seis países fundadores decidieron crear la Comunidad Económica Europea y la EURATOM para poder seguir avanzando en su ambicioso proyecto comunitario.

En respuesta, Reino Unido consideró necesaria una alianza europea en términos económicos con las características que consideraba eran las idóneas y propuso a los otros Estados miembros de la OECE, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suiza y Suecia, que no formaban parte de las CCEE, conformar una Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés).

En este periodo, los jefes de Estado y de gobierno de los países europeos pusieron énfasis en los acuerdos económicos y su alcance fue lo que marcó el avance de los procesos de integración europeos, tanto en las recién creadas Comunidades Europeas, empezando por sectores estratégi-

cos como el Carbón y el Acero y una Unión Aduanera, como en la posteriormente conformada EFTA como una zona de libre comercio. Los dos enfocados en lograr un cambio en las economías europeas para revertir los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la postguerra. En contraste, las negociaciones que buscaron una unidad política o la creación de la Comunidad Europea de Defensa encontraron reticencias para poder concretarse.

Es así como Reino Unido, en dos ocasiones, respondió con una negativa a la incorporación a las CCEE. Creó una organización basada en el libre comercio que tuviera las características que consideraron más convenientes. Esto duró poco debido al avance económico de las Comunidades y el consecuente cambio de la postura británica para solicitar formalmente su ingreso.

## Solicitud de ingreso de Reino Unido (1961 y 1963)

El interés británico por ingresar a la integración europea se presentó en 1961 y tuvo que repetirse en 1967. Esto representó un cambio de la política exterior de Reino Unido respecto a su postura en 1950 y en 1957. En la década de los años 50 tuvo una invitación directa de parte de los Estados miembros de las Comunidades para que se incorporara y fueron rechazadas.

El interés de Reino Unido por incorporarse a las CCEE fue motivado por el crecimiento en el comercio intracomunitario. El valor económico de los 160 millones de habitantes europeos de las Comunidades Europeas y el incremento de su poder adquisitivo fue superior a los resultados de la recién creada EFTA. Los avances fueron evidentes, uno de ellos es que se tenía contemplado que "(...) en 1970 quedase completada la Unión Aduanera[2], (...) y ya en 1959 los intercambios comunitarios aumentaron un 19% respecto al año anterior" (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2001, p. 99).

La negativa del general De Gaulle al ingreso de Reino Unido a la integración europea es lo que se ha considerado relevante, pero el proceso fue mucho más complejo; en él se dieron declaraciones a favor de su incorporación, se iniciaron las negociaciones y posteriormente se negó su ingreso por varias causales. Eso se puede constatar en la entrevista concedida por el general De Gaulle al secretario de Relaciones Exteriores francés, Maurice Couve de Murville, en marzo de 1961 al cuestionarle si el mercado común estaba abierto a otros países incluyendo Inglaterra y a la pregunta de ¿cuáles serían las condiciones? la respuesta fue que sin condiciones, simplemente debería ser sobre la base de los principios existentes (CVCE, 2014). Es decir, que no existían limitantes siempre y cuando Reino Unido

2 Se logró dos años antes de la fecha propuesta.

aceptara las normas que los otros seis miembros habían determinado para la conformación de la integración.

Esto muestra que no había una negativa directa a Reino Unido de parte de Francia y que se justificaba el apoyo a su ingreso siempre que aceptara las características que le habían conferido los Estados miembros a las Comunidades.

Posterior a esta declaración, el 9 de agosto de 1961, el primer ministro británico Macmillan presentó la solicitud de adhesión a las CCEE e iniciaron las negociaciones, a pesar de no contar con el apoyo del partido laborista y tampoco de la totalidad de su propio partido respecto a esta política, lo que representó un factor en el inicio de las negociaciones. Estas posturas se modificaron hasta el año 1962, con el apoyo de los conservadores convencidos de las bondades del mercado común.

Por otra parte, el general De Gaulle, presidente de Francia, el 5 de septiembre de 1961, declaró:

> Los seis siempre quisieron que otros países, y particularmente Inglaterra, se adhirieran al Mercado Común, acepten sus obligaciones y obtengan sus beneficios. Nos damos perfecta cuenta de la complejidad del problema, pero se está haciendo todo para solucionarlo; no me queda más que expresar mi satisfacción, tanto si lo miro desde el punto de vista de Francia, Europa o del mundo entero (Werth, 1969, p. 439).

Esta declaración mostró el apoyo a las recién iniciadas negociaciones, así como su complejidad, "... el Reino Unido llegó a aceptar –punto importante- la política agrícola de los seis, si bien pidiendo un período transitorio de doce años" (Truyol y Serra, 1999, p. 71).

En el marco de estas negociaciones también se realizaron los primeros criterios para adhesión de los Estados al proceso de integración para ello,

> Ante la solicitud de España en 1962 y de Reino Unido, el diputado socialista alemán Birkelbach presentó un informe ante el Parlamento Europeo en el que se establecieron los primeros tres criterios de la adhesión: 1) geográfico, el país debe ser del continente europeo, 2) el criterio económico que menciona el requerimiento de una economía de mercado, pueden tener un desarrollo menor a la economía de los Estados ya miembros, pero se considerará un periodo de transición para poder adaptarse y, finalmente, 3) el factor político que establece que los Estados que se incorporen tengan un sistema político basado en la democracia (Antonio Truyol y Serra, 1999, pp. 232-238).

Reino Unido contaba con todos los criterios establecidos, a diferencia de España, donde existía una dictadura liderada por Francisco Franco, por lo que se continuó con las complicadas negociaciones y largas sesiones hasta que el general De Gaulle, en una rueda de prensa, el 14 de enero de 1963,

comunicó la negativa de Francia a aceptar la adhesión de Reino Unido a las CCEE bajo los siguientes argumentos:

1. Justificó las condiciones que tenían en común los seis Estados fundadores: sus economías eran similares, geográficamente son mucho más unidos y complementarios, no existía rivalidad de dominación o potencia entre ellos y no tenían hacia fuera ningún acuerdo político o militar particular.
2. Mencionó las características de Inglaterra que, desde su perspectiva, eran incompatibles con las Comunidades Europeas: es insular y muy diferente en cuanto a su economía y vínculos internacionales, debería renunciar a los privilegios con la Commonwealth y los compromisos que adquirió con su zona de libre comercio.
3. Señaló que las ampliaciones modificarían las características de la integración que habían formado y se complicaría la cohesión por la diversidad de economías, que abriría la puerta a que la integración continental pudiera ser absorbida por la comunidad atlántica, dejando de ser exclusivamente europea (CVCE, 1963).

En estas declaraciones, el presidente francés dejó en claro la unidad lograda en las Comunidades tanto en el avance económico y su complementariedad geográfica, como las dificultades técnicas que consideró podrían ser un factor de complejidad en la incorporación de Inglaterra por ser insular. Sin embargo, el discurso relevante fue sobre las alianzas económicas y privilegios que quería mantener este Estado con sus socios fuera de la integración, así como las alianzas políticas y militares que tenía con Estados Unidos, condición que podría influir en la modificación del proyecto exclusivamente europeo.

Asimismo, el tema de seguridad y defensa fue uno de los temas que, si bien no fue directamente mencionado en esta rueda de prensa, en el contexto de la Guerra Fría fue determinante para la negativa de Francia.

Una segunda solicitud de adhesión fue presentada por RU en mayo de 1967 por Harold Wilson del partido laborista, lo que significa que hubo un cambio en la percepción de los beneficios que traería al país el ingreso a las CCEE.

Las negociaciones por parte de la Comisión de las Comunidades iniciaron el 1º de octubre, y para el 27 de noviembre de ese año Francia presentó un segundo veto con el argumento de que existía una "incompatibilidad de la economía británica con la del Mercado Común" (Truyol y Serra, 1999, p. 72). Esto debido a la diferencia entre las economías de los países miembros de la integración y los efectos positivos logrados en la integración en contraste con la reciente devaluación de la libra esterlina.

Las negativas de parte de Francia en los comunicados del entonces presidente Charles De Gaulle no reflejaron las posturas de los integrantes

de las CCEE "(...) cinco de los Estados miembros estiman, con la Comisión, que cabe llevar adelante las negociaciones paralelamente a dicho saneamiento {de la economía} de Gran Bretaña" (Truyol y Serra, 1999, p. 72). Mostrando la división de perspectivas entre los Estados miembros de la integración, así como de la organización supranacional con la presentada por el presidente de Francia. Esto es significativo debido a que la negativa del general De Gaulle generó descontento de los otros Estados y de la Comisión, se consideró que se había atribuido la función de vocero de la integración, sin respetar el apoyo que ellos le estaban dando al ingreso de Reino Unido.

El modelo que tenía el General De Gaulle de lo que debería ser la integración europea era una postura más cercana a la británica, coincidiendo en la pertinencia de limitar la supranacionalidad y privilegiar el intergubernamentalismo. Sin embargo, la desavenencia era la de crear un proyecto europeo y frente a otro modelo en el que prevaleciera una postura pro-atlantista.

## Cambio de rumbo 1969-1973

La salida del general De Gaulle de la presidencia de Francia y la llegada de Georges Pompidou fue el cambio determinante para retomar la posibilidad de cualquier incorporación a la integración. En la conferencia de jefes de Estado y de gobierno en la Haya, los días 1 y 2 de diciembre de 1969, el ya presidente francés Georges Pompidou anunció que se iniciarían negociaciones aceptando la necesidad de anexar más Estados europeos.

Esta declaración fue la puerta de entrada para Reino Unido y otros Estados que habían solicitado su incorporación a la integración europea. Después de las negociaciones, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca ingresaron el 1º de enero de 1973.

Esta primera ampliación modificó la integración de "la Europa de los seis" a la de los nueve y generó beneficios y complicaciones, tal como lo dijo el general De Gaulle en la rueda de prensa en la que expresó la negativa de ingreso a Gran Bretaña en 1961, en la que resaltó que en el momento en el que ingresaran otros Estados, el proceso se convertiría en otra integración, con otras reglas muy diferentes a las que habían creado los primeros seis.

Cambió el número de integrantes en las instituciones comunitarias, los votos de cada Estado, la necesidad de crear acuerdos entre un mayor número de intereses nacionales, por mencionar algunos; pero lo más significativo fue que entre más Estados se incorporaban existía una mayor diversidad de los modelos de integración.

Los vetos que dio Francia a Reino Unido mostraron la reticencia de este país con respecto a las ampliaciones, lo que se mantendría con otros Estados. Si bien, no volvería a presentar un veto directo, si extendería las negociaciones hasta tener una salvaguarda de que sus intereses nacionales no se verían afectados por las nuevas adhesiones; por ejemplo, en la adhesión de España se suscitó con el denominado *giscardazo* o *mitterrandazos,* posturas que hicieron evidente que la reticencia francesa a la incorporación de nuevos miembros no dependía de la ideología del partido en el poder, sino que representa una política exterior de Estado en defensa de los intereses de las empresas y del sector agrícola nacional, lo mismo ha sucedido con la adhesión de Turquía.

## Conclusiones

El ingreso de Reino Unido a las Comunidades Europeas fue atípico en comparación con los otros Estados que decidieron formar parte de la integración europea. Fue invitado para incorporarse como miembro fundador; posteriormente, se le incorporó en las negociaciones para el "relanzamiento" de la misma en la creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en las dos ocasiones declinó participar. En contraste, creó un proceso de libre comercio con la EFTA y en el momento en el que decidió ingresar a las CCEE tuvo dos vetos de Francia, evitando en ese momento su ingreso. Finalmente se adhiere 1973, y en 2020 es el primer Estado que pide su retirada del proceso de integración. Sin duda su participación ha sido una de las más controversiales por la forma de ingresar, las posturas políticas dentro de la integración y su eventual salida.

Las negociaciones para el ingreso de Reino Unido fueron motivadas por diversos actores en diferentes periodos, en algún momento consideraron que no podía quedar fuera y en otros que era necesario que no ingresaran debido a lo que implicaría para Francia, principalmente, y para Europa y su papel en el contexto de la Guerra Fría. Es decir, el contexto tanto internacional como regional fue determinante para permitir que este Estado se integrara a las CCEE.

Entre los temas que incidieron para que no ingresara con anterioridad a 1973 se podrían mencionar los siguientes: la supranacionalidad fue considerada por RU como un paso muy ambicioso y contrario a sus intereses y compromisos internacionales; asimismo, aunque la integración de las CCEE buscaban ser un proyecto más ambicioso al plantear la creación de una unión política, la base sobre la cual alcanzaron los acuerdos necesarios para avanzar fue la economía, al igual que la EFTA, solo que con niveles de profundización diferenciados y con dispares efectos en sus economías,

siendo éste un factor que limitó el ingreso de Reino Unido en 1967. Otro tema fue la perspectiva que cada uno de los dirigentes nacionales tenía de la integración europea, por ejemplo, los cambios en los partidos nacionales británicos y su apoyo o falta del mismo a la incorporación del país a las CCEE, así como la fuerza que tenía el presidente francés en turno y el cambio en 1969; de igual manera se puede considerar que la seguridad internacional en el contexto de la Guerra Fría y las alianzas y contratos adquiridos por Reino Unido con Estados Unidos, fueron un factor de desconfianza para el presidente francés De Gaulle, y, finalmente, los pesos y contrapesos entre los Estados europeos con una Alemania dividida, Francia en busca de una mayor presencia en la región, el impacto que el ingreso de Reino Unido podría tener en el proceso de integración y la relación francoalemana con el Tratado del Elíseo.

Los argumentos que planteó el general De Gaulle estaban fundamentados en el contexto internacional de Guerra Fría, en las alianzas que tenía Reino Unido y en las pocas concesiones que Reino Unido estaba dispuesto a dar para ingresar a la integración europea. Como ya se mencionó, la postura de Reino Unido, en los más de cuarenta años que participó en la hoy Unión Europea eran muy similares a las que tenía el general De Gaulle sobre una integración más intergubernamental que supranacional, sin embargo, sus argumentos para defender cada una de estas posturas diferían.

La Declaración de Georges Pompidou en el Congreso de la Haya, en 1969, revirtió la negativa del presidente Charles De Gaulle y permitió la incorporación de Reino Unido y de los otros países europeos que habían presentado su petición de ingreso. Esta declaración dio inicio a la adhesión de tres Estados en enero de 1973 y permitió que la integración europea que inició con seis Estados europeos llegara a tener 28 Estados miembros hasta el año 2020, actualmente está conformada por 27 Estados, tras la salida de Reino Unido.

La incorporación de los Estados europeos en la Unión Europea será a la vez uno de los mayores referentes de éxito y una de las principales causas de las grandes dificultades del proceso de integración en el siglo XXI.

Si bien, los vetos a Reino Unido por parte del general De Gaulle han acaparado el momento histórico se han dejado de lado muchos relatos especializados en los que se refieren las solicitudes anteriores y el interés que tenía la población francesa y sus políticos por incorporar un intermediario en la relación francoalemana en la postguerra.

## Referencias

CVCE. (1963). *Conférence de presse de Charles de Gaulle (14 janvier 1963)*. https://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_charles_de_gau-

lle_14_janvier_1963-fr-5b5d0d35-4266-49bc-b770-b24826858e1f.html

CVCE. (2014). *Interview accordée par Maurice Couve de Murville (mars 1961)*. https://www.cvce.eu/obj/interview_accordee_par_maurice_couve_de_murville_mars_1961-fr-bda518d0-85c3-49c2-a5d5-d424f-3bfbe9c.html

Fernández Navarrete, D. (2010). *Historia de la Unión Europea: España como Estado miembro*. Delta Publicaciones.

Martín de la Guardia, R., y Pérez Sánchez, G. A. (2001). *Historia de la integración europea*. Ariel.

Tamames, R., y López, M. (2002). *La Unión Europea*. Alianza Editorial.

Truyol y Serra, A. (1999). *La integración europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos.

Werth, A. (1969). *De Gaulle*. Bruguera Libro Amigo.

# El Compromiso de Luxemburgo: la superación de la primera gran crisis del proceso de integración europeo

Fabiola Nava León*

## Resumen

La crisis de la silla vacía representa la primera gran crisis en el proceso de integración europeo. La postura del presidente francés, Charles De Gaulle, sobre cómo debería construirse una "Europa europea" determinó esta coyuntura del proceso integracionista. El Compromiso de Luxemburgo como mecanismo para solventar la crisis cumple con el objetivo, aunque representará un reto continuo en la subsecuente construcción de la integración, debido al establecimiento del derecho de veto. El presente artículo tiene como objetivo destacar 1) la postura gaullista ante el proceso de integración comunitario y 2) el papel del Compromiso de Luxemburgo como un mecanismo de cooperación que determinó construcción regional a partir de la superación de la crisis de la silla vacía.

El propósito del artículo es analizar la crisis de la silla vacía como la primera gran crisis en el proceso de integración europeo, con un enfoque en cómo la postura de Charles de Gaulle y el Compromiso de Luxemburgo desempeñaron un papel fundamental en la resolución de este *impasse*. El artículo se propone examinar tanto la posición gaullista en la integración como el impacto del Compromiso de Luxemburgo en la evolución del proceso integrador europeo.

El artículo plantea, como eje articulador, que la crisis de la silla vacía representó un choque entre la visión soberanista de Charles De Gaulle y la tendencia supranacional de la Comunidad Económica Europea. Esta crisis fue superada mediante el Compromiso de Luxemburgo, que permitió que Francia reanudara su participación en el Consejo de Ministros al aceptar el derecho de veto en temas de interés vital para cualquier Estado miembro. Esta solución, aunque resolvió temporalmente el conflicto, instauró el derecho de veto, que sería un desafío recurrente en el proceso de integración europea.

* Jiménez y Contreras Consultores. Egresada de la Maestría en Estudios en Relaciones Internaciones (UNAM).

**Palabras clave:** Tratado de Roma, crisis de la silla vacía, Compromiso de Luxemburgo, Charles De Gaulle.

## Introducción

El sistema bipolar que caracterizaba al contexto de la guerra fría empieza a flexibilizarse a partir de la década de 1960. En esta coyuntura, actores estatales, diferentes a las dos grandes potencias hegemónicas, comienzan a adquirir mayor protagonismo, sobre todo en la esfera económica, entre ellos, la Comunidad Económica Europea (CEE).

Si bien al finalizar la Segunda Guerra Mundial el reconocimiento de que la prosperidad de Europa dependía, en gran medida, de la paz entre Alemania y Francia, sirvió de motor en la primera etapa del proceso de integración, comenzado con el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1951; dicho proceso enfrenta su primer gran *impasse* con la crisis de la silla vacía entre 1965 y 1966.

La firma del Tratado de Roma en 1957[1], cuyo preámbulo establecía que las altas partes contratantes estaban "resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos" (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, 1957); es decir, el documento establecía como uno de sus objetivos principales "contribuir al avance hacia una unificación política más amplia de Europa" (Unión Europea, 2019). En este sentido, además de la creación formal de la CEE, dictaba una serie de pautas para consolidar dicho objetivo.

La llegada a la presidencia francesa del general Charles De Gaulle en 1958 marca una nueva etapa dentro del proceso integracionista caracterizada por la dicotomía entre la defensa de la soberanía nacional y la construcción de una Europa más unida, institucionalizada el año anterior con la firma del Tratado de Roma. De Gaulle, "apostaba por una Europa confederal en la que cada Estado conservase su plena soberanía de actuación" (Fernández Navarrete, 1999, p. 85).

En consecuencia, la figura del general De Gaulle también puede ubicarse en una suerte de dicotomía entre quienes lo consideran un actor clave de la construcción de la Europa institucionalizada, y sus detractores que aseguran que su presidencia atrajo incertidumbre al proceso de integración.

1 Para fines del presente artículo, se hace referencia al Tratado de Roma como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea; entendiendo que hay un segundo Tratado por el que se constituyó la Euratom y que en conjunto se les conoce como Tratados de Roma.

## La crisis de la silla vacía

En el marco de la coyuntura descrita, tiene lugar el primer gran *impasse* del proceso de construcción de una Europa más unida: la crisis de la silla vacía. El Tratado de Roma de 1957 establecía que en 1965 los actores estatales "debían ponerse de acuerdo sobre dos cuestiones cruciales: la financiación de la política agrícola común (PAC) y el uso cada vez más extendido del voto por mayoría cualificada en el Consejo" (Secretaría General del Consejo, 2013, p. 11).

Dado que en 1965 expiraban los reglamentos de financiación de la PAC, por encargo del Consejo, la Comisión encabezada por Walter Hallstein presentó un plan de financiación para el período 1965-1970. Con base en los términos dispuestos por el Tratado de Roma, una vez que finalizara la fase de transición de las Comunidades Europeas planificada para 1970, los aranceles sobre las importaciones agrícolas pertenecerían a la Comunidad, en lugar de a los gobiernos nacionales, constituyendo así sus propios recursos (Dinan, 2004, p. 37). De tal manera que, la propuesta presentada por Hallstein además de contemplar dichos términos y proponer un sistema de recursos propios para la Comunidad, sugirió que se ampliaran las competencias de la Asamblea en materia de presupuesto y se asignaran más responsabilidades a la Comisión (Secretaría General del Consejo, 2013, p. 11).

Al mismo tiempo, con la finalidad de concretar la creación de un mercado único, la CEE impulsaba una reforma al sistema de votación de unanimidad a mayoría cualificada. Por lo que, en 1966 el Consejo de Ministros reunido en Luxembugo, con base en lo previsto por el Tratado de Roma, buscaba poner en marcha las previones relativas al proceso de toma de decisiones, el cual establecía la regla de mayoría general, salvo en exepciones contempladas (Fernández Navarrete, 1999, p. 91).

Ambas cuestiones enfrentaron frontalmente las posiciones de Charles de Gaulle y Walter Hallstein. El presidente francés tenía una concepción europeísta más orientada a la confederación, destacando el papel de la soberanía estatal para la toma de decisiones que afectaran las cuestiones primordiales de los intereses de los Estados miembros. En tanto, Hallstein abogaba por una integración de carácter federal. Por tanto,

> la crisis surgió (...) de las tensiones derivadas de la inevitable cesión de soberanía de los Estados para crear una auténtica supranacionalidad. [En la que] Francia no estaba dispuesta a que los miembros de la Comunidad Europea decidiesen sobre asuntos que podrían ser "vitales" para su país. [Y] el cambio del método del voto (...) fue el detonante (...) [pues] significaba la disminución del poder de cada Estado (Neila Hernández *et al*., 2018, p. 209).

El punto más álgido de estas posturas encontradas tuvo lugar el 30 de junio de 1965 en el marco de la reunión del Consejo de la Comunidad Económica Europea para debatir las propuestas de la Comisión relativas a la financiación de la PAC, donde el ministro francés de Asuntos Exteriores intentó separar la financiación de la política agraria común del tema institucional, al entender que el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada embarcaba a las Comunidades hacia una orientación supranacional (Gutiérrez Espada, 2003, p. 2).

De tal manera que podemos identificar un doble propósito de la postura francesa: 1) controlar a la organización a través del dinero, en el caso de la financiación de la PAC; y 2) evitar otorgar más poderes al nivel europeo, pues reducía la soberanía nacional, en el caso del sistema de votaciones (Troitiño, Polese y Braghiroli, s.f.). Para la consecución de dicho propósito, "el ministro de Asuntos Exteriores francés informó a sus colegas (...) que Francia no participaría en adelante en las reuniones del Consejo de Bruselas, (...) hasta que no se hubiera alcanzado un acuerdo satisfactorio sobre la financiación de la política agrícola común" (Fleites Marcos, 2019, p. 154).

Adicionalmente, el 1 de julio de 1965, el gobierno de Charles De Gaulle "llamó a París a su Representante Permanente en Bruselas y anunció su intención de dejar de asistir a las siguientes reuniones del Consejo, y de no tomar parte en los trabajos del Coreper ni de otros comités ni grupos de trabajo del Consejo" (Secretaría General del Consejo, 2013, p. 12). Los sucesos del 30 de junio y 1 de julio marcan el inicio de la crisis de la silla vacía, que se extendería por seis meses.

## El compromiso de Luxemburgo

La crisis de la silla vacía enfrentó a la Francia gaullista con los otros cinco miembros de la CEE[2], quienes pugnaban por hacer cumplir el Tratado de Roma. Para solventar el *impasse*, la Comisión presentó una serie de propuestas que fueron rechazadas por Francia. Paralelamente, el presidente De Gaulle enfrentaba las consecuencias de la crisis en la política interna.

De cara al proceso de reelección presidencial, las organizaciones campesinas y empresarios, evidenciaron la afectación a sus intereses a causa de la política del presidente. Por tal motivo, el proceso electoral se tornó difícil para De Gaulle; quien tuvo que presentarse a la segunda vuelta para ganar, con poco margen de votos, la presidencia. En este contexto, una se-

2 Hasta 1972, los países miembros eran: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

mana después de las elecciones, la Francia gaullista anuncia su disposición para negociar el fin de la crisis (Dinan, 2010, p. 38).

Debido al renovado interés de Francia y al esfuerzo de los otros cinco Estados miembros, desarrollado a través de una intensa campaña con el fin de impedir el desmantelamiento del proceso integracionista; en enero de 1966, se organizó una reunión en Luxemburgo, fuera del marco de Bruselas para superar el *impasse*.

La reunión especial se desarrolló en dos partes los días 17, 18 y 28, 29 de enero de 1966, la primera cita sirvió para acercar las posturas de los representantes, aunque no fue definitiva; en tanto, la segunda logró un punto de encuentro en la "constatación del desacuerdo" (Fleites Marcos, 2019, p. 155), a través de poner en evidencia la disconformidad francesa con el sistema de votaciones.

El proceso de negociación culminó con una declaración de los seis el 29 de enero de 1966 en el que señalaban haber alcanzado un acuerdo sobre las futuras relaciones entre la Comisión y el Consejo y la aplicación del voto por mayoría cualificada (Secretaría General del Consejo, 2013, p. 12). De esta manera, el Compromiso de Luxemburgo postulaba que:

> 1. Cuando, en caso de decisiones susceptibles de ser adoptadas por mayoría a propuesta de la Comisión, se hallen en juego intereses muy importantes de uno o de varios aliados, los miembros del Consejo se esforzarán en un plazo razonable de llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respeto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad, de conformidad.
>
> 2. La delegación francesa considera que, cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguirse hasta que se llegue a un acuerdo unánime.
>
> 3. Las seis delegaciones comprueban que subsiste una divergencia respecto de lo que debería hacerse en caso de que no se llegase por completo a una conciliación.
>
> 4. No obstante, estiman que esta divergencia no impide que se reanuden, según el procedimiento normal, los trabajos de la Comunidad (citado en Dinan, 2010, pp. 38-39)

En este sentido, el sistema de votaciones en el Consejo fue de mayoría cualificada; requiriendo de 12 votos si la desición se refería a una propuesta de la Comisión y a 12 votos emitidos por un mínimo de cuatro miembros, en los demás casos (Secretaría General del Consejo, 2016, p. 57) (Ver tabla 1).

**Tabla 1. Distribución de votos en el Sistema de votación del Consejo de la CEE, con base en el Tratado de Roma: mayoría cualificada entre 1958 y 1972**

| Estado miembro | Votos |
|---|---|
| Alemania | 4 |
| Francia | 4 |
| Italia | 4 |
| Bélgica | 2 |
| Países Bajos | 2 |
| Luxemburgo | 1 |
| Total | 17 |

Fuente: Secretaría General del Consejo (2016, p. 57)

Con la declaración del Compromiso de Luxemburgo, Francia ocupa nuevamente su puesto en el Consejo. A partir de ese momento, las negociaciones se centraron en la financiación de la PAC, alcanzando rápidamente un acuerdo en dicha materia, lo que pone en evidencia que no era esa la cuestión de fondo en la crisis de la silla vacía. De tal manera, que podemos observar que la postura nacionalista francesa resultó beneficiada de la declaración al proteger los intereses vitales de cada Estado miembro, objetivo primordial del gaullismo, a través del uso político de la crisis.

## Conclusiones

La crisis de la silla vacía representó la primera gran crisis del proceso de integración europeo, situada en un contexto de crecimiento de la CEE como un actor relevante de las relaciones internacionales en el sistema bipolar de la guerra fría. Dicha crisis se enmarca en una coyuntura nacional específica encabezada por el presidente Charles de Gaulle y determinada por su postura ante el proceso de integración europeo.

La evaluación de la declaración del Compromiso de Luxemburgo es agridulce: por un lado, cumple con el objetivo de superar el *impasse* de la silla vacía al alcanzar un acuerdo sobre el sistema de votaciones y lograr el retorno de Francia; por el otro, representará el uso del derecho de veto en cuestiones vitales para la soberanía de los Estados miembros. De acuerdo con la secretaria general del Consejo (2013, p. 12), este acuerdo limitó la creciente influencia de la Comisión y concedió el uso del derecho de veto cuando una decisión afectara intereses importantes.

En esta misma tesitura, algunos autores refieren que el Compromiso de Luxemburgo representa un instrumento que "recoge la necesidad de atender a los intereses vitales de cada Estado, de tal manera que en la práctica era una vuelta a la unanimidad" (Neila Hernández *et al*., 2018, p. 210)

y con esto, " dio la oportunidad a los Estados miembros por separado de dejar en suspenso propuestas específicas" (Secretaria General del Consejo, 2013, p. 13). Es decir que, ya que la declaración de 1966 no especificaba cuáles eran esos "intereses vitales" o "intereses muy importantes", la unanimidad se convirtió en la regla general de las votaciones del Consejo, donde las propuestas de la Comisión encontrarían reticencia, convirtiendo al primero en un órgano de discusión técnica en lugar de un órgano político decisorio (Fernández Navarrete, 1999, p. 91).

No obstante, al mismo tiempo, el Compromiso de Luxemburgo representa una contribución esencial de los seis para no frenar el proceso de integración. Un punto de encuentro a través del cual continuar construyendo la Europa comunitaria, cediendo en el tema de la votación, que estableció pautas para mejorar la coordinación de las actividades de las Comunidades y sus instituciones, y abonó a la subsecuente fusión de los ejecutivos institucionalizada en el Tratado de Bruselas de 1967.

El Compromiso de Luxemburgo cierra el capítulo de la primera gran crisis del proceso de construcción de la Europa comunitaria y sienta las bases en el tema decisorio de cara a los futuros retos de la integración.

## Referencias


Dinan, D. (2010). *Ever closer union: An introduction to European integration*. Lynne Rienner Publishers.

Fernández Navarrete, F. (1999). *Historia y economía de la Unión Europea*. Ramón Areces.

Fleites Marcos, Á. (2019). La prensa española ante la crisis de la "silla vacía", 1965-1966. *Revista Autónoma, 14*, 153-171.

Gutiérrez Espada, C. (2003). Sobre la conveniencia de renunciar al Compromiso de Luxemburgo. *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja, 11*, 2-9.

Neila Hernández, J. L., *et al.* (2018). *Historia de las relaciones internacionales*. Alianza Editorial.

Secretaría General del Consejo. (2013). *El Consejo de la Unión Europea, 1952-2012*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Secretaría General del Consejo. (2016). *El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea a través del tiempo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. (1957, 25 de marzo). *Unión Europea*.

Troitiño, D., Polese, A., y Braghiroli, S. (s. f.). De Gaulle y Europa: Nacionalismo frente a integración. *Revista de Occidente, 443*, 87-101.

Unión Europea. (2019). *Tratados de la Unión Europea*. https://europa.eu/european-union/law/treaties_es

# Origen y consolidación de la Política Agrícola Común

Roxana Torres Pérez*

*"¿Qué haría la Comunidad Económica Europea si Europa no asegurara sus propias necesidades alimentarias con sus propios productos?"*
*Charles De Gaulle, 1963*

## Resumen

Este artículo examina los factores clave, tanto internos como externos, que motivaron la creación de la Política Agrícola Común (PAC) en Europa Occidental. Para ilustrar este proceso, se ofrece un contexto histórico sobre el surgimiento de la PAC, seguido de una descripción del establecimiento del mercado agrícola común, basado en los principios de preferencia comunitaria, unidad de mercado y solidaridad financiera. Se concluye que la PAC logró garantizar la autosuficiencia alimentaria mediante la conformación de un sistema integral normativo aplicable para los sectores agropecuarios de los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE), pero que habría de reformarse en el corto plazo.

El objetivo de este artículo es examinar los factores que motivaron la creación de la Política Agrícola Común (PAC) en Europa Occidental, explorando tanto el contexto histórico como los aspectos económicos y políticos involucrados en su establecimiento. El texto analiza cómo la PAC logró garantizar la autosuficiencia alimentaria en Europa y anticipa la necesidad de reformas debido a los excedentes y los desafíos de sostenibilidad.

El enfoque del artículo se basa en la necesidad de crear una política que garantizara la seguridad alimentaria y la estabilidad económica en el sector agrícola de Europa. Se describe la PAC como un pilar esencial de la integración europea, implementado para satisfacer las necesidades básicas de alimentación y fomentar la autosuficiencia. Además, plantea la PAC como un proyecto de cooperación transnacional que no solo estabilizó el mercado agrícola europeo, sino que también enfrentó desafíos derivados de la sobreproducción, el proteccionismo y la competencia en el mercado global.

**Palabras clave:** Europa, mercado, política agrícola común, alimentación.

* Profesora de asignatura adscrita al Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAyED) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

## Introducción

La creación de la Política Agrícola Común (PAC) en 1962 fue un hito crucial al constituirse como pilar fundamental del proceso de integración europeo. En principio, se buscó garantizar la autosuficiencia alimentaria, modernizar y adaptar las industrias agropecuarias de Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos con base en las necesidades nacionales y regionales de la postguerra. Fue así que, junto con el carbón y el acero, el sector agrícola desempeñaría un papel clave en la consolidación del mercado común europeo, que se define por la libre circulación de factores de producción, incluyendo bienes, servicios, capital y mano de obra.

Este artículo se centrará en el periodo comprendido entre 1962 y 1970. El objetivo es examinar por qué fue necesario para Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos concertar una PAC, cómo logró implementarse y por qué habría que reformarla poco tiempo después de su instauración. En la primera parte, se considerarán aspectos de interés nacional que motivarían la cooperación intergubernamental en materia agrícola. A su vez, se tomará en cuenta el marco jurídico internacional creado a partir del Tratados de Roma de 1957, cuya entrada en vigor en 1958 daría vida a la Comunidad Económica Europea (CEE) y, en consecuencia, permitiría la puesta en marcha de la PAC.

En la segunda sección del artículo, se explorarán aspectos del modelo corporativista que sirvió de base para la creación de la PAC. Lo innovador y complejo de este modelo radicó en que su aplicación sería de carácter transnacional, al involucrar la participación de representantes del sector agrícola de los seis Estados miembros de la CEE, de los gobiernos nacionales e instituciones comunitarias en la toma de decisiones. En este contexto, se destacará el papel del socialdemócrata neerlandés, Sicco Mansholt, quien se convertiría en el primer Comisario Europeo de Agricultura y en el principal impulsor y reformador de la PAC.

La última parte del artículo concluye que la PAC estableció un marco normativo integral en materia agrícola y se consolidó como una política beneficiosa para los sectores agropecuarios de los Estados miembros de la CEE. No obstante, los excedentes en la producción agrícola vislumbrarían un escenario crítico y poco sostenible para la PAC, por lo que sería inevitable reformarla en el corto plazo.

## Origen de la Política Agrícola Común

El sector agrícola desempeña un papel fundamental al satisfacer las necesidades básicas de alimentación y nutrición de cualquier sociedad, cuya

importancia va más allá de la producción primaria. Por un lado, la agricultura impulsa la creación de industrias agroalimentarias que agregan valor a una amplia gama de productos agrícolas en donde destacan procesos como el uso de subproductos y residuos, así como su integración a la cadena de suministro y canales de comercialización (Riveros y Heinrichs, 2014). Por otro lado, los bienes agrícolas poseen una demanda inelástica, lo que implica que "sin importar el precio de la comida, la gente no puede dejar de comer, así como tampoco puede comer más de cierta cantidad por mucho que los precios bajen" (Ruano 2023, p. 271). En resumen, el sector agrícola impacta no solo en la producción de alimentos, sino también en la generación de valor agregado y en la estabilidad entre la oferta y la demanda.

Como ha sido ampliamente estudiado, durante la primera mitad del siglo XX Europa había enfrentado dos conflictos importantes que, además de muerte y devastación, provocaron escasez alimentaria. Uno de los casos más conocidos fue el de la hambruna holandesa o *Hungerwinter*, que inició en otoño de 1944 y se extendió hasta la primavera de 1945, debido al embargo del transporte de alimentos por parte del ejército nazi durante la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con la organización *Hongerwinter Onderzoek* (2024), las raciones en la parte occidental de Países Bajos eran de entre 400 y 800 calorías por día, es decir, menos de una cuarta parte de la ingesta calórica recomendada para adultos; lo que provocó la muerte de 25,000 personas por frío e inanición. De ahí que la autosuficiencia alimentaria y la recuperación económica constituyeran una prioridad.

La motivación de Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos en concertar una política agrícola común respondió a un interés nacional y de seguridad alimentaria. En primer lugar, los países del grupo BENELUX[1] querían garantizar precios agrícolas favorables para sus consumidores. Italia, por su parte, deseaba desarrollar la producción agrícola de su región meridional que incluye Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Molise y Sicilia, así como partes de Abruzzo y de la región de Lacio (Izam y Onffroy de Vérez, 2000). Mientras que Francia quería asegurar un mercado común que ofreciera a su sector agrícola posibilidades de venta para colocar sus excedentes agrícolas. Y Alemania, al observar los excedentes agrícolas franceses, deseaba invertir en el sector agropecuario de dicho país mediante la introducción de maquinaria que permitiera la modernización del sector (Delorme y Silva, 2001).

Es importante destacar que la reactivación del sector agrícola en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, fue posible gracias a la ayuda exterior otorgada por el gobierno de Estados Unidos a través del Plan Marshall.

1 Se refiere al Tratado de Unión Aduanera conocido como BENELUX firmado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo el 5 de septiembre de 1944 y que entraría en vigor el 1 de enero de 1948.

Dicho plan permitió poner en marcha el Programa de Recuperación Europea entre 1948 y 1952 y en cuyo marco se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para administrar los fondos del Plan Marshall. A través de la OECE, se alentó a los países miembros a crecer su industria, agricultura, energía, tecnología y contribuir al libre comercio; además de la convertibilidad de las monedas europeas. Los miembros de la OECE eran: Alemania Federal, Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Trieste (EUI, 2024).

A su vez, en 1953 surgió la Agencia de Productividad Europea (EPA por sus siglas en inglés). Durante sus siete años de existencia, la EPA permitió el desarrollo de proyectos de cooperación técnica y científica entre los Estados miembros de la OECE orientados a aumentar la productividad del sector agrícola. De acuerdo con Finn (1964, p. 450), los proyectos sobre agricultura se enfocaron en: 1) métodos de comercialización agrícola; 2) comparación y precisión de estadísticas agrícolas por país; 3) uso de grados y estándares para productos agrícolas perecederos; 4) métodos para salvaguardar la pureza de las semillas; 5) estándares internacionales para prueba de equipos agrícolas; 6) intercambio sobre uso pacífico de la energía nuclear en la agricultura. Además de la EPA, los países de la OECE crearon en 1955 un Comité Ministerial de Agricultura y Alimentación con el propósito de conducir reformas y armonizaciones de sus políticas agrícolas (Zobbe, 2001, p. 4). En resumen, la OECE constituyó la antesala de la concertación política y cooperación internacional de la postguerra y que motivaría la visión y misión de consolidar un proyecto de integración regional que contemplara al sector agrícola.

El acceso a los fondos del Plan Marshall y la cooperación técnica y científica favoreció la recuperación económica en Europa Occidental, particularmente de países como Alemania, Francia e Italia. De hecho, el uso generalizado del tractor hizo que la recuperación de sus sectores agrícolas después de la Segunda Guerra Mundial fuera notablemente más rápida a diferencia de la Primera Guerra Mundial (Dam, 1967). Entre 1955 y 1961, la capacidad agrícola de dichos países alcanzó los niveles anteriores a la guerra, gracias a políticas que fomentaron la intensificación de la producción agropecuaria. Estas políticas se caracterizaron por la sustitución de mano de obra por capital (Johnston y Mellar, 1961). Es decir, se apostó por la inversión en tecnología y mecanización de la industria con miras a multiplicar la producción, distribución, almacenamiento, procesamiento y consumo de bienes agrícolas.

A pesar de los avances en materia agrícola, los miembros de la OECE vislumbraron la necesidad de asegurar la eliminación arancelaria y el uso compartido de recursos estratégicos. En este marco, tuvo lugar el Tratado de París mediante el cual se creó la Comunidad Económica del Carbón

y el Acero (CECA) en 1951. Dicho tratado sentó las bases de la futura integración económica transnacional e incluso de la noción de un modelo de organización supranacional conforme a los ideales del entonces Ministro de Exteriores de Francia, Robert Schuman, también conocido como uno de los "padres de Europa". Así fue como los gobiernos nacionales de Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos acordaron compartir el uso del carbón y el acero y cuya administración, producción, regulación de precios e intercambio se llevaría a cabo por un Alta Autoridad Común.

En vista de que los países miembros del grupo BENELUX formaban parte de la CECA, se consideró retomar aspectos de su integración económica. En el marco de la reunión celebrada en Messina, Sicilia en 1955, los miembros de la CECA plantearon la necesidad de ampliar la cooperación más allá del carbón y el acero y extenderla hacia otros sectores económicos, como por ejemplo los bienes agrícolas. Con base en el documento denominado Memorándum del Grupo de BENELUX, se delinearon las bases de concertación de nuevos tratados que permitirían la fusión gradual de las seis economías de los países de la CECA para conformar un mercado común, armonizar políticas económicas y sociales e incluso fomentar la cooperación en materia de energía atómica con fines pacíficos (CVCE, 2016).

Dos años después de la reunión de Messina, específicamente el 25 de marzo de 1957, los miembros fundadores de la CECA firmaron en la ciudad de Roma nuevos tratados cuyo contenido sería inédito y novedoso. Tanto el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) como el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se convirtieron junto con la CECA en el marco legal del proyecto de integración europea. Específicamente en el caso de la CEE, se adoptó un Arancel Aduanero Común para los productos procedentes de terceros países y se acordó un proceso de transición de 12 años para la eliminación de aranceles entre los Estados miembros. Es decir, se definieron las bases del libre comercio y se estableció la protección de los bienes comerciados a través de una unión aduanera.

De este modo, la CEE constituyó el hito de la Política Agraria Común (PAC). De acuerdo con el Artículo 39.1 del Tratado de la CEE (1957) se definieron los objetivos para desarrollar una política agrícola común europea que consideró:

a. incrementar la productividad;
b. garantizar un nivel de vida equitativo de la población agrícola;
c. estabilizar los mercados;
d. asegurar abastecimiento y;
e. suministrar bienes a precios razonables para los consumidores.

Asimismo, en el Artículo 43 del Tratado de la CEE (1957), se estipuló la elaboración de un estudio comparativo de políticas agrícolas que permitiera identificar recursos y necesidades de los seis países y así aplicar una política agrícola común mediante la celebración de una conferencia. De hecho, durante la Conferencia de Stressa en 1958, se definieron los principios de la PAC. Se estableció que la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera constituirían su marco normativo. En la práctica, lo anterior significó la eliminación de aduanas y barreras a productos agroalimentarios entre los países miembros; la preferencia a la producción de bienes agroalimentarios propios de cada región para desalentar la importación y el establecimiento de un fondo de financiamiento comunitario conocido como Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (Markovic *et.al.*, 2012).

## Consolidación de la Política Agrícola Común

La PAC se concibió y estructuró con fundamento en el modelo corporativista bajo el liderazgo de Sicco Mansholt. De acuerdo con Delorme y Silva (2001, p. 61), Mansholt era "fiel al modelo corporativista del que su país produjo una de las versiones más acabadas". Por un lado, el corporativismo concibe al Estado como la autoridad que rige a la sociedad, entendida ésta como un grupo homogéneo desde un punto de vista geográfico, cultural y religioso y que apuesta por el proteccionismo (López, 2017). Por otro lado, también se concibe como un sistema de interacción entre el Estado y las organizaciones representativas de grupos sociales específicos, como sindicatos y asociaciones empresariales. En este sistema, el Estado desempeña un papel activo al mediar y regular las relaciones entre estos grupos y puede influir en la toma de decisiones económicas y sociales (Schmitter, 1974).

Sicco Mansholt fue un socialdemócrata de origen neerlandés que en su juventud laboró en el campo y posteriormente incursionó en la política como servidor público de su país y después a nivel europeo. Entre abril y mayo de 1945 ejerció el cargo de alcalde interino de la antigua provincia de Wieringermeer, en cuyo periodo estableció una red de distribución de alimentos y de ayuda a refugiados. En reconocimiento a su labor y tras la retirada del ejército nazi de Países Bajos en mayo de 1945, se estableció un Gabinete de Unidad Nacional que designó a Mansholt como Ministro de Agricultura, Pesca y Distribución de Alimentos, cargo que ocupó hasta 1956. Lo destacable de su gestión fue el impulso en la transformación y modernización del sector agrícola de su país. Posteriormente, en el marco de la CEE, de 1958 a 1972 se convertiría en el primer Comisario Europeo de Agricultura; en cuyo cargo impulsaría la implementación y

funcionamiento de la PAC con base en su experiencia previa. De acuerdo con la Comisión Europea:

> [...] fijó precios mínimos para los productos agrícolas más importantes además de impuestos de importación y ayudas a la exportación para fomentar la productividad, impulsó la inversión en investigación y formación, así como la concentración parcelaria para obtener unidades mayores y más eficientes (Comisión Europea, 2024, p. 1).

Uno de los grandes legados de Mansholt fue la conducción de la práctica tradicional del corporativismo estatal hacia un nivel transnacional en el marco de la PAC. En septiembre de 1958, en acuerdo con la CEE, se creó el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA) que agruparía a diversas organizaciones como sindicatos nacionales, cámaras de agricultura, organizaciones especializadas, cooperativas, organizaciones de jóvenes productores, organizaciones de mujeres de productos agropecuarios y del ámbito rural (Delorme y Silva, 2001). Además del COPA, se impulsó la creación de comités de gestión de la PAC para discutir asuntos en torno a las regulaciones de cada sector agrícola, así como la elaboración de dictámenes sobre la aplicación de la legislación dentro de la competencia de la CEE (Jordan, *et al*., 1994, p. 250). En 1961, concluyó la primera etapa de negociación entre el COPA y la CEE, y se estableció una unión aduanera para los productos agrícolas e industriales con una tarifa común sobre las importaciones extracomunitarias; también se acordó aplicar una política agrícola con miras a la autosuficiencia regional (León, 1994, p. 291). En resumen, Mansholt abogó por la creación de estructuras organizativas que facilitaron la colaboración y negociación entre los distintos grupos del sector agrícola, los gobiernos de los Estados miembros de la CEE y las instituciones comunitarias con el objetivo de mejorar la eficiencia y la competitividad del sector.

Los productos agrícolas e industriales que se consideraron de manera inicial dentro de la PAC fueron aquellos que constituían la base de la dieta de la población de Europa Occidental. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1965, p. 219), los bienes que mayormente se produjeron en los seis países de la CEE en el bienio 1962-1963 fueron papas, trigo, cebada, avena, maíz, centeno y manzanas; además de productos procesados como leche, vino, harina, salvado, malta, almidones, aceite de olivo, carne de vacuno y ternera, cordero, cerdo y aves, principalmente.

Los cereales constituían los principales cultivos de los países de la CEE. No obstante, al momento de la implementación de la PAC, en enero de 1962, se acordaron regulaciones comunes que incluían a otros productos. Entre ellos se encontraban: carne de aves y cerdo, frutas, hortalizas, uvas y vino; mientras que para diciembre de 1963 las regulaciones del

mercado comunitario también abarcarían a los productos lácteos, carne de vacuno y arroz (FAO, 1965, p. 154). Lo anterior con miras a incorporar en el corto plazo, la regulación de todos los bienes agropecuarios producidos y transformados en los países de la CEE.

Particularmente en el caso de los cereales, los precios fueron clave para el funcionamiento de la PAC. Werner Feld (1979, p. 338) señala que el acuerdo de precios de 1964 fue un paso significativo, debido a que el precio de los cereales forrajeros era un componente importante del precio del cerdo, los huevos y las aves de corral que, en conjunto, constituía un tercio del valor de la producción agrícola comunitaria total. Del mismo modo, la necesidad de fijar los precios se debió a las diferencias en los costos de producción y consumo, provocados por la oferta y demanda; la cual también estaba supeditada a las condiciones climáticas y tipo de suelo de cada país miembro.

Con relación a la fijación de precios de producción y consumo, se observó que las variables de espacio, tiempo, diversidad de productos y calidad eran esenciales. En términos de espacio, por ejemplo, se identificó que, en el distrito de Chartres, ubicado al suroeste de París en la región francesa de Loire, los precios del trigo eran más bajos debido a la producción excedentaria, en comparación con la ciudad de Duisburg, localizada en la región del Ruhr alemán,[2] cuya producción era deficitaria (Dam, 1967, p. 223). Como solución, la CEE (1962) consideró fijar los precios y subsidiar los costos de transporte de los envíos a Duisburg para asegurar que los excedentes de una zona fluyeran hacia centros deficitarios.

Los ciclos productivos también fueron otro aspecto a considerar. Por ejemplo, aunque los cereales en grano se consumían y compraban durante todo el año, el problema era que la producción se llevaba a cabo una vez al año. De acuerdo con Kenneth W. Dam (1967, p. 223), lo anterior impactaba en el cambio de precios al ir aumentando en el transcurso de un año luego de la cosecha; reflejándose en el costo de almacenamiento, las tasas de interés y en el aumento de contratos de futuros. Para evitar la escalada de precios y especulación en el tiempo, la CEE (1962) acordó establecer un sistema permanente que incluyó al menos cinco aumentos mensuales al año y aumentos adicionales en caso de ser necesario.

Así mismo, fue necesario definir las variedades y calidad de los productos para fijar precios de consumo y producción. Al respecto, se adoptó un sistema regulatorio para la clasificación de variedades de cereales y además se estableció un mecanismo para medir la calidad del producto con base en su humedad, peso y costos de transporte (Dam, 1967, p. 240). Por ejemplo, en la definición de variaciones de trigo, en términos de calidad, los

2 La región del Ruhr está ubicada en el Estado de Renania del Norte-Westfalia al oeste de Alemania y es la región industrial más grande de Europa.

reglamentos de la CEE (1964) enumeraban 11 tipos de trigo duro que se importaban de Estados Unidos y Canadá, los cuales tenían incluso mayor valor nutritivo que los europeos.

Con relación a los precios por país miembro, se observó lo siguiente. Debido a que en Alemania Federal, Luxemburgo e Italia los precios eran más altos que los de Francia, principalmente, seguido de Bélgica y Países Bajos, los tres primeros acordaron reducir sus precios y recibir compensaciones por parte de la CEE para indemnizar a sus productores (León, 1994, p. 293). En cuanto al pago de compensaciones, se acordó hacerlo a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). Asimismo, la CEE impuso que los Ministros de Agricultura de cada país miembro se reunieran anualmente para fijar los precios que regirían cada ciclo productivo y así evitar problemas de especulación.

Fue así como el FEOGA se convertiría en el símbolo de la solidaridad financiera de la PAC. De acuerdo con León (1994, p. 294), las aportaciones al FEOGA se instauraron con base en el tamaño de las economías de cada país: Francia, Alemania Federal e Italia aportaban 28%, Países Bajos y Bélgica 7.9% y Luxemburgo 2% del total; mientras que el resto de los recursos derivaba de las tarifas a la importación de productos agrícolas de cada país. De acuerdo con Feld (1979, p. 339) "hasta 1970, 45% del presupuesto del FEOGA procedía de los gravámenes recaudados sobre las importaciones agrícolas directas de los países miembros", ello en consecuencia del arancel común acordado en el marco de la unión aduanera.

A partir de 1964, el FEOGA se dividió en las secciones de orientación y garantía. Por un lado, se buscaba apoyar a los agricultores mediante el otorgamiento de créditos blandos y así pudieran adquirir más insumos, mejores equipos y tener acceso a capacitación; absorbiendo esta sección un tercio del presupuesto total del Fondo. Por otro lado, se establecieron oficinas por país encargadas de vigilar que se pagaran los precios acordados a los productores de cada país y de almacenar la producción excedente (Parlamento Europeo, 2023). El enfoque dual del FEOGA promovería la estabilidad y el crecimiento en el sector agrícola europeo, al tiempo que protegía los intereses de los agricultores y aseguraba el suministro de alimentos.

Para mediados de los años sesenta, la PAC había cumplido con el propósito de aumentar la productividad y abastecimiento. En primer lugar, entre 1957 y 1965 se observó un aumento de la producción anual de 3.3%, con incrementos anuales de 3.6% para los bienes agrícolas y 2.9% para los productos pecuarios. Los intercambios entre los países presentaron un incremento anual de 13.4% constante desde 1960 (León, 1994, p. 295). Además, los precios de los medios de producción agrícola y los salarios aumentaron en todos los países de la CEE (1969). Es decir, se había logrado la libre circulación de mercancías agrícolas mediante la eliminación de

los derechos de aduana y establecieron precios comunes en los productos agrícolas.

A pesar del éxito inicial de la PAC, la CEE se vería obligada a reformular el modelo económico para asegurar su sostenibilidad. Por un lado, la PAC logró el objetivo de garantizar la autosuficiencia alimentaria, incluso al grado de generar excedentes. Por ejemplo, el grado de autosuficiencia de trigo en los países de la CEE (1969, p. 69) era de 93% en 1958, mientras que para 1965 ya era de 103.9%; otros productos que rebasaban el 100% eran azúcar, vegetales y leche. Otros productos que casi alcanzaban la autosuficiencia y cuyos porcentajes oscilaban entre 90 y 100% eran vino, huevos, ternera, carne de cerdo y de aves. En este sentido, la fijación de precios y las compensaciones a los productores la PAC generaría sobreoferta en determinados bienes. No obstante, el almacenamiento de los excedentes generó y mantuvo precios elevados para no afectar a los productores, pero a costa del aumento de los precios para los consumidores y la pérdida de competitividad de los precios de los bienes de la CEE frente al mercado mundial.

Al respecto, Manuel Corbera señala (1987, p. 245) que el consumidor europeo se había convertido en el perdedor al representar el costo de la reproducción del trabajo industrial. Asimismo, de acuerdo con la encuesta realizada por la Dirección General de Prensa e Información de la Comisión Europea (1971), la población entrevistada de los países de la CEE consideraba que el mercado común había generado una buena influencia, sobre todo en el desarrollo y crecimiento de la industria, lo cual se reflejaba principalmente en la mejora de salarios, a diferencia de la agricultura. Asimismo, se percibía que los agricultores tenían más dificultades económicas que con respecto a otros sectores productivos (Rabier, 1972, p. 307).

Otro problema de la PAC fue con relación a las crecientes diferencias de los precios de la CEE frente a los del resto del mundo. Por ejemplo, el costo de 100 kg de trigo por unidad de cuenta (u.a.) en la CEE era de 10.73 frente a 5.79 en el mercado mundial, ó 100 kg de mantequilla por u.a. en la CEE era de 187.44 contra 47.25 en el resto del mundo; y así sucesivamente, para el equivalente de 100 kg por u.a. de productos como trigo duro (16.14 vs. 8.07), arroz descascarillado (17.96 vs. 15.34), cebada (9.07 vs. 5.67), maíz (9.01 vs. 5.63), azúcar blanca (22.35 vs. 5.10), huevos (51.14 vs. 38.75), aceite de oliva (115.62 vs. 69.84), semillas oleaginosas (20.19 vs. 10.11), carne de res (68 vs. 38.82), carne de puerco (56.71 vs. 38.56) y aves (72.33 vs. 55) (CEE, 1969, 64).

Ante las distorsiones en los precios y desequilibrios en la producción, en diciembre de 1968 Sicco Mansholt presentó el *Memorándum sobre la Reforma de Agricultura en la Comunidad Económica Europea*. De acuerdo con el Comisario Europeo de Agricultura, el desequilibrio entre la oferta

y la demanda agrícola se había generado en buena medida por las reducidas dimensiones de las unidades agrícolas, dado que la mayoría se trataban de granjas familiares y su tamaño las hacía poco rentables para toda la CEE (Rabier, 1972). Ante esta situación, se propuso una reforma que planteaba la eliminación de 5 millones de granjas y exigía la modernización de las que quedaran (Corbera, 1987, p. 245). A la par, se brindarían ayudas a las personas que decidieran abandonar la agricultura y se les capacitaría en actividades alternativas para evitar la migración.

Por medio de la reforma de la PAC, se lograría disminuir los precios, se cambiaría el uso de suelo de aquellas tierras de mala calidad y, en cambio, se reforestaría o establecerían parques naturales. La idea central del también llamado Plan Mansholt era reemplazar la explotación familiar por empresas altamente productivas, en las que se redujera al mínimo la mano de obra y asegurar precios competitivos. Aunque dicho plan no gozó de popularidad en los países de la CEE e incluso suscitó manifestaciones en contra, su parcial implementación sería inminente para la década de 1970 y establecería las bases de futuras reformas de la PAC.

## Conclusiones

La PAC cumplió con el propósito para lo que fue creada. Por un lado, se dio continuidad a las políticas agropecuarias nacionales de Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, las cuales se aplicaban desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de aumentar la productividad y proteger a sus respectivos sectores; además de afianzar la autosuficiencia alimentaria. La liberalización del mercado agrícola a partir de 1962 se dio de manera paulatina; y cuya conformación requirió de un sistema regulatorio a nivel comunitario, centrado en la equiparación de precios y de la entrada en funcionamiento de una unión aduanera que permitiría a los seis miembros comerciar con terceros países bajo un arancel común.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea constituyó el marco legal de la PAC. En el corto plazo, la PAC logró los objetivos iniciales, plasmados en el Artículo 39, al elevar y equilibrar los precios, proteger las fronteras y, sobre todo, priorizar a los productos de los seis países miembros. Es decir, los principios acordados en las negociaciones lideradas por el comisario europeo de agricultura, Sicco Mansholt, entre el COPA y la CEE garantizarían la unidad de mercado, la preferencia comunitaria y la solidaridad financiera durante los primeros años de existencia de la PAC.

No obstante, los excedentes agrícolas, el bajo crecimiento de la demanda de bienes, el incremento de gastos y la pérdida de competitividad de los precios de los productos de la CEE frente al mercado internacional

generaron disfunciones en la PAC en el corto plazo, siendo necesaria la presentación de un plan de reforma.

Aunque los datos duros mostraron la baja rentabilidad e ineficiencia del sector, el plan de reforma no gozó de popularidad al plantear la reubicación y reentrenamiento de las y los trabajadores agrícolas, lo que atentaba contra la preservación del tejido socioeconómico de las comunidades rurales. Si bien las medidas no se implementaron en su totalidad, el Plan Mansholt delineó las bases para futuras reformas en la PAC y contribuyó a la modernización y la adaptación del sector agrícola europeo a los cambios económicos y sociales de la época.

## Referencias


CEE. (1962). *Reglamento n.º 19/1962*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20140501

Comisión Europea. (2024). *Sicco Mansholt: Agricultor, combatiente de la resistencia y auténtico europeo*. Pioneros de la Unión Europea, Comisión Europea. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/sicco-mansholt_en

Corbera, M. (1987). El papel de la Política Agraria Común en la evolución de la agricultura familiar. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense, 7*, 241-249.

CVCE. (2016). *The Benelux Memorandum*. https://www.cvce.eu/obj/the_benelux_memorandum-en-58119e2d-faf6-4faa-9bc1-d1918343bb6e.html

CVCE. (2016). *The Messina Conference*. https://www.cvce.eu/obj/the_messina_conference-en-b985ab83-ceb9-495a-a408-865563de790c.html

Dam, K. W. (1967). The European Common Market in Agriculture. *Columbia Law Review, 67*(2), 209-265.

Delorme, H., y Silva, H. (2001). El agro en Europa: Evolución y perspectivas. *Revista Mexicana de Sociología, 63*(4), 57-79.

European University Institute. (2024). *Organisation for European Economic Co-operation*. https://archives.eui.eu/en/isaar/39

European University Institute. (2024). European Productivity Agency. *Historical Archives of the European Union*. https://archives.eui.eu/en/isaar/40

FAO. (1965). *The state of food and agriculture 1965. Review of the Second Postwar Decade*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Feld, W. J. (1979). Implementation of the European Community's Common Agricultural Policy. *International Organization, 33*, 335-363.

Finn, W. G. (1964). OECD and OEEC. *The Yearbook of Agriculture*, 712(224), 449-452. Paris, Francia.

Izam, M., y Onffroy de Vérez, V. (2000). *El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*. Santiago de Chile: División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, ONU, septiembre, 50.

Johnston, B. F., y Mellor, J. W. (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*, 51(4), 566-593.

Jordan, G., Maloney, W. A., y McLaughlin, A. M. (1994). Characterizing agricultural policy-making. *Public Administration*, 72, Winter, 505-526.

León López, A. (1994). *La Política Agrícola Común de la Unión Europea*. BANCOMEXT, abril. México. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index_rev.jsp?idRevista=358

López Alarcón, P. (2017). *El origen del corporativismo europeo*. España: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Miguel Hernández de Elche, 74.

Markovic, K., Njegovan, Z., y Pejanovic, R. (2012). Former and future reforms of Common Agricultural Policy of the European Union. *Economics of Agriculture*, 59(3), 483-498.

Onderzoek Hongerwinter. (2024). *Dutch Hunger Winter Study*. https://www.hongerwinter.nl/onderzoek/?lang=en

Rabier, J. R. (1972). La opinión de los europeos sobre los aspectos regionales y agrícolas del Mercado Común, la unificación política de Europa y la información al público. *Revista española de la opinión pública*, 30, octubre-diciembre, Centro de Investigaciones Sociológicas, 275-338.

Riveros, H., y Heinrichs, W. (2014). *Valor agregado en los productos de origen agropecuario: Aspectos conceptuales y operativos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 35.

Ruano, L. (2023). Política Agrícola Común. En B. N. Pérez Rodríguez, C. V. Pérez Llanas, y T. del S. Pérez Rodríguez (Coords.), *Léxico de la Unión Europea* (pp. 269-277). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, January.

Secretariat General of the European Commission. (1969). *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes*. Bulletin of the European Communities, Supplement, 85.

Traité instituant de la Communauté Économique Européenne. (1957). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXTyfrom=EN

Zobbe, H. (2001). *The Economic and Historical Foundation of the Common Agricultural Policy in Europe*. The Royal Veterinary and Agricultural University, Department of Economics Society Conference, Fourth European Historical Economics Society Conference. UK: Merton College, September, 21.

# PARTE III. LA INTEGRACIÓN DE NUEVOS ESTADOS, EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO (1970-1979)

# La década de 1970-1979 en el mundo. Crisis económica y respuesta neoliberal

Iván Camilo Rodriguez Torres*

## Resumen

La década de 1970 estuvo marcada por una profunda crisis económica que significó el fin del estado de bienestar y el inicio del avance del neoliberalismo como modelo dominante. La crisis del petróleo de 1973, el fin de la Guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate fueron acontecimientos clave en el escenario global. En América Latina, las dictaduras militares, apoyadas por Estados Unidos, implementaron políticas de represión y liberalización económica. Europa experimentó crisis políticas y económicas que reconfiguraron su modelo de integración. En Asia, la caída del Sha en Irán marcó el inicio de un régimen islamista, mientras que en China la muerte de Mao Zedong abrió el camino a reformas económicas. En el ámbito cultural, el punk y el hard rock reflejaron el desencanto de una sociedad golpeada por la crisis. La década finalizó con un claro giro hacia el neoliberalismo y una creciente desigualdad económica global.

**Palabras clave:** Crisis económica, neoliberalismo, dictaduras militares, crisis del petróleo, Guerra Fría.

## Introducción

La cantidad de acontecimientos políticos, sociales, económicos, religiosos, artísticos y mediáticos que ocurrieron en el mundo en diez años difícilmente pueden resumirse a unas cuantas páginas, sin embargo, a continuación trataremos de dar un repaso rápido por aquellos acontecimientos que marcaron el panorama mundial entre 1970 y 1979. A los setenta suelen otorgárseles características muy generales a partir de fenómenos como la difusión amplia de los electrodomésticos en la vida cotidiana de los países industrializados, la popularización de los ordenadores y la televisión a color, la muerte o separación de grandes figuras del mundo del espectáculo

* Antropólogo y Maestro en Antropología Social, Universidad Nacional de Colombia. Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador de los procesos y la política pública de reintegración social de excombatientes de organizaciones armadas ilegales. Trabaja sobre conflicto armado y construcción de paz.

y la música. En el panorama político el escándalo del "Watergate" en el Gobierno de los Estados Unidos, el conflicto árabe-israelí y los fuertes remezones al mercado del petróleo en Oriente Medio, así como el fin de la Guerra de Vietnam suelen ser los acontecimientos citados para caracterizar esta década.

Sin embargo, lo que suele pasarse por alto es que en el trasfondo de la mayoría de estos acontecimientos lo que presenciamos en esta década es una fuerte tensión ideológica derivada la crisis del modelo económico capitalista imperante durante lo que Eric Hobsbawm (1998) denomina las décadas doradas del siglo veinte (1945-1970), caracterizadas por políticas de bienestar centradas en la responsabilidad social del Estado. Dicha tensión ideológica puede observarse en las diferentes crisis de gobiernos socialdemócratas en Europa, los choques teóricos e ideológicos entre economistas y asesores políticos keynesianos y sus contrarios neoliberalistas, la instauración de dictaduras militares en varios países latinoamericanos auspiciadas o promovidas por el gobierno de los Estados Unidos y la conformación o el fortalecimiento de diferentes grupos de carácter insurgente, armado o extremista en diferentes lugares del mundo, los cuales realizaron acciones armadas significativas y lamentables en diferentes lugares del mundo.

Durante el periodo de la postguerra gran parte del mundo asistió a una hiperurbanización nunca vista y el consecuente despoblamiento del campo y la desaparición del campesinado como sujeto social. Durante las décadas doradas de expansión del capitalismo en la segunda mitad del siglo veinte, las políticas sociales de bienestar, la garantía del pleno empleo integral para la clase obrera y la ampliación de la sociedad de consumo dieron un carácter general de estabilidad y mejora en la calidad de vida de la clase obrera en países industrializados (Hobsbawn, 1998, p. 243-309).

No obstante, con la crisis económica que inició en la década de los setenta, la presión de los neoliberales sobre dichas políticas de bienestar y las transformaciones en la producción industrial, cada vez más tecnificada en declive de la mano de obra, trajeron consigo una crisis social y laboral en la mayoría de estos países, y expresiones aún más agudas de la misma en el sur de Europa, América Latina y África. Según Hobsbawn (1998) "Entre 1973 y finales de los ochenta, la cifra total de empleados en la industria de los seis países industrializados veteranos de Europa cayó en siete millones, aproximadamente la cuarta parte, cerca de la mitad de la cual se perdió entre 1979 y 1983" (p. 304). Lo anterior trajo consigo una fuerte crisis al interior de partidos y movimientos políticos de base obrera en Europa, cuyos anteriores afiliados se convirtieron en la base electoral de movimientos conservadores, como el caso de Margaret Thatcher en Reino Unido, entre otros. Mientras que, por otro lado y sin mucho éxito, los gobiernos socialdemócratas trataban de mantener a toda costa el modelo de Estado

amplio del cual habían emergido. Es en este panorama en el que situamos todos los acontecimientos relatados a continuación:

Mientras *los Beatles* anunciaban su separación, la música funk y disco se convertía en la expresión más significativa de la música pop y compañías como Microsoft y Apple iniciaban sus operaciones, diferentes y complejos acontecimientos ocurrían alrededor del globo. A continuación trataremos de resumir varios de ellos, no desde la explicación tradicionalista de la tensión bipolar entre grandes potencias, sino más bien con una óptica enfocada en mostrar la manera como la crisis del modelo económico de la postguerra y el posterior fortalecimiento del neoliberalismo derivaron en consecuencias específicas, la mayoría de ellas lamentables, para diferentes países el mundo.

## La primera mitad de la década: Golpes de Estado y respuestas armadas extremistas

El 3 de noviembre de 1970 Salvador Allende, candidato socialista, ganó las elecciones presidenciales por voto popular en Chile y un año más tarde, en el 71, tomó la iniciativa gubernamental de nacionalizar por completo la producción de cobre y expulsó a las compañías norteamericanas que lo explotaban en ese país. Al mismo tiempo, en Colombia se denunció fraude electoral en las elecciones presidenciales que dieron como vencedor al candidato conservador Misael Pastrana, quien de todas formas se proclamó presidente. Como resultado, varios miembros de sectores políticos disidentes conformados por jóvenes, trabajadores y estudiantes urbanos conformaron cuatro años más tarde el Movimiento 19 de abril, grupo guerrillero que tuvo gran relevancia durante las siguientes dos décadas en ese país (Villarraga, 2013).

En Oriente Medio la agudización de las tensiones políticas y el recrudecimiento del conflicto árabe-israelí dejó numerosas pérdidas humanas y materiales para el inicio de la década. Por otro lado, en Asia presenciamos el debilitamiento de las relaciones entre China y la URSS y el posterior ingreso de China a la Organización de la Naciones Unidas. En Irlanda del Norte el conflicto interno se encontraba en su punto más álgido y justamente el 30 de enero de 1972 aconteció la masacre conocida como el *domingo sangriento,* bajo la responsabilidad de miembros del Ejército británico, quienes abrieron fuego en una manifestación por la liberación de presuntos miembros del IRA encarcelados (Sierra, 1999).

En septiembre del mismo año, en Alemania, el grupo extremista palestino conocido como *Septiembre Negro s*ecuestro y causó la muerte de un grupo de atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Múnich. También en 1972 estalló el escándalo del caso *Watergate* en el cual se vieron

involucrados varios miembros del Gobierno del presidente estadounidense Richard Nixon, acusados de actividades ilegales de hostigamiento a opositores políticos (Schudson, 1992).

El año de 1973 fue considerablemente agitado. El 11 de septiembre las fuerzas militares chilenas, bajo el mando del general Augusto Pinochet dieron un golpe de estado en Chile, en el cual es derrocado y muere el presidente electo Salvador Allende (Magasich, 2008). Posteriormente se instala en este país un régimen militar que perduró hasta 1990, en el cual se implantó un esquema político y económico de extrema derecha neoliberal auspiciado y asesorado por el Gobierno de los Estados Unidos (Hobsbawm, 1998). También en ese año se firmó el tratado de paz entre Estados Unidos y Vietnam del Norte, con lo cual se terminó la guerra de Vietnam y se retiraron las tropas estadounidenses de ese país. Al mismo tiempo se presentó la crisis del petróleo, ya que la Organización de países Exportadores de Petróleo-OPEP decidió interrumpir el suministro de crudo, lo que agudizó la crisis económica en diferentes países importadores. Paralelamente, la guerra entre Israel y varios países árabes continuó su escalamiento, lo que complicó aún más el panorama político de esa región en la primera mitad de la década.

En 1974 y como resultado del escándalo de *Watergate*, Richard Nixon finalmente renunció a la presidencia de Estados Unidos (Schudson, 1992). En el mismo año en Argentina falleció Juan Domingo Perón, lo que terminó por desestabilizar políticamente a este país y preparó el terreno para que dos años más tarde el Proceso de Reorganización Nacional diera un golpe de estado e instaurara una dictadura militar en ese país. Mientras tanto en España, el ETA (movimiento independentista extremista vasco), realizó uno de los peores atentados en su historia en el centro de Madrid (Europapres, 2018).

En el año siguiente, también en España, falleció el dictador Francisco Franco, dejando como sucesor al rey Juan Carlos I, lo cual, unido al caso de Portugal, dio por terminado el periodo de dictaduras en el sur de Europa. También en 1975, en Asia las fuerzas militares de Vietnam del Sur se rindieron finalmente ante las fuerzas militares de Vietnam del Norte, lo que finaliza definitivamente la guerra.

## La segunda mitad, tratados de paz y respuestas a la crisis

En el periodo de la postguerra el fortalecimiento de papel del Estado y sus instituciones se presentó como la solución a las problemáticas sociales y de la política pública, no así para mediados de la década de los setenta, en donde las diferentes expresiones de crisis y recesión económica en Europa y otras partes del mundo cuestionaron la eficacia del Estado y su

legitimidad como actor principal del Gobierno. La solución parecía estar en otro lado, en una nueva una fase privatizadora del Estado, en donde la eficiencia, eficacia y austeridad del gasto público se convirtieron en la regla más importante del "New Public Management" (Villarreal, 2010).

Este panorama general de desintegración progresiva del papel del Estado como articulador de la vida pública y promotor del desarrollo económico (Victoriano, 2010, p. 175) especialmente en Latinoamérica y los países del sur global, acrecentó la crisis social y económica y agudizó el choque ideológico entre los modelos colectivista e individualista de la economía política.

La tendencia entonces se volcó cada vez más al retorno a modelos económicos que redujeran el papel del Estado como respuesta a la ya inevitable crisis económica. Como lo afirma Hobsbawm (1998) "El recientemente creado (1969) premio Nobel de Economía respaldó el neoliberalismo después de 1974, al concederlo ese año a Friedrich von Hayek y, dos años después, a otro defensor militante del ultraliberalismo económico, Milton Friedman (p. 408).

En 1975 y 1976 se fundan sucesivamente Microsoft y Apple, compañías que se sitúan a la vanguardia el mundo computarizado que se advertía como una vía para automatizar, y por ese camino, estructurar y optimizar la productividad y a la larga las relaciones laborales y sociales en las décadas siguientes. En 1976 murió Mao Zedong, líder de la revolución China, en 1977 llega a la presidencia Jimmy Carter en los Estados Unidos y se firman los tratados Torrijos-Carter en los que se devuelve parcialmente a Panamá el canal interoceánico. En Colombia, la agudización de la crisis social y política generó que diferentes sectores obreros y estudiantiles confluyeran en el mayor paro cívico del siglo veinte en ese país, reprimido de manera violenta por las fuerzas militares con numerosas bajas civiles (De Roux y Escobar, 1985)

Para 1978, bajo el auspicio de Estados Unidos, se firmó el acuerdo de paz entre Israel y Egipto, en busca de estabilizar la situación política de la región, lo cual a la larga no se consiguió; justo en el mismo año en el que Karol Wojtyła fue elegido como el Papa Juan Pablo II. La década terminó en 1979 con tres acontecimientos importantes a nivel mundial: el primero, la caída del Sha en Irán y la llegada al poder del Ayatolá Jomeini, lo que inauguró en ese país un periodo de Gobierno Islamista profundamente antioccidental. Al mismo tiempo, Margaret Thatcher se convirtió en la primera mujer designada como Primer ministro del Reino Unido y puso en marcha un férreo programa económico y político de corte conservador y austero. En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, que llevaba varios años combatiendo a la dictadura Anastasio Somoza, finalmente triunfó y su proyecto revolucionario instauró un Gobierno democrático de corte popular y socialista en ese país (González, 2010).

La década finaliza con el advenimiento de la recesión económica y social que supuso el derrumbe del modelo del estado de bienestar, de las políticas del pleno empleo y seguridad social total para los trabajadores y lo que podríamos considerar la crisis más aguda del capitalismo en la segunda mitad del siglo veinte, a la cual las diferentes regiones del mundo respondieron de maneras muy diferentes. En los países europeos del mundo industrializado algunos gobiernos retornaron a modelos conservadores y adoptaron la vía neoliberal como política de Estado, pero gracias a su posición geopolítica privilegiada y a los excedentes de producción acumulados en las décadas anteriores, sus sociedades no sufrieron un impacto tan catastrófico. No así en el caso de Estados socialistas y gobiernos socialdemócratas quienes, según Hobsbawm (1988), recurrieron a recetas de la economía keynesiana y al engrosamiento de sus adeudos para no hundirse (p. 408).

La crisis no se experimentó de igual manera en los dos bloques, mientras que como mencionamos antes, gracias a los excedentes de producción y a su posición privilegiada en los organismos de la banca mundial los países capitalistas industrializados nunca vieron en riesgo definitivo su sistema económico ni político, fueron segmentos específicos de la población los que se vieron directamente afectados. Por otro lado el sistema comunista en el bloque soviético sí enfrentó una crisis doble de legitimidad ante la situación de pobreza y desempleo en su interior y de viabilidad ante las dificultades de incorporar su modelo económico al cada vez más generalizado y arrasador panorama de mundialización de la economía. Situación a la cual dicho esquema y sistema económico y político no sobrevivieron (Hobsbawm, 1998, p. 419).

A todo esto, en el caso de los países del sur global esta crisis se manifestó de manera también diferente, en la intención paralela de asegurar procesos de modernización nacional que facilitaran las actividades extractivas de materias primas para los países industrializados y al mismo tiempo contener o erradicar cualquier avance ideológico del comunismo (en especial en América Latina) lo cual desembocó en una tendencia doble hacia la militarización y privatización del Estado (Victoriano, 2010, p. 185) lo que a la larga no hizo más que agudizar la crisis social, tensionar el panorama político y generar estallidos de movimientos sociales urbanos que en varios casos se tradujeron en la emergencia o el fortalecimiento de la vía insurreccional o guerrillera como la estrategia de oposición a los gobiernos conservadores y las dictaduras militares.

En el fin de los setenta la música disco y la psicodelia el rock y la cultura pop declinaron su auge, dejando el espacio para movimientos musicales y artísticos que abrazaban elementos propios de la crisis de los movimientos obreros y el empobrecimiento de la clase trabajadora no cualificada, el *punk* y el *hard rock* respondían mucho más a este espíritu de pérdida y des-

encanto, al igual que el aumento exponencial en el consumo de sustancias psicoactivas en los jóvenes. Esta es la antesala de la década de los ochenta en la cual, la instauración definitiva del neoliberalismo como modelo económico imperante y la mundialización de la economía como respuesta a la crisis del capitalismo no hizo otra cosa que aumentar la desigualdad, ampliar la brecha de inequidad social entre países ricos y pobres y al interior de estos últimos, todo esto en una década en la que el sueño de oro del capitalismo de la postguerra había finalmente terminado.[1]

## Conclusiones

La década de 1970 representó un punto de inflexión en la economía mundial, con la crisis del petróleo y la caída del Estado de bienestar como elementos centrales. Este colapso llevó a una reconfiguración del modelo económico, favoreciendo la privatización, la reducción del gasto público y la liberalización de los mercados. El neoliberalismo comenzó a consolidarse, con figuras como Margaret Thatcher y Milton Friedman promoviendo sus principios en el Reino Unido y Estados Unidos.

En el ámbito político, la inestabilidad se hizo evidente con el fortalecimiento de dictaduras militares en América Latina, el fin de la Guerra de Vietnam y la radicalización de movimientos insurgentes en distintas partes del mundo. En Europa, las crisis internas y el debate sobre el papel del Estado reflejaron la dificultad de mantener el modelo económico de postguerra. En Asia y Medio Oriente, la caída del Sha en Irán y la apertura china marcaron cambios geopolíticos significativos.

Finalmente, los efectos sociales de la crisis económica se manifestaron en el crecimiento del desempleo, la precarización laboral y un descontento generalizado que se expresó a través de la música y la contracultura. El declive del Estado benefactor dejó una brecha social más amplia y sentó las bases para la consolidación definitiva del neoliberalismo en la siguiente década.

## Referencias

De Roux, F., y Escobar. (1985). Una periodización de la movilización popular en los setentas. *Revista Controversia*, (125). https://revista-

1 "El principal efecto de las décadas de crisis fue el de ensanchar la brecha entre los países ricos y los países pobres. Entre 1960 y 1987 el PIB real de los países del África subsahariana descendió, pasando de ser un 14 por 100 del de los países industrializados al 8 por 100; el de los países «menos desarrollados» (que incluía países africanos y no africanos) descendió del 9 al 5 por 100" (*Human Development,* 1991, cuadro 6. Citado por: Hobsbawm, 1998, p. 423)

controversia.com/index.php?journal=controversiaypage=articleyop=-viewypath[]=461

Del Alcázar, J. (2003). *Historia contemporánea de América*. Universitat de València.

Europa Press. (2018). ETA asume la autoría del atentado de la cafetería Rolando de Madrid en el que fallecieron 13 personas. https://www.europapress.es/euskadi/noticia-eta-reconoce-ultimo-zutabe-dos-atentados-mas-suman-2604-ya-asumido-anterioridad-20181106145056.html

González Arana, R. (2010). Nicaragua: Dictadura y revolución. *Memorias*, 1(10).

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX* (A. Fací, J. Ainaud y J. Castells, Trads.). Crítica. (Obra original publicada en 1994).

Magasich, J. (2008). *Los que dijeron "no": Historia del movimiento de los marinos antigolpistas de 1973* (Vol. 1). LOM Ediciones.

Schudson, M. (1992). *Watergate in American memory: How we remember, forget, and reconstruct the past*. Basic Books.

Sierra, L. A. (1999). *Irlanda del Norte: Historia del conflicto*. Sílex.

Victoriano Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: Una reflexión histórico-política. *Argumentos*, 23(64), 175-193.

Villareal Cantú, E. (2010). Políticas públicas. En E. Cantú y V. González (Eds.), *(Pre)textos para el análisis político: Disciplinas, reglas y procesos* (pp. 257-279). México: FLACSO.

Villarraga Sarmiento, Á. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, (77), 107-140.

# La primera ampliación: del excepcionalismo al pragmatismo

Marcela Chapa Garza*

## Resumen

Este artículo examina la primera expansión de la Comunidad Europea en 1973, cuando Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se unieron oficialmente. Este evento marcó una era de cambios significativos tanto para los nuevos miembros como para la Comunidad misma. Su expansión fue compleja y llena de tensiones, influenciada por el trasfondo histórico de las relaciones británicas con Europa y las condiciones políticas y económicas globales de la postguerra. La ampliación trajo consigo un replanteamiento de las estructuras y políticas comunitarias, preparando el terreno para futuras expansiones y reformas institucionales.

El texto también detalla cómo este proceso de integración y ampliación afectó a los países involucrados, especialmente en el contexto de sus políticas internas y externas. A lo largo de las décadas, estos cambios y ajustes han tenido un impacto duradero, llevando a desarrollos como el Brexit y la compleja relación de estos países con la actual Unión Europea. Los esfuerzos de adaptación y las negociaciones continuas reflejan la complejidad de la integración europea y el papel cambiante de la UE en el escenario mundial.

Este artículo tiene como propósito analizar la primera expansión de la Comunidad Europea en 1973, enfocándose en los factores históricos, políticos y económicos que facilitaron o complicaron la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. El artículo explora cómo esta ampliación marcó un cambio de paradigma en la integración europea, preparando el terreno para futuras expansiones y configuraciones institucionales en el seno de la Comunidad Europea, hasta su transformación en la Unión Europea.

El planteamiento central es que la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca fue un proceso complejo, influenciado por tensiones históricas y el contexto internacional de la postguerra. El artículo argumenta que el excepcionalismo británico y las reticencias hacia una integración profunda, contrastaban con el proyecto de una Europa unida y supranacional.

* Profesora de Estudios Europeos en la Universidad Anáhuac Querétaro. Estudiante de posgrado en Economía y Políticas Socio-Ecológicas de la Universidad de Economía y Negocios de Viena.

El proceso de ampliación no solo obligó a estos países a adaptarse a las normas y políticas de la Comunidad Europea, sino que también impulsó cambios internos en la Comunidad, destacando la importancia del pragmatismo en la integración.

**Palabras clave:** Primera ampliación, Comunidad Europea, Proceso de adhesión, Europa de los nueve.

## Introducción

A partir del primer minuto del 1 de enero de 1973, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se convirtieron oficialmente en miembros la Comunidad Europea. El mundo atestiguaba la primera ampliación oficial, después de un proceso que tomaría más de una década para materializarse. Mientras algunos celebraban con entusiasmo el inicio de una nueva era, otros miraban con recelo la viabilidad de una nueva realidad cuya concretización estaba marcada por relaciones complejas, reservas, y pragmatismo. El trasfondo de la relación –sobre todo británica– con Europa continental data de siglos de historia. Sin embargo, el acontecer internacional de la postguerra, la reconfiguración de los centros de gravedad del poder y la economía internacionales determinaron fuertemente las condiciones y los resultados de esta conformación institucional.

## El camino hacia la ampliación

La era de la postguerra trajo movimientos muy complejos en todo el continente europeo, ya que dio lugar a un reacomodo de los poderes internacionales, y al mismo tiempo propició el auge del Estado de Bienestar, en sus diferentes vertientes en todo Europa. En el plano social, las revoluciones y movimientos contraculturales de los años de 1960, originaron una renovación del marxismo y la nueva izquierda, que en muchos casos motivaron propuestas políticas de corte socialdemócrata. De igual forma, la migración tuvo un papel determinante en el desarrollo económico y la reconfiguración de las grandes urbes. Sin embargo, este desarrollo socio-cultural se iría difuminando –entre muchas otras razones– por las alteraciones a la economía fruto del colapso del sistema económico de Bretton Woods, tras el anuncio unilateral de Estados Unidos de la paridad dólar-oro en 1971 y la Crisis del petróleo de 1973. Tal situación dio lugar a una reconfiguración del panorama económico mundial, y que provocó en Europa la necesidad de encontrar nuevos esquemas de cooperación internacional y regional. Todo esto, en un contexto de creciente poder y rivalidad entre la URSS y EUA en el panorama internacional.

Reino Unido, a diferencia del resto de los países europeos, fue el único participante que salió políticamente victorioso de la guerra, y con la infraestructura necesaria para vigorizar la economía. A pesar de ser partidario de la integración europea bajo el liderazgo de Winston Churchill, siempre tuvo un cierto sentido de excepcionalidad en sus relaciones con Europa continental. Su naturaleza imperial y relación con los países del Commonwealth, su poderío militar –sobre todo en el aspecto naval–, y el auge económico fruto de la revolución industrial, influyeron en su visión con respecto a Europa. Churchill inmortalizó esta visión en su famoso discurso en Zúrich de 1946, en el que hace patente la excepcionalidad británica a comienzos de la era de la postguerra: "tenemos nuestro propio sueño y nuestra propia tarea. Estamos con Europa, pero no en ella. Estamos conectados, mas no constituidos. Estamos interesados y asociados, mas no absortos" (Consejo de Europa, 2016).

## El camino paralelo de integración liderado por Reino Unido

En términos ideológicos, Winston Churchill es considerado como uno de los padres fundadores de la Unión Europea. Sin embargo, las discrepancias en torno a la forma que tendría que tener esta Europa unida, llevaron a Reino Unido a asumir el liderazgo de la integración europea a través de otros organismos como el Consejo de Europa (CdE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la entonces Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), que después se transformaría en la OCDE.

El Consejo de Europa (CdE) es una organización independiente del entramado institucional de lo que hoy es la Unión Europea. Es importante subrayar que dicho organismo es distinto al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión Europea. El CdE nace en 1949, bajo la presidencia honoraria de Churchill. En las negociaciones sobre los alcances y la configuración de la naciente institución triunfó la visión británica, donde la necesidad de unanimidad para la toma de decisiones garantizaría la aprobación solo de aquello que estuviese directamente en el interés de los miembros sin necesidad de ceder más soberanía de la que todos quisieran. Lo anterior dio como resultado una organización de carácter más político y en menor en sintonía con el proyecto federal cuyo principal objetivo era velar por los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia.

La formación de las otras dos organizaciones mencionadas, la OTAN y la OCEE, contó con el liderazgo de la mancuerna británico-americana. De cara a la amenaza soviética y ante el liderazgo militar de Reino Unido, en 1948 firma junto con Francia y los países del Benelux (Bélgica, Países

Bajos y Luxemburgo) el Tratado de Bruselas para una defensa común en caso de ataque armado en territorio europeo. Un año después nace la OTAN, ya con la presencia de Estados Unidos, cuya filosofía se encuentra plasmada en el artículo 5 de su carta constitutiva: Un ataque a un Estado miembro es un ataque a todos. Asimismo, se creó la OCEE con el objetivo de administrar los fondos del Plan Marshall, dejando en claro la camaradería atlántica entre EUA y Reino Unido.

La propuesta institucional británica por excelencia fue la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), de naturaleza comercial y económica. Fundada en 1960, esta fue una zona de libre comercio para productos manufacturados de sus Estados miembros: Austria, Suiza, Dinamarca, Noruega, Suecia y Portugal. En ella, los pequeños miembros con economías especializadas encontraron una modesta plataforma para el comercio internacional, aunque con alcances muy circunscritos respecto al volumen y especialización de los productos comerciados.

## Inicio del declive británico

Para la década de los años de 1960, se comenzaban a vislumbrar las limitaciones de la economía británica, particularmente en comparación con la de los Estados Unidos, la URSS, y lo que algunos autores llaman el "milagro alemán". Un ejemplo que ilustra este declive puede observarse en el sector automovilístico. Reino Unido, que hasta entonces era uno de los productores indiscutibles a nivel mundial en dicho sector, vio reducida drásticamente su demanda mundial, pasando de ocupar el 25% del mercado en 1950, a apenas el 8% en 1970. Las razones principales de dicha reducción se explican por la competencia en este sector con Estados Unidos y Alemania, a los problemas con las uniones obreras y sindicales así como a una creciente mala reputación sobre la calidad de sus productos.

Otro elemento que tuvo un efecto adverso en la economía británica fue el proceso de descolonización, en donde Reino Unido perdió prácticamente todas sus colonias. A pesar de que en términos económicos había salido bien librado de la guerra, durante los primeros años de postguerra quedó claro que los costos de mantener las colonias –sobre todo en el subcontinente Indio– eran más grandes que sus ventajas estratégicas. El Commonwealth –fundado en 1931– era la institución oficial para la relación con las excolonias. En 1947, India, Pakistán y Birmania obtuvieron su independencia, seguidos del resto de las colonias asiáticas en los siguientes años. La presencia de Reino Unido en Palestina terminó en 1948, y en 1956 la Crisis de Suez le trajo una humillación internacional ante la derrota a manos de Egipto. A las descolonizaciones en el continente euroasiático

les siguió un proceso acelerado de la descolonización en África. El Commonwealth pasó de tener 8 miembros en 1950, a 21 en 1965.

## El proyecto de integración y los primeros intentos de adhesión

Durante estos años de postguerra, se empieza a gestar el proyecto comunitario que daría vida a la Unión Europea décadas más tarde. Impulsado por el liderazgo francés, particularmente de los ministros de Exteriores, Robert Schuman, y del economista Jean Monnet, se crea en 1952 la Comunidad Económica del Carbón y del Acero con seis miembros originales: Francia, Italia, Alemania Occidental, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. La visión funcionalista –como luego se le llamaría a este paradigma de la integración– concebía que ésta se fuera dando de forma gradual y pragmática, comenzando en las áreas económicas y comerciales para después seguir con otros sectores. En la primavera de 1955, se reúnen en la ciudad italiana de Messina, los seis miembros junto con Reino Unido con estatus de observador –que ya desde entonces se mostraba escéptico al proyecto– auspiciados por el ministro de exteriores belga Paul-Henri Spaak, para plantear los siguientes pasos de integración como la unión aduanera. En noviembre de ese mismo año, temiendo la potencial pérdida de soberanía y con la confianza en su relación privilegiada con los Estados Unidos y sus excolonias, Reino Unido se retira de las negociaciones. Consecuentemente, no firma el tratado de Roma de 1957 que daría vida a la Comunidad Económica Europea (CEE), y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

Pocos años después, Reino Unido toma conciencia de que sus necesidades comerciales eran más grandes que los que la AELC podía satisfacer, por lo que en 1961, el gobierno de Harold Macmillan realiza la primera aplicación formal para formar parte de la CEE. Irlanda y Dinamarca, que siempre actuaron como sus satélites económicos, aplicaron de igual forma, junto con Noruega, los cuatro siendo parte de AELC.

Por su parte, Irlanda, Dinamarca y Noruega habían tenido distintas participaciones en los procesos de integración europeos para este entonces. Irlanda no había formado parte originalmente de la OTAN por la neutralidad militar histórica que la había caracterizado. Sin embargo, de cara a la CEE, las circunstancias hicieron que este proceso tuviera también una relevancia estratégica. El proceso de consolidación de la CEE justo coincidía con un momento en el que se exacerbó la violencia en el conflicto con Irlanda del Norte y el surgimiento de un sentimiento antibritánico. La entrada a la CEE daba a Irlanda una sensación de menor dependencia de Reino Unido, y un acceso seguro al mercado recién

creado. Además, los problemas bilaterales entre ambos países pasarían a convertirse en temas internos europeos. Por su parte, Dinamarca le había dado poca prioridad a las iniciativas de integración de la postguerra, y se había enfocado en su relación con los países nórdicos. Tanto Dinamarca como Noruega formaron parte desde el inicio de Consejo Nórdico, sin embargo, la importancia de Reino Unido para el comercio danés –sobre todo para sus productos agrícolas– hicieron que retomaran su interés por el nuevo proyecto integrador.

La aplicación encontró desapruebo por parte del presidente de Francia, Charles De Gaulle, personaje cuya dirección será determinante para la integración en los años iniciales, y que consideraba incompatible la adherencia de Reino Unido. De Gaulle consideraba que Reino Unido era muy diferente de la Europa Continental y que pretendía imponer sus condiciones para la integración. Además, tenía la preocupación de que fuera una especie de "Caballo de Troya" que llevará la influencia estadounidense dentro de las recién creadas instituciones comunitarias. En 1963, el presidente francés vetó públicamente la solicitud de adhesión de Reino Unido: "Inglaterra en efecto, es insular, marítima, conectada a través de sus intercambios, mercados y cadenas de abastecimientos a los países más lejanos y más remotos; [...] En todas su acciones tiene hábitos y tradiciones muy marcados y originales" (Salmon y Nicoll, 1997, pp. 86-90).

Esta primera negativa trajo consigo una serie de renegociaciones y de debates públicos sobre la posibilidad de unión. En 1965, el gobierno británico de Harold Wilson consideraba que el mayor obstáculo residía en sus diferencias respecto a la política agraria, ya que podría poner en peligro las importaciones del Commonwealth y la balanza de pagos. Inicialmente, Reino Unido defendió precios de garantía para sus productos a países no miembros, sin embargo, a medida que el comercio con el Commonwealth decrecía, Reino Unido fue renunciando a dicha petición.

En 1967 se da entrada en vigor al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o "Tratado de Fusión", el cual unió bajo la misma denominación de Comunidad Europea (CE), y con un único Consejo y una única Comisión, a la CECA, la EURATOM y la CEE. En este mismo año, el gobierno británico, bajo el liderazgo del conservador Edward Heath, así como Irlanda y Dinamarca, solicitarían de nueva cuenta la adhesión a la comunidad, siendo rechazados una vez más por el presidente francés De Gaulle. No fue hasta la renuncia y sucesivo fallecimiento de De Gaulle, que las negociaciones para el ingreso de dichos países tuvieron éxito.

Dinamarca e Irlanda realizaron referéndums para consultar a la ciudadanía sobre la decisión de adhesión en 1972, obteniendo una clara aprobación en favor del proyecto europeo –83.1% en el caso de Irlanda y 63.3% en Dinamarca–. La adhesión danesa comprendía también a Groenlandia originalmente, pero el territorio dejó las instituciones europeas en 1985.

El Tratado de Ampliación se firmaría el 22 de enero de 1972, estipulando un periodo transitorio de cinco años a partir de su entrada en vigor, el 1 de enero de 1973. Por su parte, la delegación de Noruega participó en la firma, pero su adhesión fue detenida por la desaprobación de su referéndum a pertenecer a la CE –49% de votos negativos frente a 46.5% positivos–. La razón de fondo por la que los ciudadanos noruegos se manifestaron en contra, fue porque la Política Agraria Común (PAC) traería muchas implicaciones negativas para la competitividad de los sectores pesquero y agrícola. Aun así, al año siguiente Noruega logró firmar un acuerdo comercial con la Comunidad. De esta forma, la Europa de los Seis pasó a convertirse en la Europa de los Nueve en 1973 gracias a la entrada de sus tres nuevos miembros: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

## Los primeros años después de la primera ampliación

A pesar de haber obtenido la membresía, los temas de la redistribución fiscal y la soberanía legislativa siguieron siendo un tema de preocupación para el Reino Unido. Lo anterior debido a que las leyes creadas desde Bruselas no podrían ser cambiadas por el parlamento británico, lo que en su perspectiva vulneraba su soberanía. Harold Wilson, del partido Laborista, volvió al poder en 1974 con la promesa de llevar a cabo un referéndum para determinar si el Reino Unido debía seguir en la CEE, y renegociar los términos de entrada. Ese mismo año, su partido había presentado un manifiesto subrayando los términos que querían renegociar: la PAC, la contribución británica al presupuesto comunitario, la Unión Económica y Monetaria, la armonización del IVA, y la soberanía parlamentaria con respecto a políticas fiscales regionales e industriales. Estas peticiones fueron llevadas al Consejo de Ministros por James Callaghan, Secretario de Exteriores. Fue así que entre 1974 y 1975 se renegociaron los términos iniciales, dando como resultado ciertas concesiones en el ámbito agrario por parte de la Comunidad y la libertad de no acceder al Unión Económica y Monetaria que se iba dibujando esos años. El Parlamento de Reino Unido aprobó los términos de renegociación, y se prosiguió con un referéndum, en el que se aprobó la permanencia en la CEE con el 67.2% de los votos. La promoción en favor de la permanencia a la Comunidad fue impulsada principalmente por Margaret Thatcher, que en ese entonces ocupaba el liderazgo del partido conservador.

Los años posteriores a la primera ampliación, también representaron un periodo de profunda evolución institucional. En 1972, se anunció por primera vez la intención de crear la Unión Europea para 1980 sin mucha claridad sobre cómo hacerlo. La Unión Económica y Monetaria también se anunciaría este año, y se crearía el ECU –Unidad Monetaria Europea

en español– que fue una canasta de monedas que antecedió al euro y que tenía la intención de evitar fluctuaciones drásticas entre los diferentes tipos de cambio.

En 1975, el primer ministro belga Leo Tindemans presenta el "Informe Tindemans", en el que planteó que el Parlamento Europeo fuera elegido por el voto popular, e introduce la noción de "Europa a distintas velocidades" para favorecer la profundización de la integración sin requerir unanimidad en todas las materias. Así mismo, se dio luz verde a los "Fondos Estructurales de Desarrollo Económico y Regional" cuyo objetivo era disminuir las desigualdades entre regiones, a través de proyectos de infraestructura y desarrollo. En 1976, se reactivó la creación de la Unión Económica y Monetaria. De esta forma, el Sistema Monetario Europeo entró en vigor en 1979, el cual se componía del ECU, el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) y el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) para estabilizar las fluctuaciones en el tipo de cambio, poniendo así los mecanismos necesarios para la unión monetaria que sucedería posteriormente.

Aunque ya desde 1969 se había propuesto una reforma al Parlamento, con la ampliación de los miembros en 1973, se presentó un informe que dio pauta a la renovación de dicho órgano. Esta reforma incluía el número de escaños para los nuevos miembros, la elección de los parlamentarios por sufragio universal –a través del Procedimiento Electoral Uniforme (PEU)–, y las competencias presupuestarias del Parlamento. Fue así como en 1978, a través del Acta de Bruselas se acuerdan las primeras elecciones para el Parlamento Europeo. Se llevaron a cabo en 1979 resultando en la designación de 410 parlamentarios elegidos por primera vez a través del voto popular. Asimismo, obtuvieron el mayor número de escaños los partidos que hasta el día de hoy siguen formando parte del eje central parlamentario: los Socialdemócratas (113) y el Partido Popular Europeo (107).

## El camino adelante

La década de los setenta vio también la terminación de los regímenes autoritario-militares en Grecia, España y Portugal. Dichos países contaban con un amplio respaldo para formar parte de la Comunidad, una vez que vieran restauradas sus instituciones democráticas. De esta manera, se empezó a gestar la entrada de estos 3 Estados, misma que sería concretada por Grecia en 1981, y por España y Portugal en 1986, convirtiendo así a la CEE en la "Europa de los 12".

## Conclusión: Una futura relación llena de reservas

Desde su ingreso, los países que participaron de la primera ampliación han tenido una relación ambivalente con la entonces llamada Comunidad. Su cultura democrática y su sentido de soberanía e identidad hizo que, desde el principio, el debate político en torno a las políticas europeas más críticas fuera consultado directamente con la ciudadanía. Las tres adhesiones más la negativa Noruega fueron corroboradas por referéndums, y esta interacción se repetiría a lo largo de los años en distintas ocasiones. Dinamarca ha llevado a cabo siete referéndums (en los años de 1972, 1986, 1992, 1993, 1998, 2000, 2015 y 2022) con respecto a políticas y mecanismos comunitarios, resultando en, por ejemplo, el rechazo a la utilización del euro y del Tratado de Maastricht en 1992. Irlanda también rechazaría el tratado de Lisboa en el 2008. Inclusive Noruega tuvo un segundo referéndum para la adhesión y volvió a ser rechazada por la mayoría en 1994.

De igual manera, estos años y estos mecanismos fueron influyentes para las tendencias de "*opting-out*" –la facultad de elegir campos particulares para no participar de procesos de integración a través de cláusulas de exención–. Los tres nuevos miembros de la primera ampliación encabezan la lista de exenciones en diversas materias: Irlanda y Reino Unido para el Acuerdo Schengen (con respecto a la libertad de movimiento), Dinamarca y Reino Unido de la Unión Económica Monetaria –y por ende del uso del Euro–; Dinamarca en materia de defensa; Reino Unido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y los tres del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Por supuesto que todo esto se dio antes del "*opt-out*" definitivo del Reino Unido que, tras un referéndum en el 2016, decidió abandonar en su totalidad a las instituciones europeas. El "Brexit" –como popularmente se le conocería a la salida de Reino Unido de la Unión Europea– se concretó el 1 de febrero de 2020 tras años de negociaciones sobre los términos de la salida, y sin claridad sobre la naturaleza de la futura relación de ambas partes. Algunos ironizarán pensando que Charles de Gaulle lo había visto venir.

| **Fechas Importantes** |
|---|
| 1948 - Se funda la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) |
| 1949 - Se funda el Consejo de Europa (CdE) |
| 1949 - Fundación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) |
| 1952 - Se crea la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) |
| 1955 - Conferencia de Messina, Italia |
| 1957 - El Tratado de Roma le da vida a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) |
| 1960 - Fundación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) |
| 1961- Primera aplicación Formal de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega |

| Fechas Importantes |
|---|
| 1967 - Entrada en vigor al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o "Tratado de Fusión" |
| 1967 - Segunda aplicación formal de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca |
| 1969 - Tercera aplicación de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega |
| 1972 – Referéndum de Ratificación en Dinamarca, Irlanda y Noruega. |
| 1973 - Primera ampliación: La Europa de los Nueve |
| 1975 - Referéndum Reino Unido |
| 1979 - Primeras elecciones populares para el Parlamento Europeo |
| 1979 - Entrada en vigor el Sistema Monetario Europeo (SME) |

## Referencias


Alcock, A. (2002). *A short history of Europe: From the Greeks and Romans to the present day* (2nd ed.). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Comisión Europea. (2016). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/es/

Consejo de Europa. (2016). *Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946*. https://rm.coe.int/0900016806981f3

Davies, N. (1996). *Europe: A history*. Nueva York: Oxford University Press.

De Paor, L. (Ed.). (1998). *Milestones in Irish history*. Dublín: The Contributors.

EUR-Lex. (s. f.). *Opting-out*. Glosario de las síntesis. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html

Geary, M. (2013). *Enlarging the European Union: The Commission seeking influence, 1961-1973*. Londres: Palgrave Macmillan.

Gil Pecharromán, J. (2017). *Historia de la integración europea*. Madrid: Ediciones UNED.

Judt, T. (2005). *Postwar: A history of Europe since 1945*. Nueva York: The Penguin Press.

Miles, L., y Wivel, A. (2014). *Denmark and the European Union*. Nueva York: Routledge.

Miller, V. (2015). *The 1974-75 UK renegotiation of EEC membership and referendum* (Briefing Paper No. 7253). House of Commons Library.

Milward, A. (2002). *The United Kingdom and the European Community (Vol. I): The Rise and Fall of a National Strategy*, 1945-1963. Londres: Frank Cass Publishers.

OTAN. (2008). Tratado del Atlántico Norte. *Documentos Oficiales*. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm

Parlamento Europeo. (2020). Historia de la Unión Económica y Monetaria. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.1.pdf

Parlamento Europeo. (s. f.). Tratado de Fusión. Sobre el Parlamento. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/theparliament-and-the-treaties/merger-treaty

Political Europe. (2019). *European elections 1979*. https://www.europe-politique.eu/elections-europeennes-1979.htm

Salmon, T., y Nicoll, W. (1997). *Building the European Union: A documentary history and analysis*. Manchester University Press 86-90.

Sorensen, C. (2004). *Danish and British popular Euroscepticism compared. Sceptical Assessment of the Concept*. Danish Institute for International Studies.

Wall, S. (2013). *The official history of Britain and the European Community Vol. II: From Rejection to Referendum*, *1963-1975*. Nueva York: Routledge.

Wall, S. (2019). *The official history of Britain and the European Community Vol. III: The Tiger Unleashed, 1975-1985*. Nueva York: Routledge.

# El Sistema Monetario Europeo y la Euroesclerosis*

Santiaga Anima Puentes**

## Resumen

Este ensayo tiene como propósito analizar los hechos que sucedieron para crear el sistema monetario europeo (SME) detallando los acontecimientos durante el tiempo que estuvo vigente. En un anexo, se aclara el uso del término *euroesclerosis* acuñado para describir el estancamiento que vivió la Comunidad Económica Europea (CEE) en los años 70 y 80. Argumentamos que el creador del término no tomó en cuenta varios elementos presentados en la economía mundial y las diferentes estructuras de las economías de Estados Unidos y de las de Europa Occidental, quienes deberían ajustarse junto con los esfuerzos por mantener una moneda fuerte.

La muerte de Jaques Delors el 27 de diciembre de 2023 nos recuerda el esfuerzo que como presidente de la Comisión realizó para completar el mercado común teniendo a la política agrícola (PAC) como una de sus principales áreas de coordinación. Durante su mandato sentó las bases para la creación del euro y de la unión económica y monetaria, también facilitó la adhesión de España y Portugal en 1986, colaborando siempre en la construcción de la integración europea por lo que se le adjudica el término de arquitecto de la construcción de la CEE-UE.

El propósito del ensayo es analizar los eventos que llevaron a la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), detallando los principales acontecimientos y desafíos durante su vigencia. Además, el ensayo explica el término "euroesclerosis" para describir el estancamiento económico que afectó a la Comunidad Económica Europea (CEE) en las décadas de los setenta y ochenta, y examina cómo los factores económicos y políticos influyeron en este proceso.

* Algunos de los datos que se mencionan en este trabajo fueron obtenidos del libro de Eichengreen, Barry (2000). *La globalización del capital, Historia del sistema monetario internacional* traducido por Ma. Esther Rabusco. Barcelona, España.

** Titular entre otras, de la asignatura de Economía Europea, creadora y coordinadora académica del Centro de Estudios Económicos de la UE-México (CEEUEM) de la Facultad de Economía, UNAM. Agradezco las sugerencias al documento del Mtro. Vicente Guerrero Flores, profesor de Desarrollo Económico e Investigación y Análisis Económico además de colaborador del Centro. Una actualización de este artículo se hizo el 26 de abril de 2024.

Se plantea que el SME surgió como una solución a la inestabilidad monetaria en Europa en respuesta a la crisis del patrón oro-dólar y a los choques petroleros, entre otros factores. Se argumenta que, aunque el SME y otros mecanismos ayudaron a mitigar algunas tensiones, también enfrentaron limitaciones debido a la diversidad estructural de las economías europeas y la dependencia del dólar estadounidense. El término "euroesclerosis" se usa para describir el estancamiento económico que resultó en parte de políticas excesivamente reguladoras y de un Estado de bienestar que encarecía los costos laborales en Europa.

**Palabras clave**: Comunidad Económica Europea CEE, Sistema Monetario Europeo SME, Sistema Monetario Internacional (SMI) montantes monetarios (MM), Estados Miembros (EM), Fondo europeo de cooperación monetaria FECOM, unión monetaria europea (UME).

## Introducción

La integración económica establecida por el Tratado de Roma en 1957 comprendía la Unión Monetaria como elemento fundamental, condicionando las políticas de la Comunidad a lo largo de su existencia. En la primera década, el avance en la integración se dio dentro de las bases internacionales del esquema de Bretton Woods y el patrón oro-dólar, emergiendo pronto en la CEE la necesidad de una mayor armonización de políticas monetarias y de tipo de cambio de los países miembros. En un primer momento, gracias al gran crecimiento económico logrado en los años cincuenta y principios de los sesenta, las dificultades fueron superadas por la coordinación que logró Francia y Alemania, generando, sin embargo, resistencias e inconformidades de los otros países miembros.

La crisis económica de fines de los años sesenta y las dificultades del patrón oro-dólar condujeron a la CEE a buscar soluciones propias, aunque algo laxas (plan Barre, Informe Werner 1968), estableciendo un sistema de paridades basado en franjas de fluctuación, conocido como la Serpiente Monetaria Europea[1].

Las crisis que tuvieron lugar en la década de los setenta, caracterizadas entre otras causas por un estancamiento económico con inflación, el derrumbe del patrón oro-dólar (Acuerdo de Washington 1971, Acuerdo de Basilea 1972) y los choques petroleros (1973 y 1979), mostraron la necesidad de sustituir la Serpiente Monetaria por un acuerdo que mostrara

1 Es el nombre que recibió la iniciativa adoptada en 1972 por la CEE para responder al hundimiento del sistema de BW que establecía tipos de cambio fijos para las moneadas nacionales. El propósito fundamental de su creación era estabilizar los tipos de cambio para corregir la inestabilidad existente, reducir la inflación y preparar mediane la cooperación la unión monetaria europea.

mayor compromiso y coordinación de los países miembros y una menor dependencia del dólar de Estados Unidos.

En 1979 surge el *Sistema Monetario Europeo* como una versión ampliada de la Serpiente Monetaria, incluyendo la coordinación de los Bancos Centrales y la creación del ECU como moneda de referencia. La inestabilidad monetaria y los ataques especulativos que se vivieron a principios de la década de los años noventa forzaron a abandonar el SME a partir de 1994, dando un paso adelante con la creación del BCE en 1998, el euro y la Eurozona en 1999, no obstante, se limitó la política monetaria de los países miembros. Es interesante observar que la creación de la moneda única se estableció con bastante antelación como la fase número 3 del informe Werner.

## El Sistema Monetario Europeo (SME)

En el Tratado de Roma por el que se establece la CEE en 1957, los aspectos monetarios se mencionan marginalmente en los artículos 103-108; sin embargo, cualquier conocedor de la teoría económica de la integración sabe que la unión monetaria representa el preámbulo a la integración económica completa[2]. Es evidente que los padres de la Unión Europea, aunque no lo sometieran a votación, no ignoraban el objetivo final de la integración. Y, aunque en 1958 las principales monedas europeas habían alcanzado cierto grado de convertibilidad bajo el esquema de Bretton Woods[3] y el patrón oro-dólar, esto no implicaba la ausencia de problemas. Las dificultades políticas y económicas de la agonizante IV República francesa y el "milagro económico alemán" provocaron desajustes económicos que condujeron a la devaluación del franco y a la revaluación del marco.

La Comisión Europea (CE) expresó en 1961 la necesidad de una coordinación monetaria, porque ni Francia ni Alemania consultaron con el resto de EM estas decisiones. Al año siguiente presentó el programa de acción para la 2ª etapa del mercado común. En 1968 hace su aparición el

2 En cualquier manual de economía internacional se aceptan los siguientes pasos en un proceso de integración económica: 1. Zona preferencial de comercio, 2. Zona de libre comercio, 3. Unión aduanera, 4. Mercado común, 5. Unión económica y monetaria, 6. Integración económica completa. Una vez alcanzada la unión económica se avanzaría a los aspectos políticos, a saber: 1. el libre tránsito de personas y 2. la unión política; finalmente, acuerdos en materia de defensa.

3 Los Acuerdos de Bretton Woods, julio de 1944, establecieron el orden económico internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, estableciendo el FMI, el BM y el patrón oro-dólar, además de promover el libre comercio con la firma del GATT en 1947.

Plan Barre y el informe Werner (IW) donde se marcó la ruta de las acciones que se emprenderían en el ámbito monetario. El Plan Barre pretendía:

- ampliar las consultas preventivas,
- coordinar las economías,
- crear un sistema de ayuda monetaria a corto plazo y otro de ayuda financiera a mediano plazo,
- lograr un acuerdo de acción entre los PM ante cambios de las paridades monetarias y
- elaborar el estudio de la fijación definitiva de los tipos de cambios, contemplando la posibilidad de suprimir los márgenes de fluctuación que permitía el Sistema Monetario internacional

Mientras, el Informe Werner consideraba:

- la fijación irrevocable de tipos de cambio,
- la creación de una unidad de cuenta europea (ecu) y de un Fondo Monetario Europeo.

No obstante estas consideraciones, en 1969 –igual que en 1961– el gobierno francés de Georges Pompidou (Gaullistas 1969-1974) y el alemán de Willy Brandt (PSD 1969-1974) modificaron el tipo de cambio de sus monedas *otra vez* sin consulta del resto de EM. En agosto el franco francés se devaluó y en octubre, el marco alemán se revaluó.

Estas decisiones provocaron cierto grado de inestabilidad y llevaron a la creación de los denominados "Montantes Monetarios (MM)"[4]. La necesidad de estabilidad comunitaria se hacía patente, y en diciembre de este año, en la cumbre de La Haya, el Canciller Willy Brandt propone la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), a alcanzarse en dos etapas, mediante:

1. la armonización de las políticas económicas a corto plazo y
2. la creación de un Fondo Europeo de Reservas.

Allí mismo, se plantearon los objetivos finales de lograr la plena libertad de movimientos de capital y la fijación definitiva de los tipos de cambios.

El 22 de marzo de 1971, el Consejo aprueba el Informe Werner con el cual surge *la Serpiente Monetaria Europea*[5], cuyo funcionamiento se vio

4 Los MM fueron creados para corregir las diferencias monetarias que se habían producido en la Comunidad con respecto a la referencia común del ECU, y todo ello referido esencialmente a la política agrícola común (PAC) y sus consecuencias sobre los intercambios entre los países de la Comunidad.

5 Es el nombre popular del sistema europeo de cambio. Tiene su origen en unos acuerdos del FMI que fijaron unos márgenes de fluctuación de las distintas monedas nacionales respecto al dólar. Sobre la base del referido sistema de fluctuación, la CE añadió otro margen aplicable a los países comunitarios. Estos, en definitiva, tendrían dos márgenes de fluctuación: uno, respecto al dólar USA; otro, respecto a las monedas

truncado por la crisis económica internacional[6]. Este Sistema mostraba deficiencias tanto porque el dólar era la única moneda de referencia con respecto al oro, como también porque los norteamericanos hicieron frente a grandes gastos por la Guerra de Vietnam, que, junto a la obligación de facilitar la suficiente liquidez al SMI para su correcto funcionamiento, crearon un clima de desconfianza internacional por el exceso de liquidez del Sistema.[7]

Por otro lado, el gobierno francés se enfrentaba a las consecuencias sociopolíticas de mayo del 68, originando una crisis de confianza en el franco y el Reino Unido intentaba reponerse de las alteraciones sufridas por la libra, derivadas de las guerras de independencia de sus colonias africanas, las cuales pidieron la conversión de sus reservas en dólares a su equivalente en oro. Estos hechos alimentaron el deterioro del sistema monetario ideado en Bretton Woods, y llevaron en 1971 al Acuerdo de Washington (aW) que declaró la no convertibilidad del dólar en oro y a la ampliación de los márgenes de fluctuación, que pasaron del +1% al +2,25%, mismo margen de fluctuación de la Serpiente Monetaria Europea.

En 1972, mediante el acuerdo de Basilea se estableció la paridad de 42 dólares por onza de oro, abandonando la tradicional de 35 dólares para operaciones intergubernamentales. A pesar de este acuerdo, la estabilidad cambiaria de las diferentes divisas europeas era difícil de mantenerse debido a las restricciones y exigencias de la "serpiente monetaria" y por la inestabilidad generada por el aW. Este escenario generó que la mayoría de las monedas comunitarias abandonaran intermitentemente el sistema monetario internacional, creando amplios márgenes de incertidumbre en lo relativo a la creación de una unión monetaria en el seno de Europa. Por este motivo, y para intentar paliar los problemas de coordinación monetaria, se crea en la Cumbre de París el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM).

Es hasta diciembre de 1978 que el Consejo Europeo, reunido en Bremen, da luz verde a la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que entró en vigor el 13 de marzo de 1979**.** El SME se desarrolló mediante

---

de los países comunitarios entre sí. La diferencia entre ambos márgenes produce la gráfica de una ondulación; de ahí el nombre con que se popularizó.

6 El SMI mostraba sus deficiencias derivadas del hecho de que en la base estaba el dólar americano como única moneda de referencia con respecto al oro. En este contexto, los norteamericanos debían enfrentar los grandes gastos ocasionados por la Guerra de Vietnam que, junto a la obligación de facilitar la suficiente liquidez al SMI para su correcto funcionamiento, crearon un clima de desconfianza internacional debido al exceso de liquidez del sistema (este exceso de dólares fuera de los EU permitió la creación de los euromercados).

7 La reconstrucción económica de Europa Occidental y Japón, durante las décadas de 1950-1960, redujo los superávits comerciales de los EU y sus reservas de oro, erosionando la capacidad de mantener la convertibilidad oro-dólar.

la fijación de una banda de fluctuación del +2,25% para el tipo de cambio bilateral de todas las divisas implicadas, con la posibilidad de establecer una banda del +6%, para afianzar los mecanismos de cooperación monetaria acordados en el seno del FECOM y para definir el ECU[8], aunque no se pudieron realizar operaciones en ECUs sin tener que pasar por sus divisas componentes hasta abril de 1981. A pesar de que el ECU carecía de fundamento jurídico en el derecho comunitario, se apoyaba sobre un sólido compromiso de los EM de poner a disposición del FECOM el 20% de reservas de oro y dólares, aportación que era revisada trimestralmente.

De esta forma, las funciones del ECU se concretaron a:

- ser numerario del sistema de cambio,
- fijar los tipos centrales y tipos pivotes;
- ser unidad de referencia en el funcionamiento del indicador de divergencia;
- ser el denominador en las operaciones, tanto en el mecanismo de créditos como en el sistema de intervenciones; y
- operar como moneda de reserva e instrumento de pago entre las autoridades monetarias de la CEE.

El SME fue configurado como un elemento de cohesión para la búsqueda de convergencia y de una zona de estabilidad monetaria. Su gestión fue bastante coordinada a pesar de los numerosos ajustes que acontecieron desde su creación hasta comienzos de 1987, pues éstos se llevaban a cabo como medidas defensivas ante las tensiones que se producían tanto en su seno, como en la economía internacional.

Uno de los primeros problemas que enfrentó el SME fue la segunda crisis petrolera de 1979, por la cual los términos de intercambio de los diferentes países de la CEE se vieron deteriorados, provocando déficits en cuenta corriente y alzas inflacionarias, no obstante, el efecto fue heterogéneo en función de la dependencia del país respecto al petróleo, del mismo modo los países que seguían políticas antinflacionarias supieron enfrentarse con mejor suerte a estos problemas siendo el resultado *un incremento de las divergencias entre los países y mayores tensiones en el SME*. Ante esto, Europa continuaba el debate para aproximar las políticas económicas y monetarias.

El Acta Única Europea (AUE) que entró en vigor el 1º. de julio de 1987 se constituyó en el instrumento legal que permitiría a la CEE alcanzar el 1 de enero de 1999 un mercado europeo sin fronteras. Mientras tanto, en septiembre de 1987, se acordó *reforzar* el SME mediante:

8 El ECU se definía como una cesta de monedas (ponderada y revisable) que contuviera todas las monedas adscritas al sistema. Se acordó, además, que las variaciones o composición del ECU no podían alterar su valor externo.

1. Mayores intervenciones de los Bancos Centrales para sostener la cotización de las divisas débiles antes de llegar a los límites máximos o mínimos previstos por el compromiso cambiario.
2. Mayor flexibilización en la concesión y devolución de los créditos a muy corto plazo.
3. Acordaron fijar reuniones mensuales de los doce Gobernadores de los bancos centrales.

Fue hasta abril de 1989 cuando se retomaron las tres etapas para el logro de la Unión Monetaria Europea (UME) del Informe Delors:

La 1ª. entro en vigor el 1º. de julio de 1990 con el propósito de lograr mayor convergencia en el marco económico mediante la coordinación de las políticas económico-monetarias dentro del marco institucional vigente.

La 2a debería empezar el 1º. de enero de 1993 y finalizar el 31 de diciembre de 1995.

En esta etapa se establecerían las reformas estructurales necesarias para poner en funcionamiento los órganos principales de la UME para ir transfiriendo a nivel comunitario los procesos de toma de decisiones. Como un mecanismo de integración, se establecería el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

La 3ª. etapa daría inicio con la adopción de tipos de cambio fijos que permitirían la convertibilidad entre las monedas de los países de la CEE. De este modo, con la Unión Monetaria Europea se lograría:

- la total e irrevocable convertibilidad de las monedas,
- la completa libertad de movimientos de capitales en unos mercados financieros integrados plenamente, y
- la existencia de unas tasas de cambio fijas.

Es en marzo de 1990, cuando el Informe Delors es aprobado por la Comisión, permitiendo que la UME continuara su curso excepto en lo referente a la propuesta sobre normas uniformes obligatorias en materia de política presupuestaria, sin embargo, dos sucesos provocaron las primeras dudas institucionales ante este Informe:

1. Los ocurridos durante la segunda mitad de 1989 en Europa del Este.
2. Las discrepancias de integración monetaria entre Reino Unido y el resto de los Estados miembros de la CEE.

A pesar de estos eventos, en la reunión del Consejo de 1990 en Roma, los PM (excepto RU) acordaron que la segunda etapa de la UME iniciara el 1º. de enero de 1994, un año después de la fecha prevista. En diciembre de 1991, los jefes de Estado de los PM de la CEE se reunieron en la ciudad holandesa de Maastricht para llegar a un acuerdo sobre las condiciones que serían necesarias para lograr una UME definitiva. De los resultados allí obtenidos destacan:

1. El establecimiento de los requisitos de convergencia que todos los países deberían cumplir para adherirse a la unión monetaria[9].
2. Crear el Banco Central Europeo (BCE), con el objetivo de mantener la estabilidad de precios y ser políticamente independiente.
3. Se tomó la decisión de que la CEE cambiara a Unión Europea (UE) con la aprobación unánime de los doce EM que en ese momento la constituían.

La obligación de cumplir los requisitos de convergencia *llevó al SME a un proceso de crisis financiera*, cuyo origen se sitúa el 2 de junio de 1992, día en el que el pueblo danés dio el "no" en el referéndum de ratificación del Tratado de Maastricht. A partir de ese momento se suceden una serie de hechos que condujeron al desplome del SME, mismos que enseguida se describen.

- Junio-julio. Derivado del fracaso del referéndum danés, los especuladores financieros atacaron la lira italiana. Las reservas internacionales de Italia se habían reducido progresivamente desde febrero; tres meses después, la fuga de reservas se incrementó llegando a niveles preocupantes.

  La cotización de la lira cayó en los mercados de futuros y de dinero. Italia, como muchos otros países de la UE con un historial de inflación, había utilizado el SME como mecanismo para importar la credibilidad antinflacionaria del Bundesbank, pero esta medida no pudo evitar la caída de sus reservas en un mes.
- En julio, los Bancos Centrales del G3 (EU, Alemania y Japón) enviaron un mensaje bastante explícito a los mercados internacionales diciendo que... :"no se podría llevar a cabo la más leve coordinación de políticas internacionales en las actuales circunstancias". Las prioridades nacionales en la adopción de decisiones monetarias dictaminaron las políticas monetarias divergentes en Washington, Frankfurt y Tokio

9 Los criterios están recogidos en el articulo 140, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Existen 4 criterios de convergencia económica:
1) Estabilidad de los precios: la tasa de inflación no puede exceder en mas de 1.5 puntos porcentuales la tasa de los tres EM con mejores resultados en la materia.
2) Finanzas públicas saneadas y sostenibles: El país no debe estar sujeto al procedimiento de déficit excesivo.
3) Estabilidad del tipo de cambio: el país debe participar en el mecanismo de tipos de cambio (MTC II) durante al menos 2 daños, sin grandes desviaciones con respecto al tipo central del MTCII y sin devaluar el tipo central bilateral de su moneda respecto del euro durante el mismo periodo.
4) Tipos de interés a largo plazo. No debe exceder en mas de dos puntos del tipo de los tres EM con mejores resultados en materia de estabilidad de precios.

y, tres ajustes consecutivos de las tasas de descuento de estos países se llevaron a cabo a lo largo de este mes.[10]

Con los diferenciales de interés a corto plazo por encima de los 600 puntos básicos (6%), los inversores abandonaron los mercados de EU, desprendiéndose de dólares para invertir en el mercado de activos alemán, con lo cual se mejoraron las tensiones que habían estado presionando al SME desde un mes antes.

También en julio, se intensificaron las salidas de capitales de las reservas en moneda extranjera de Italia.[11]

- Agosto. El nivel de crisis llegó a la cima a finales de este mes. El día 25, el tipo de cambio del dólar con respecto al marco alemán era de 1.4, un mínimo histórico. La caída del dólar fue acompañada por la de la libra que también alcanzó el mínimo del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC). Y el 28, la lira junto con la libra tocaba el fondo del MTC, igualmente las Bolsas de Valores, incluida la alemana alcanzaban mínimos históricos.

Una explicación a estos primeros problemas acontecidos en el MTC es la crisis del dólar.

La economía estadounidense se encontraba debilitada por los intentos de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal para bajar los bonos a largo plazo a través de restricciones en las tasas de corto plazo, y por la ausencia de interés de los dos candidatos presidenciales, Bush y Clinton, en lo relativo al destino de su moneda nacional.

- Septiembre. Para reforzar la defensa de la libra esterlina en el MTC, el Banco de Inglaterra repuso su *stock* de reservas internacionales. El 5 y 6 de este mes, los ministros de finanzas y los gobernadores de los Bancos Centrales de los países miembros, se reunieron en la ciudad de Bath y, esta reunión se convirtió en una plataforma de protesta contra las altas tasas de interés del gobierno alemán. Como respuesta el presidente del Bundesbank pidió un realineamiento general en el sistema como condición previa para una modificación de las tasas de interés, pero no obtuvo ningún apoyo. La reunión llegó a un punto muerto

10 El 2 de julio, la tasa de descuento estadounidense se redujo de 3.5 a 3%, el 16 de julio, el Bundesbank incrementó su tasa de un 8 a un 8.75% marcando un pico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el 27 de julio, la tasa de descuento de Japón, cayó desde un 3.75 a un 3.25%

11 Después de que un incremento en el impuesto sobre patrimonio en los depósitos fuera asociado con el desafortunado anuncio por parte del Estado italiano de que no se haría cargo de las deudas derivadas de la situación de bancarrota del *holding* empresarial Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere (EFIM).

y el presidente del Bundesbank acepto no seguir incrementando sus tasas de interés.

Por otra parte, los países nórdicos durante los años ochenta, habían decidido anclar su tipo de cambio al ECU, para importar la estabilidad de precios de Alemania. Por adoptar esta medida sufrieron ataques especulativos primero en Finlandia[12], Suecia reaccionó en sentido contrario, al aumentar su tasa de préstamo en 75% y al contratar un crédito para reforzar sus reservas. Este hecho provocó un cambio de dirección de la ola especulativa. Dentro del MTC, la lira y la libra llegaron a los límites inferiores de la zona de fluctuación, sufriendo la primera, una salida de las bandas –a pesar de las grandes ventas realizadas de marcos alemanes–.

Haciendo un análisis del contexto económico más allá de los acontecimientos de la crisis de Escandinavia, dos elementos fueron los que más llamaron la atención:

1. Después de la crisis de Finlandia, los gobiernos de los países del SME no pudieron disimular la posibilidad de que las tensiones especulativas reflejaban la valoración real de los mercados en términos de desequilibrios fundamentales de los tipos de cambio dentro de la CEE.
2. En la 2ª semana de septiembre, el Banco de Italia y el Bundesbank se vieron forzados a reconocer la insostenibilidad de la paridad de la lira, realineando su cotización. Además, el Bundesbank accedió a recortar las tasas de interés. Este anuncio encontró diferentes reacciones: En el plano financiero se produjo una efímera apreciación de la libra seguida por la lira. Pero fuera del MTC, el banco central sueco recortó la tasa marginal de préstamos de un 75% a un 20%, lo que ocasionó en menos de 24 horas que la lira y la libra se salieran de su banda de fluctuación. Cuando el diario económico alemán Handelsblatt anunció que el presidente del Bundesbank había comentado que "no descartaba la posibilidad de que incluso después del realineamiento y el recorte de la tasa de interés alemán, una o dos divisas podían caer aún más después del referéndum francés". A pesar de esta noticia, el gobierno británico y el Banco de Inglaterra dudaron en elevar las tasas de interés, por temor a que aumentos adicionales agravaran el desempleo e incitaran a una rebelión entre los diputados conservadores, los cuales veían un incremento en las tasas como una inequívoca señal al exterior de debilidad. De esta manera se incrementaba la tensión en la economía interna y en el MTC, que finalmente provocó una pérdida de reservas

12 País que no era miembro del MTC, ni de la CE. El 8 de septiembre casi sin reservas y sin capacidad de aumentar su tasa de interés puso el markka en flotación, aceptando una devaluación del 12 % en noviembre.

del Banco de Inglaterra calculadas en aproximadamente 15 mil millones de dólares, que significaban un 58,6% del total de sus reservas.

- El 16 de septiembre de 1992 es conocido como el "miércoles negro" en Inglaterra, ya que, en la mañana, el Banco incrementó las tasas mínimas de préstamo de un 10% a un 12%. Unas horas después anunció un nuevo incremento que nunca se llevó a cabo; no obstante, como consecuencia, la libra cerró ese día en Londres por debajo de su mínimo de fluctuación anunciando su retirada del MTC.

Ese mismo día Italia le siguió, mientras la peseta se devaluaba en un 5%, pero permaneciendo dentro de los límites de fluctuación. Fuera del MTC, el Banco Central Sueco empujó las tasas marginales de préstamo más allá del espectacular nivel del 500% (tasa anual); un día después todas las monedas que habían logrado sobrevivir a los ataques especulativos se encontraban cerca de sus límites mínimos de fluctuación. El Banco de Inglaterra validó a posteriori las expectativas del mercado, llevando de nuevo la tasa de préstamo al 10%. Mientras, el Banco de Irlanda siguió la receta sueca, y el 18 de septiembre elevó de la noche a la mañana los tipos en un 300% (tasa anual).

- El 20 de septiembre, el pueblo francés dijo "sí" en el referéndum al Tratado de Maastricht, no obstante, los ataques especulativos sobre el franco francés –junto con la libra irlandesa, la peseta y el escudo– se intensificaron a pesar del resultado. Un día después, Inglaterra recortaba la tasa mínima de préstamo hasta un 9% y, tres días más tarde se lanzó un duro ataque contra el franco francés que no tuvo éxito. El Banco de Francia había subido las tasas de interés mientras el Bundesbank intervenía ayudando al franco. El banco central francés gastó 32 mil millones de dólares en defender su moneda.

La búsqueda de una posición fiscal fuerte pareció dominar el debate de la mayor parte de los miembros del SME durante las siguientes semanas. En particular, Italia dio pasos concretos para llevar a cabo un ambicioso proyecto de reforma económica, la cual incluía:

- una contención del déficit presupuestario,
- privatizaciones de empresas estatales, y
- la estabilización de la lira.

Portugal y Finlandia también anunciaron fuertes políticas fiscales.

- Entre octubre y noviembre la tensión en los mercados financieros pareció disiparse.

Los controles de capital españoles se aplicaron a partir del 5 de octubre, y las principales tasas de interés se ajustaron a la baja. Pero este período de

relativa tranquilidad se vio interrumpido por otra crisis financiera, cuando el gobierno sueco decide defender la corona frente a presiones especulativas el 19 de noviembre.

El impacto en el cada vez más debilitado SME fue inmediato.

- El 22 de noviembre, España y Portugal anuncian una devaluación en sus monedas, el banco de Irlanda para defender su moneda incrementó las tasas entre el 26 de noviembre y el 2 de diciembre. Finalmente, el 10 de diciembre la corona noruega se puso en flotación.

En estos meses, los períodos de tensión y relajación se fueron alternando.

- 1993: el 4 de enero el franco francés de nuevo tocaba fondo en el MTC, llevando al Bundesbank y al Banco de Francia a cooperar conjuntamente en su defensa. Por su parte, la libra irlandesa se encontraba también bajo presión y a fin de este mes, devaluó su moneda.

Alemania y Francia anunciaron planes de cooperación cambiaria, y el ministro danés de asuntos exteriores dijo que su prioridad era asegurar el "sí" en el referéndum para apoyar Maastricht. En este mes también, el banco central holandés anunció que durante la crisis había vendido 400 lingotes de oro, equivalentes a un cuarto de sus reservas.

El recorte de las tasas de interés en el país germano llegó el 18 de marzo después de la firma del tan esperado acuerdo entre los Länder y el gobierno federal para el financiamiento compartido de la reconstrucción de Alemania del Este. Este nuevo recorte en las tasas alemanas en medio punto porcentual evitó una posible crisis financiera que había podido ser provocada por el resultado del referéndum francés del 28 de marzo.

- En abril, algunas tasas de interés importantes fueron rebajadas.

Desde el simbólico recorte de la tasa de descuento alemán hasta ajustes más sustanciales como las intervenciones francesas en sus tasas generó optimismo que pronto desapareció por un brote especulativo. El 27 de abril, la peseta llego a su nivel más bajo de cotización contra el marco alemán desde que entró en el SME.

La caída de las tasas de interés por parte de Alemania evitó otra devaluación de la peseta. Por ello se pospuso una posible realineación, debido a que el Banco de España se veía incapacitado para resistir las olas de venta especulativa contra la peseta, por la escasez de reservas.

Finalmente, el 13 de mayo, después de una serie de fuertes ataques contra la peseta, el banco central abandona la defensa de la banda del MTC y pide un nuevo realineamiento, el tercero desde que comenzó la crisis. La peseta se devalúa y después el escudo.

Estas devaluaciones fueron preámbulo del "sí" definitivo del pueblo danés el 18 de mayo al Tratado de Maastricht, De este modo desaparecía uno de los obstáculos y se volvía a un período estable.

Otros recortes fueron llevados a cabo por los diferentes bancos centrales, consiguiendo una sustancial convergencia en los tipos de cambio a corto plazo contra enormes disparidades en el largo plazo.

Este período de tranquilidad financiera no duró mucho, a mediados de julio el SME estaba de nuevo bajo presión: el franco francés fue llevado ligeramente por debajo de su piso del MTC y, por primera vez en seis semanas, las tasas del mercado de dinero en Francia se encontraban por encima de sus contrapartes alemanes. Esta situación presionó al gobierno a no incrementar las tasas de interés para defender al franco y llevó al gobierno alemán a reducir sus tasas a fin de apoyar al vecino galo. Por este motivo, el 14 de julio el franco se aproximó a la máxima divergencia permitida frente al marco, dando lugar a ventas masivas de francos que tuvieron su contrapartida en compras igualmente masivas del Banco de Francia.

Las tensiones llegaron a Dinamarca, forzando a su banco central a incrementar las tasas de interés. Pero ni siquiera esta decisión desalentó a los especuladores, que el 30 de julio llevaron a todas las divisas del SME al límite de sus bandas de fluctuación contra el marco –con la única excepción de la libra irlandesa–.

Después de una reunión de emergencia en Bruselas, se anunció una profunda modernización del MTC el 1 de agosto, acordándose una ampliación del tamaño de las bandas, que pasó de un 4.5% a un 30% (15% para cada lado de la inalterada paridad central). La única excepción admitida fue el tipo de cambio entre el marco alemán y el florín holandés, el cual mantuvo los mismos términos de fluctuación. Las tensiones financieras no concluyeron, y de nuevo todas las divisas implicadas en el nuevo MTC, excepto el florín holandés, antes de terminar el año de 1993, se depreciaron.

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1º. de noviembre, el SME continuó aplicándose pese a sus limitaciones, mientras se desarrollaban los mecanismos que guiaron la creación del euro y de la Eurozona.

## Conclusiones

La integración económica de diversos países se tiene que desarrollar siguiendo una secuencia ordenada de procesos dependiendo de los avances concretos logrados por los países miembros. Adelantar o retrasar la adopción de acuerdos y la creación de instituciones con respecto a las coyunturas existentes, somete a los países a presiones a las que no están preparados para afrontarlas con éxito, obligando a la adopción de medidas

provisionales que muchas veces resultan costosas en el largo plazo, es el caso de lo compartido en este trabajo.

Desde la firma del tratado de Roma se consideró la integración económica y la creación de instituciones que garantizaran la libre circulación de mercancías, capitales, personas y la libre prestación de servicios para la década de los años setenta. A pesar del éxito inicial, la adopción de acuerdos y la creación de instituciones se fue retrasando debido a los problemas económicos coyunturales y al oportunismo político asociado a las diversas expansiones de la Unión, creándose factores de inestabilidad. Es decir, aunque la unión monetaria estaba prevista desde el inicio, su adopción se fue retrasando por la reticencia de los países miembros a ceder su soberanía monetaria.

La creación de una serie de mecanismos como la Serpiente Monetaria, el Sistema Monetario Europeo y la Eurozona marcan que la integración europea no ha evolucionado sin problemas ha habido momentos que se han convertido en retos superados.

## Anexo: La Euroesclerosis

Euroesclerosis es un término acuñado por el economista alemán Herbert Giersch en la década de 1970 para describir el patrón de estancamiento económico experimentado por la Comunidad Económica Europea, en claro contraste con los llamados "30 años gloriosos"[13] que van de 1945 a 1973.

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, la economía europea experimentó un lento crecimiento económico acompañado con estancamiento y una reducción en los indicadores de bienestar; manifiestos especialmente en los niveles de empleo y salario.

Giersch destaca dos ideas fundamentales claramente influenciadas por el entonces emergente neoliberalismo de la década de los ochenta:

1. La permanencia de un alto nivel de desempleo y su persistencia a pesar de la recuperación del crecimiento económico experimentada por las economías occidentales
2. El contraste de niveles de crecimiento del PIB y el empleo existente entre las economías de Europa y la de los Estados Unidos especialmente en esa década.

Para Giersch la causa residía en:

13 Se denomina edad de oro del capitalismo o años dorados, también conocido en francés como Trente Glorieuses o treinta gloriosos, en alemán Nachkriegsboom o "boom de la postguerra" al periodo socioeconómico transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta la crisis del petróleo de 1973.

- la sobrerregulación (Comunidad Europea),
- las excesivas políticas de beneficios sociales (Estado Benefactor) y
- el Estado intervencionista (keynesiano) vigentes en Europa que:
  - encarecían los costos laborales,
  - erosionaban la competitividad internacional y
  - desalentaban la inversión productiva del sector privado.

Es evidente que tal explicación neoliberal de la crisis europea hace abstracción de varios elementos presentes en la economía mundial y de algunas diferencias estructurales existentes entre las economías de los Estados Unidos y las de Europa occidental, como:

1. Los choques de oferta. Durante la década de los años 70, la economía mundial sufrió el impacto de dos choques petroleros: el primero en 1973 (por el conflicto árabe-israelí) y el segundo en 1979 (por la revolución islámica) los cuales elevaron las cotizaciones medias del barril de petróleo; de 3 a 12 dólares en 73 y de 12 a 36 dólares en 79.

   En una economía industrial basada en la tecnología de motores de explosión interna consumidores de petróleo barato, el incremento de los precios impactó profundamente las cadenas y procesos productivos occidentales, presionando los precios industriales al alza y por ende alimentando la inflación.

   Los cambios políticos y tecnológicos para reducir tal dependencia solo serían aplicables en el mediano y largo plazo.
2. La crisis del sistema monetario internacional (SMI) y la política económica de los Estados Unidos.

   La presencia de gran cantidad de dólares fuera de Estados Unidos, aunque facilitaba su papel como medio de cambio internacional al mismo tiempo debilitaba su papel como reserva de valor y unidad de cuenta (generando presiones inflacionarias y devaluatorias). Tradicionalmente, los Estados Unidos reacios al desempleo por el recuerdo de la crisis de 1929, permitían un ajuste levemente inflacionario.

   Para 1979, con la presidencia de Paul Volker en la FED la estrategia cambio:

   - se controló la oferta monetaria y se liberalizaron las tasas de interés con el propósito de controlar la inflación.

   Los incrementos en las tasas de interés ocasionaron fugas de capitales en el resto del mundo, alimentando la economía de los Estados Unidos durante la década de 1980.

   Las gigantescas entradas de capital pudieron financiar una década de gran crecimiento económico y mantuvieron el dólar sobrevalua-

do, a pesar del surgimiento de los déficits gemelos.[14] En contraste, la economía europea tuvo que incrementar sus tasas de interés y resentir una escasez de capitales, lo que impactó notablemente el crecimiento económico.

3. El ajuste económico europeo versus el ajuste de Estados Unidos.
   Los países de Europa, principalmente Alemania y Francia (parcialmente Reino Unido) fueron reacios a la experiencia inflacionaria y prefirieron mantener políticas de alto desempleo moderadas con seguros de desempleo. Asimismo, la fortaleza de los partidos de izquierda y de los sindicatos obreros dificultaron una política de ajuste "neoliberal" que redujera los costos salariales, tanto los directos como los indirectos (seguridad social y estado del bienestar) generando una "rigidez salarial y de precios" que estaba en la base del concepto de Euroesclerosis.

Fue necesario el ajuste neoliberal británico de Margaret Thatcher (década de los ochenta) y la presión competitiva de Estados Unidos y Japón (décadas de los setenta y ochenta), para obligar a los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) a adoptar reformas que:

- "liberalizaran el mercado laboral",
- destruyeran el "intervencionismo estatal" y
- trataran de coordinarse en términos monetarios para evitar o manejar de forma aceptable los choques externos (tanto los monetarios como los productivos).

Algunos economistas consideran que el periodo de Euroesclerosis termina con el Acta Única Europea de 1986, porque otorgó certeza al reafirmar la meta de lograr un mercado único, a la vez que replanteaba los compromisos de cohesión económica y social.

Nosotros consideramos que, en cierto sentido, fue una fuga a futuro, al plantearse objetivos para los cuales las economías europeas no estaban listas. Sin embargo, la adopción del "ECU" y sobre todo la del euro adquiridas como una solución a la inestabilidad económica y a la falta de

14 Los déficits gemelos; *fiscal y de cuenta corriente* iniciaron la trayectoria de endeudamiento de la economía de los Estados Unidos que se mantiene hasta el presente. Por la parte fiscal, los grandes gastos de rearme, particularmente los relacionados a la "guerra de las galaxias" realimentaron de forma "keynesiana" la economía de Estados Unidos y difundieron los desarrollos tecnológicos entre sus empresas. Por otra parte, el sector externo de Estados Unidos perdió cierto nivel de competitividad, sufriendo un deterioro paulatino de su cuenta corriente. Sin embargo, el impacto sufrido por la economía de los Estados Unidos no fue total. Al ser el dólar la moneda internacional, los EU pudieron transferir parte de su inflación a otros países. En muchas ocasiones los países que exportaban a los Estados Unidos prefirieron:
1. Aceptar dólares sobrevaluados y
2. Reducir sus precios de exportación para no perder sus mercados.

crecimiento, sometieron a la economía de la Unión Europea a una nueva camisa de fuerza.

La crisis de 2008 y las políticas de ajuste implementadas para solucionarla, muestran que, para mantener una moneda fuerte, no sujeta ni a presiones inflacionarias ni a depreciaciones imprevistas ni a ataques especulativos, requiere del ajuste de *las demás variables económicas* como el déficit fiscal, los salarios y los beneficios sociales.

La crisis griega se solventó con una reducción de los salarios, de las pensiones, de la seguridad social y de un fuerte ajuste fiscal. La emergencia de los chalecos amarillos se dio por el ajuste paulatino a la baja de los salarios y a la protección laboral y social francesa.

## Referencias

Buiter, W., Corsetti, G., y Pesenti, P. (1998). *Financial markets and European monetary cooperation*. Oxford University Press.

Coloma, A. I. (1998). *El Sistema Monetario Europeo*. http://www.amusal.es/Biblioteca/Trabajos/SistemaMonetario/SistemaMonetario.html

Eichengreen, B. (2000). *La crisis del Sistema Monetario Europeo en retrospectiva*. Conferencia conmemorativa del 75 aniversario del Banco de México.

González, S., y Mascareñas, J. (1993). *El Sistema Monetario Europeo*. Madrid: EUDEMA.

Nieto Solís, J. A. (2001). *La Unión Europea: Una nueva etapa de la integración económica de Europa*. Madrid: Pirámide.

# De la Asamblea Consultiva al Parlamento Europeo y su primera elección por sufragio universal y directo

Hilda Adriana A. Jiménez García*

## Resumen

En el presente artículo se realiza un recorrido histórico-cronológico de los órganos parlamentarios de la Unión Europea (UE), desde la Asamblea Consultiva de 1951 instituida por el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) hasta las primeras elecciones directas de los miembros del Parlamento Europeo en 1979. A través de éste, se busca visibilizar los cambios que sufrió dicha institución tanto en sus funciones, como en los mecanismos de elección de sus miembros. Su transformación estuvo llena de retos y obstáculos, pero abrió brecha a uno de los procesos más importantes de democratización de la UE.

El planteamiento central del artículo es que la transformación de la Asamblea Consultiva en el Parlamento Europeo, con elecciones directas por sufragio universal, representó un proceso significativo y lleno de retos hacia la democratización de la UE. Este cambio no solo incrementó las facultades y la legitimidad de este órgano, sino que también fortaleció la representación de los ciudadanos europeos y consolidó el Parlamento Europeo como un pilar de la integración y participación democrática en el marco de la Unión.

**Palabras clave:** Parlamento Europeo, sufragio universal y directo, democratización.

## Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial y con Europa devastada, el mundo vio el nacimiento de organismos internacionales tales como la Organiza-

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS). Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Maestra y Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho (FD). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII-SECIHTI). UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, Becaria del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), asesorada por el Doctor Manuel Becerra Ramírez.

ción de las Naciones Unidas (ONU) 1945 y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) 1949, cuyo objetivo se centró en la paz y la seguridad internacionales.

A nivel europeo, Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Winston Churchill, Alcide de Gasperi, por mencionar algunos de los padres fundadores de la UE, concibieron la idea de crear de un ente supranacional compuesto por diversos órganos e instituciones que pudiera conjuntar sus esfuerzos para mantener la paz en el continente.

Con esta intención, se adoptó el Tratado de París de 1952, que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y cuya estructura institucional reflejaba las aspiraciones supranacionales de los Estados Europeos: la Alta Autoridad, precursora de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, antecesor del Consejo Europeo, la Corte de Justicia y la Asamblea Consultiva, predecesora del Parlamento Europeo. Este último, símbolo del proceso de integración y del fortalecimiento de las prácticas democráticas de la UE al facilitar los procesos de elección por parte de sus ciudadanos.

## El nacimiento de la Asamblea Consultiva del CECA: límites a su actuación

La creación de la UE supuso un cambio fundamental en la historia bélica de la región. Los padres fundadores pensaban que "la contribución que una Europa organizada y viva podía aportar a la civilización era indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas" basadas en la solidaridad y en la regulación de los insumos para la guerra, el acero y el carbón, por lo cual el primer paso para la creación de la UE fue la instauración de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón (CECA) a través del Tratado de París del 18 de abril de 1951[1].

Junto con este tratado nació la idea[2] de crear un órgano representativo de todos los países miembros de la CECA, por lo cual en su artículo 20 estableció la instauración de "La Asamblea compuesta por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá la competencia de control que le atribuye el presente tratado" (Artículo 20 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero).

No obstante, su adopción no se llevó a cabo sin tropiezos y desacuerdos. Las discusiones más álgidas versaron sobre sus atribuciones. Por un

1 Entrada en vigor: 23 de julio de 1952; fusionado: 1 de julio de 1967; expirado: 23 de julio de 2002.

2 Aunque existe el debate sobre si el órgano parlamentario se hallaba en los planes de Monnet o se incluyó tardíamente en las negociaciones del tratado (Álvarez, p. 218).

lado, Alemania consideraba que la Asamblea debía tener poderes suficientes de control y decisión; por el otro, los países del BENELUX no estaban dispuestos a otorgarle demasiadas facultades por temor a que tomará decisiones *ad hoc* con los intereses de Francia y Alemania. Incluso estas divergencias se reflejaron en la forma de llevar a cabo la elección de sus miembros; Francia y Alemania se pronunciaban por elecciones directas, mientras que el BENELUX se oponía a dicha propuesta ante la disparidad demográfica entre los Estados.

Al no llegar a un consenso en la elección de los miembros de la Asamblea decidieron crear, en un primer momento, un órgano parlamentario de segundo nivel con carácter consultivo (Barrón, 2016, p. 147), pero dejaron abierta la posibilidad de llevar a cabo elecciones directas para su integración: "la Asamblea estará compuesta por delegados que los Parlamentos habrán de designar de entre sus miembros una vez al año o que serán elegidos por sufragio universal directo de conformidad con el procedimiento que cada alta parte contratante establezca" (artículo 21 del Tratado de París de 1951 y el artículo 26 del Estatuto del Consejo de Europa).

Al no ser electos sus integrantes a través de sufragio director por los ciudadanos de los miembros de la CECA, no poseía legitimidad democrática directa (Álvarez, 2011, p. 218). No obstante, su legitimidad residía en el hecho de que habían sido electos en sus países de origen de manera democrática por los ciudadanos para formar parte de sus Parlamentos Nacionales. Por lo cual representaban a los pueblos de los Estados miembros, ostentando una representación de segundo grado (Peña, 1986, p. 63) y en consecuencia desempeñando un doble mandato, uno a nivel nacional, y otro, a nivel supranacional, con la Comunidad.

La Asamblea actuaba por iniciativa propia o por requerimiento del Comité de Ministros, sus funciones se limitaban a: el poder de control que ejercía sobre la Alta Autoridad; el derecho a formular preguntas a la Alta Autoridad; el derecho a ser consultada obligatoriamente en ciertos asuntos y la posibilidad de hacer uso de la moción de censura, ello significaba que podía someter una moción sobre el informe de la Alta Autoridad, y en caso de ser aprobada, los miembros de ésta debían renunciar de manera colectiva a sus cargos (Álvarez, 2011, p. 218). Sus actos jurídicos se adoptan por mayoría de dos tercios y podían ser recomendaciones, resoluciones, opiniones y directivas.

No obstante, carecía de funciones legislativas, no poseía atribuciones presupuestarias, ya que los ingresos del CECA provenían de un impuesto a la industria del carbón y del acero; tampoco contaba con poder de control sobre el Consejo de Ministros, ya que los redactores del Tratado de París no consideraron oportuno que los representantes de los Gobiernos, designados por los Parlamentos Nacionales, debieran rendir cuentas a la Asamblea.

De acuerdo con sus funciones, no puede considerarse como un parlamento en el sentido tradicional de la institución, al no legislar y no aprobar el presupuesto, era más bien un órgano colegiado o una institución consultiva (Urrea Corres, 2009, p. 94), que disponía de un poder sumamente limitado.[3]

Sin embargo, más allá de su funciones, los objetivos políticos que cumplía eran de la más alta envergadura: era el vínculo entre las instituciones supranacionales establecidas por el tratado, la Alta Autoridad (actualmente la Comisión Europea), el Consejo de Europa y los parlamentos nacionales; constituía una estructura institucional equilibrada de conformidad a los principios democráticos (Peña, 1986, p. 56); promovía el proceso de integración europea (Peña, 1986, p. 56); proveía de mayores posibilidades de aceptación de las nuevas instituciones supranacionales; y fungía como precursora de la legitimidad democrática de la CECA (Álvarez, 2011, p. 214).

Por ello, en la sesión inaugural, presidida por Paul-Henri Spaak, en marzo de 1952 en Estrasburgo, donde se reunieron los 78 representantes,[4] se reconoció la importancia de la Asamblea. Jean Monnet como presidente de la Alta Autoridad, afirmó que: "La Asamblea es soberana, es la primera Asamblea Europea investida de un poder de decisión" (Barrón, 2016). En el mismo sentido, la declaración del Canciller Adenauer, presidente del Consejo de Ministros sostuvo: "Sois en Europa el primer Parlamento establecido sobre una base supranacional. La formación de vuestra Asamblea representa un nuevo gran progreso en nuestros proyectos de creación de una nueva Europa" (Barrón, 2016).

En esta primera etapa de la Asamblea de 1952, su composición reflejaba una sobre-representación de los asambleístas a favor de la integración (Álvarez, 2015, p.75). Sin embargo, fue en 1953, en una sesión extraordinaria, que este órgano modificó su reglamento, permitiendo a los representantes organizarse por afinidades políticas, siendo el mínimo para que el grupo se pudiera formar el de nueve miembros.

Así en 1954 se constituyen los primeros tres grupos: liberal, socialista y Demócrata-Cristiano (con 37 asambleístas). Esta modificación fue fundamental en la construcción de la integración regional, ya que se basó en la idea de que los asambleístas no solamente representan a sus países, a sus respectivos Parlamentos Nacionales, sino que forman parte de una institución supranacional, una institución común europea, que no repre-

3 A través de la moción de censura los representantes de la Asamblea Consultiva impulsaron la ampliación de sus competencias, pero dicha propuesta no prosperó.

4 18 miembros por cada uno de los tres países más grandes geográficamente, Alemania, Francia e Italia, 10 de Bélgica, 10 de Países Bajos y 4 de Luxemburgo.

senta a los gobiernos, sino a quienes le dan legitimidad a la Asamblea, los ciudadanos, aunque en ese momento de manera indirecta aún.

Así pues, la instauración de la Asamblea Consultiva de la CECA, primera Asamblea de Europa investida de poder de decisión, sentó, junto con los demás órganos supranacionales, la base de la construcción de la UE, siendo ésta el foro donde los países miembros analizaban y discutían cada uno de los aspectos de la integración regional.

## La Asamblea Parlamentaria Europea: ampliación de funciones

En 1955, los miembros del BENELUX dirigieron un memorándum donde impulsan la profundización del proceso de integración regional, impulsando el "Proseguir el establecimiento de una Europa unida mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un gran mercado común y la armonización progresiva de su política social" (De la Peña Romo, 2002, p. 59).

En este sentido, se firmaron Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957[5] que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). En estos tratados no se consideró necesaria la creación de una nueva Asamblea, en su lugar se pensó en ampliar las competencias de la Asamblea Consultiva para adaptarse a los nuevos retos del Mercado Común Europeo, siendo Henri Spaak el principal promotor de estas ideas (Duch, 2019, p. 34).

Ese mismo día y de manera paralela, se firmó el Convenio relativo a ciertas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, mediante el cual se unificaron las Asambleas parlamentarias de las tres comunidades CECA, CEE y EURATOM, creando así un solo parlamento, la Asamblea Parlamentaria Europea, que posteriormente se denominaría, en virtud de una resolución del 30 de marzo de 1962, como Parlamento Europeo.

Las nuevas funciones de ésta son: confirmar por mayoría simple el nombramiento de los miembros electos por los gobiernos para componer la Comisión, ejercer la moción de censura a dicho órgano, votar por mayoría simple el presupuesto administrativo para el funcionamiento de los órganos de la Comunidad y nombrar, de entre sus miembros a su presidente. Asimismo, la moción de censura se amplió a la Comisión del CEE[6] (Tratado del CEE artículo 114). La ampliación de sus funciones

5 Entrada en vigor: 1 de enero de 1958.

6 Las modificaciones al tratado de la CECA fueron:

1.- la adición de una competencia de deliberación, que permite la posibilidad de participar, por la vía de consulta, en el procedimiento normativo y presupuestario de la comunidad y debatir toda cuestión relacionada con los intereses comunitarios. 2.- la

incrementó su participación en el proceso de integración europeo, aumentó su poder político y capacidad en el proceso de toma de decisiones comunitarias, ya que la moción de censura se pudo realizar sobre cualquier tema y en cualquier momento, ya no únicamente ante los informes anuales del Alta Autoridad (Álvarez, 2015, p. 218) sumándose también facultades de conocimiento para la aprobación de acuerdos entre las Comunidades y los Estados.

No obstante, aún con la ampliación de funciones, la Asamblea Parlamentaria continuó adoleciendo de facultades en el plano legislativo, carecía de derecho a presentar iniciativas, no disponía de poder para establecer o votar leyes comunitarias (ello correspondía al binomio Comisión-Consejo), aunque puede decirse que se sumó al proceso de creación legislativa a través del mecanismo de consulta (Peña, 1986, p. 72). En este sentido, su participación legislativa claramente se encontraba reducida[7]. En lo financiero sus funciones son igualmente restrictivas circunscribiéndose a cuestiones consultivas, de acuerdo con el artículo 203 del Tratado del CCE.

Para 1965, con el Tratado de Fusión o Tratado de Bruselas del 8 de abril[8], que crea la Comisión y el Consejo únicos, y con la decisión del Consejo del 22 de abril de 1970, se ampliaron de forma considerable las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo, otorgándole el control de los recursos propios de las Comunidades (Peña, 1986, p.58). No obstante, el Parlamento continuó sitiado entre el poder de iniciativa de la Comisión y el poder de decisión del Consejo, por lo que su actuación en la praxis se limitó a emitir opiniones a dichos órganos, quienes en última instancia decidían el curso de la integración.

Las razones de la prudencia en cuanto a sus funciones y poderes, señala Peña, fue el deseo de no entorpecer el proceso de establecimiento del mercado común y no dotar al órgano parlamentario de poderes excesivos, en un momento temprano de la formación de la UE (Peña, 1986, p.72), por lo que este órgano continúo limitado en cuanto a sus facultades y también

opción en favor de la designación de los representantes por lo Parlamentos nacionales en su propio seno, si bien también está la previsión de que elaboren proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal y directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme para todos los Estados miembros y posteriormente el Consejo debería, establecer por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendar a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus marcos jurídicos constitucionales (Peña, 1986, p. 64) 3.- La colocación en primer lugar dentro del capítulo de las instituciones en los tratados, de la asamblea, disposición del valor simbólico indudable en el conjunto de los tratados. (Peña, 1986, p. 58)

7 El tratado del CEE, art. 138 y el Acta, artículo 7, preven, con carácter excepcional, el derecho de iniciativa del PE, sobre algunas disposiciones comunitarias, es decir, tiene una iniciativa normativa indirecta. Es la Comisión quien goza de un derecho de iniciativa general.

8 Entrada en vigor: 1 de julio de 1967.

en cuanto a la forma de elección de sus miembros, ya que a 19 años de su creación todavía sus miembros eran nombrados por los Parlamentos Nacionales. Sin embargo, el Parlamento Europeo se esforzó por ampliar su papel y dialogar con la Comisión y el Consejo para tener mayor injerencia sobre las iniciativas de la Comisión, asegurar el impacto de las consultas que se le realizaban y establecer un procedimiento de concertación política (Peña, 1986, p. 72).

## La democratización del Parlamento Europeo: el sufragio universal y directo

Con el traspaso de soberanía nacional a las instituciones supranacionales, se observó la necesidad cada vez más urgente de dotar de representatividad directa al Parlamento Europeo. Desde el Tratado del CEE se encomendó al Parlamento Europeo la elaboración de proyectos encaminados a hacer posible la elección de sus miembros a través del sufragio universal y directo. No obstante este mandato, esta encomienda tropezó durante décadas con la negativa de los Estados miembros, especialmente de Francia (Álvarez, 2015, p. 219), por lo que fue un camino largo y lleno de dificultades.

- 1960. El primer proyecto denominado Dehouse, tomando el nombre del presidente del grupo de trabajo encargado por la Asamblea para elaborar el proyecto de Convención, se presentó a través de la Resolución del 17 de mayo de 1960. Este preveía, durante el periodo de transición, una doble composición de la Asamblea: 2/3 de sus miembros electos por sufragio universal y directo, y 1/3 por designación de por los Parlamentarios Nacionales. Este proyecto fue enviado al Consejo de Ministros, pero no fue considerado.
- 1960-1975. La cuestión de la elección directa quedó en segundo plano frente a las reivindicaciones de ampliación de poderes, no obstante, fue en 1973 que se elaboró un segundo informe, denominado Patijn, nombre del ponente de la cuestión en la Comisión de Asuntos Políticos. Este proyecto fue presentado a través de la Resolución del 14 de enero de 1975, este preveía la imposibilidad del doble mandato y el régimen de incompatibilidades o de la simultaneidad de elección. (Peña, 1986, p. 66).

A pesar de que no prosperó, fue el punto de referencia del Consejo, que el 20 de septiembre de 1976, adoptó el Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo[9]

9 Al Acta se le suman 2 anexos relativos a la aplicación territorial de la decisión, el acta en Dinamarca y en el Reino Unido, una declaración unilateral del Gobierno de

como legislación marco para establecer los mecanismos de elección (De la Peña Romo, 2002, pp. 191-192).

El Acta, que se componía de 16 artículos, en el primero sostenía que: "los representantes en la Asamblea de los pueblos de los Estados reunidos en la comunidad serán elegidos por sufragio universal y directo" (Artículo 1 del Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo de 1976). Su adopción significó la consagración en el ámbito jurídico de las aspiraciones democráticas establecidas desde la creación de la Asamblea Consultiva de 1951 (Peña, 1986, p.61).

Las primeras elecciones se celebraron el jueves 7 de junio de 1979 en Dinamarca, Holanda y Reino Unido, el 10 de junio en Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Luxemburgo, a fin de integrar un total de 410 representantes[10] (Artículo 2 del Acta relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo de 1976). A partir de la primera elección el Parlamento Europeo a través del voto universal y directo éste habría de ser dotado de legitimidad democrática propia, de dimensión europea, lo que le confirió una nueva autoridad política (Peña, 1986, p. 61).

Los miembros del Parlamento Europeo ya no sólo se vinculan con los Parlamentos de los Estados Miembros de la UE, ahora representaban a sus ciudadanos (art. 14.2 de la TUE), a todos ellos. Lo cual generó también que un grupo que no había estado muy visible en las Asambleas precedentes, ahora se declarara abiertamente en oposición al proceso de integración: los Euroescépticos (Álvarez, 2015, p.75).

Así pues, desde el Tratado de Maastricht del 7 de febrero de 1992[11] al de Lisboa del 13 de diciembre de 2007[12], el PE se ha transformado, asumiendo funciones presupuestaria, de control del ejecutivo de la Unión, mediante el *placet* a los comisarios antes de su nombramiento y el nombramiento del presidente de la UE, además de elaborar normas jurídicas supranacionales capaces de afrontar los retos y desafíos de la integración (Urrea, 2009, p. 94), estando por encima de las legislaciones nacionales y de aplicación directa e inmediata a los ciudadanos europeos.

Alemania, y tres declaraciones en el acta de la reunión del Consejo.

10 Posteriormente se tuvo que integrar a los representantes de Grecia, España y Portugal, por lo que se adoptó el sistema de categorías (grandes, medianos y pequeños, así como el sistema de proporcionalidad (Peña, 1986, p. 68).

11 Entró en vigor: 1 de noviembre de 1993.

12 Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

## Conclusiones

Desde la Asamblea hasta las primeras elecciones del PE, ésta ha sufrido una serie de transformaciones en el sentido de reafirmar su posición institucional y ampliar sus poderes y funciones. Estas modificaciones han afectado al Parlamento Europeo (PE), desde su relación con los otros órganos, con los parlamentos nacionales hasta con los propios ciudadanos (Peña, 1986, p. 61).

Todas estas transformaciones hicieron que hoy en día el Parlamento Europeo sea el único órgano supranacional de la UE cuyos miembros son electos mediante sufragio universal y directo. Asimismo, que adoptara poderes legislativos y presupuestarios, con competencia en los procedimientos de codecisión y funciones de control.

Es el emblema de la lucha de los representantes parlamentarios que desde sus días en la Asamblea Consultiva presionaron por incrementar sus competencias en el ámbito legislativo y presupuestario y conseguir ser electos por los ciudadanos (Álvarez, 2011, p. 219).

En este sentido, el PE también es el reflejo tangible y evidencia formal de una auténtica democracia supranacional (Urrea, 2009, p. 94), en donde los ciudadanos se encuentran sumergidos en una democratización multinivel, con su participación en los parlamentos nacionales, regionales y europeos.

## Referencias

Álvarez M., M. V. (2011). Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Revista Colombia Internacional*, **74**, 207-229.

Álvarez M., M. V. (2015). El euroescepticismo en el Parlamento europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura (2014-2019)? Universidad Nacional de Rosario, Argentina. *Cuadernos Europeos de Deusto*, **52**, 67-99.

Barón C., E. (2016). El Parlamento Europeo. Centro de la vida democrática de la Unión Europea. En F. Aldecoa L., y M. Pons (Coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea: El camino de un proyecto histórico* (pp. 91-95).

Barón C., E. (2016). Balance treintañal de presencia hispana en el Parlamento Europeo. Ediciones Universidad de Salamanca. *Studia Historica*, **34**, 145-153.

Barros C., R. (1979). La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. **12**(48), 472-494.

De la Peña Romo G., M. (2002). *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*. S.L.: Dykinson, 640.

Duch G., J. (2019). 1979-2019: 40 años de democracia europea. **60**, 33-55.

Peña J., P. J. (1986). Las transformaciones del Parlamento Europeo. *Revista de las Cortes Generales*, (9), 51-100.

Unión Europea. (1951). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón*.

Unión Europea. (1957). *Convenio sobre determinadas Instituciones comunes a las Comunidades Europeas*.

Unión Europea. (1957). *Tratados de la CEE y EURATOM, 25 de marzo de 1957*.

Unión Europea. (1965). *Tratado de Fusión*.

Urrea C., M. (2009). Elecciones 2009: el fortalecimiento del Parlamento Europeo. *Revista Tiempos de Paz*. II. Sociedad Internacional en Mutación, 92, 92-95.

# PARTE IV. LA ÉPOCA DEL MERCADO ÚNICO, LA LIBRE MOVILIDAD Y EL INGRESO DE NUEVOS ESTADOS (1980-1989)

# La década de los ochenta: el inicio de la reconfiguración en el sistema internacional

Mara Ximena Flores Hernández*

## Resumen

La década de los ochenta marcó el inicio de la reconfiguración del sistema internacional con eventos clave como la crisis económica en América Latina, el ascenso de Mijaíl Gorbachov en la URSS, la Perestroika y la caída del Muro de Berlín. En el ámbito global, la Guerra Fría continuó definiendo las relaciones internacionales, con Estados Unidos adoptando una postura intervencionista en América Latina y endureciendo su discurso contra la URSS. Sin embargo, la llegada de Gorbachov trajo consigo reformas económicas y políticas que debilitaron el régimen soviético, acelerando su colapso. América Latina vivió la "década perdida", caracterizada por crisis económicas y políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI. La caída del Muro de Berlín en 1989 simbolizó el fin de la Guerra Fría y abrió paso a un nuevo orden internacional basado en la hegemonía del capitalismo.

**Palabras clave:** Guerra Fría, Perestroika, Década perdida, Caída del Muro de Berlín, Intervencionismo estadounidense

## Introducción

La década de los ochenta estuvo llena de momentos que marcaron la historia del mundo, como por ejemplo la crisis económica latinoamericana que derivó en la llamada "Década Perdida", la llegada de Mijaíl Gorbachov y la Perestroika y la Caída del Muro de Berlín, por nombrar algunos.

Los ochenta representan un cambio en el sistema internacional. Entre los acontecimientos más importantes que resultaron de estos años se encuentra la caída del bloque socialista, dando fin a la Guerra Fría y permitiendo la reconfiguración del *statu quo* que dominó la esfera internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

* Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora de Monitoreo y Evaluación en la Organización de la Sociedad Civil Asistencia Legal por los Derechos Humanos.

La política internacional durante los ochenta estaba dominada por la Guerra Fría y la división en bloques de poder, tal como se había establecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los actores fundamentales del bloque capitalista, claramente fue Estados Unidos, iniciando esta década con Ronald Reagan al frente.

Durante su campaña presidencial en la década de 1980, Reagan dio un fuerte mensaje hacia el pueblo estadounidense, llamándolos a creer que los mejores días de Estados Unidos "estaban por llegar", se definió con una política de hacer retroceder al comunismo, fortalecer la defensa nacional y mejorar la administración del gobierno, dejando de lado el trágico peso de la Guerra de Vietnam y logrando posicionarse con éxito como fuerza opositora al gobierno demócrata de Jimmy Carter (Walsh, 2008).

La idea de fortalecer y reposicionar la imagen de Estados Unidos, tanto al interior para su población como a nivel internacional, generó que su política exterior se caracterizara por acciones intervencionistas, pero indirectas, a diferencia de las décadas anteriores. Esto debido en gran parte a que las intervenciones militares habían dejado de ser apoyadas por los estadounidenses, quienes conservaban el recuerdo fresco del fracaso de la Guerra de Vietnam.[1]

Reagan y su equipo desarrollaron una política de contención del comunismo en Latinoamérica, permitiendo la dirección de una fuerza guerrillera opositora al Sandinismo, por parte de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) en Nicaragua e interviniendo activamente en El Salvador, así como apoyando a las dictaduras en América del Sur (Pastor, 1986).

Sin embargo, durante la primera parte de la década, América Latina logró distanciarse de la influencia ejercida por Washington. Por ejemplo: México se opuso a las políticas llevadas a cabo en Centroamérica; además surgió el apoyo latinoamericano a Nicaragua para ocupar un espacio en el Consejo de Seguridad en Naciones Unidas; la creación del Grupo Contadora, instancia multilateral propuesta por México a la que se le sumaron los cancilleres de Colombia, Panamá y Venezuela en enero de 1983 para la promoción de la paz en Centroamérica (Montalbán, 2013).

Por otra parte, la Guerra de las Malvinas representó un punto de quiebre para la relación entre Argentina y Estados Unidos. Al detonarse el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas en 1982, Estados Unidos optó a favor de Gran Bretaña, quienes notaron que, a pesar de considerar a Galtieri, presidente argentino, como aliado, se volcó al

1 Tras participar en la Guerra de Vietnam, Estados Unidos tuvo 58,000 personas fallecidas, más de 300,000 heridos. Además, las consecuencias de la guerra llevaron a un fuerte cuestionamiento por parte de la sociedad estadounidense, en donde fueron cuestionadas seriamente las razones para la guerra y quienes participaron en ella, fueron rápidamente ocultos y olvidados (Forigua Rojas, 2008).

pragmatismo y funcionalidad de su aliado ante la Guerra Fría, dejando de lado la histórica Doctrina Monroe (Kaplan, 2017).

La coyuntura permitía este distanciamiento entre América Latina y Washington, aunque fueron graves las consecuencias de la política exterior intervencionista por parte de los Estados Unidos hacia Centroamérica, la cual derivó en situaciones de violencia interna en estos países, que repercuten hasta el día de hoy. Ello con el surgimiento de grupo delictivos como la Mara Salvatrucha, formados como consecuencia del conflicto interno en El Salvador durante los ochenta.

Asimismo, a largo plazo los esfuerzos por distanciarse de Estados Unidos se vieron opacados por las consecuencias de la llamada "década perdida", especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras y México, como resultado de profundas crisis y retrocesos económicos que llevaron a estos países latinoamericanos a realizar políticas de ajuste estructural, como medida exigida por instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estas medidas debieron realizarse como requisito para llevar a cabo un rescate económico y financiero por parte de dichas instituciones, lo cual derivó en grandes niveles de deuda. Entre las consecuencias de la crisis fue la contracción de la economía regional, de la inversión y el empleo, aumentando la pobreza (Ocampo, Stallings, Bustillo, y Belloso , 2014). Asimismo, con la desaparición del bloque socialista, América Latina se quedó con pocas alternativas ante la influencia estadounidense (Lowenthal, 2010).

Por otra parte, el gobierno de Reagan mantuvo un discurso "duro" hacia la Unión Soviética, por lo menos hasta mediados de los ochenta, debido a la llegada de Mijaíl Gorbachov como Secretario General del Comité Central del Partido Comunista, y particularmente en noviembre de 1985, cuando se encuentran por primera vez en la Cumbre de Ginebra (Fischer, 2000).

La postura de Gorbachov se distanció a la de los antiguos líderes de partido y del país, antes de su llegada Reagan había avivado la idea de la amenaza de Moscú, con la búsqueda de expandir e intervenir en distintas naciones a través del comunismo –siendo entonces un peligro para la seguridad de Estados Unidos– para 1984 comenzó a generar un discurso hacia "la cooperación y el entendimiento" entre ambas naciones, ya con Gorbachov a la cabeza del partido la postura dejó de ser tan tajante.

Entre los momentos más importantes para la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante los ochenta, se suscitaron por la intervención de Gorbachov, quien con la Perestroika buscaba, de forma principal e inicial, reorganizar la economía soviética, movilizando a los sectores económicos, acabando con la corrupción, la autonomía financiera de las empresas, promoción de cooperativas y buscando el ajuste de

salarios según la productividad, dejando de lado el principio de igualdad (Sahagún, 1990).

En los años posteriores la Perestroika comenzó a influir en más aspectos de la vida de la hasta entonces rígida URSS. Con la reestructuración política, se buscó la apertura de información al pueblo; se estableció un régimen presidencialista; se celebraron elecciones permitiendo la formación de una minoría en el congreso (Jurídicas UNAM, s.f.). Sin embargo, las reformas tuvieron consecuencias, con varios estudiosos del tema señalando la responsabilidad de la Perestroika hacia la precipitación y provocación de la desaparición de la URSS, teniendo consecuencias en varios países que conformaron el bloque socialista. Lo que nos lleva a uno de los hechos que marcarían a la década, la caída del muro de Berlín. En el contexto de la Guerra Fría se establecieron muros que dividieron a Alemania, alejando al este y al oeste por un lado con la República Federal de Alemania y por el otro la República Democrática Alemana.

La caída del muro no fue un día, corresponde a una serie de procesos que llevaron a los acontecimientos del 9 de noviembre de 1989. Queda claro para la opinión pública que la Perestroika no tenía la capacidad de sostener a la Unión Soviética con sus reformas económicas, mientras que su política del Glasnost, la cual buscaba eliminar prácticas de represión, típicas del estalinismo, permitió la liberación de presos políticos y una prensa más libre, estas políticas repercutieron no solo al interior de la URSS, sino también a los países que conformaban el bloque socialista (Carbajosa, 2019).

En el mismo año, Polonia tuvo un movimiento sindical fuera del movimiento comunista, permitiendo elecciones "parcialmente" libres. Mientras que Hungría abrió sus fronteras a turistas alemanes del este, quienes llegaron masivamente buscando cruzar a Austria. Estos cambios inspiraron a la población alemana a exigirle a Erich Honecker, líder comunista de la República Democrática Alemana, a generar reformas similares.

Ello derivó a una manifestación de más de 70,000 personas un mes antes de la caída del muro el 9 de octubre, exigiendo libertad en Leipzig y las manifestaciones continuaron suscitándose y creciendo, con lo que Honecker renuncia a su cargo el 18 de octubre. El 9 de noviembre, Guenter Schabowski, portavoz del gobierno, anuncia ante una conferencia el levantamiento de las restricciones de viaje "de forma inmediata" (Pichel, 2019). Estas palabras resonaron en el pueblo de la Alemania Oriental, lo cual provocó que miles de personas se dirigieran al muro, los primeros pudiendo pasar a las 21:20 horas, con ello la caída del muro se precipitó y la barrera se derrumbó.

La caída del muro permitió una acelerada reunificación del país, menos de un año después, en octubre de 1990. Aunque como hemos dicho, la caída del muro fue producto de una serie de eventos, es considerado como

un parteaguas en la posterior desaparición de la Unión Soviética, provocando una nueva configuración de la política internacional y dando fin a la Guerra Fría.

## Conclusiones

La década de los ochenta representó el inicio de una transformación global que llevó al fin de la Guerra Fría y a una nueva configuración del orden mundial. El intervencionismo de Estados Unidos en América Latina, combinado con las crisis económicas y el auge de las políticas neoliberales, debilitó a los gobiernos socialistas y fortaleció la influencia del capitalismo en la región. La crisis de deuda latinoamericana obligó a los países a implementar reformas estructurales bajo la dirección del FMI, con consecuencias económicas y sociales duraderas.

El liderazgo de Mijaíl Gorbachov en la URSS y sus reformas de Perestroika y Glasnost evidenciaron la fragilidad del sistema soviético. A pesar de sus intentos por modernizar la economía y el sistema político, estas reformas aceleraron la caída del bloque socialista. La apertura política en Europa del Este desembocó en el colapso del Muro de Berlín en 1989, un símbolo del fin de la división entre Oriente y Occidente.

Con el fin de la Guerra Fría, el mundo se encaminó hacia una nueva etapa dominada por la globalización y la hegemonía del capitalismo. La desaparición de la URSS en 1991 consolidó el predominio de Estados Unidos como superpotencia mundial y marcó el inicio de un orden internacional basado en la expansión del libre mercado y la reestructuración de las relaciones geopolíticas.

## Referencias

Carbajosa, A. (2019, noviembre 8). Anatomía de un accidente de la historia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/11/05/actualidad/1572983872_591316.html

Fischer, B. A. (2000). *The Reagan Reversal: Foreign policy and the end of the Cold War*. Missoury: University of Missoury Press.

Forigua Rojas, E. (2008). Guerras de hoy y de ayer: las guerras de Vietnam e Irak. *Papel Político*, 567-614.

Jurídicas UNAM. (s. f.). *Jurídicas UNAM*. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2792/24.pdf

Kaplan, M. (2017). La guerra de las Malvinas. Aspectos políticos y jurídicos. En M. Becerra Ramírez, y M. Schteingart, *Perspectivas del Estado en la obra de Marcos Kaplan*.

Lowenthal, A. F. (2010). Estados Unidos de América Latina, 1960-2010: De la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas. *Foro Internacional*, 552-626.

Montalbán, R. P. (2013). El proceso de negociación del Grupo Contadora. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 63-74.

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., y Belloso, H. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde una perspectiva histórica*. Santiago: CEPAL.

Pastor, R. (1986). El gobierno de Reagan y América Latina: La búsqueda implacable de seguridad. *Foro Internacional*, 16-17.

Pichel, M. (2019, noviembre 9). *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50214151

Sahagún, F. (1990). Perestroika. 1989. *Cuadernos de Estrategia* (Perestroika y los nacionalismos periféricos en la Unión Soviética), 13-58.

Walsh, K. T. (2008, septiembre 25). *US News y World Report*. https://www.usnews.com/news/articles/2008/09/25/the-most-consequential-elections-in-history-ronald-reagan-and-the-election-of-1980

# El ingreso de Grecia a la Comunidad Europea

Ana Luisa Trujillo Juárez*

## Resumen

El artículo hace un análisis de las condiciones de ingreso de Grecia a la Comunidad Europea desde diferentes perspectivas: las condiciones internas de Grecia antes de la adhesión, las razones y perspectivas europeas para su integración, y un balance de los efectos y desafíos que ha enfrentado Grecia en el contexto europeo, especialmente a la luz de la crisis de 2008 y su desarrollo económico.

El planteamiento del artículo sostiene que la adhesión de Grecia a la Comunidad Europea fue impulsada tanto por factores geopolíticos como por el deseo de estabilizar y modernizar al país. Aunque la entrada de Grecia no cumplía plenamente con los criterios económicos de la Comunidad Europea, fue una decisión estratégica para asegurar la estabilidad en la región de los Balcanes. Sin embargo, la adhesión ha presentado desafíos significativos para Grecia, dado que sus condiciones económicas e institucionales han sido y siguen siendo diferentes a las de otros países miembros, lo cual se evidenció aún más durante la crisis de 2008.

**Palabras clave:** Adhesion de Grecia, perspectivas europeas, crisis 2008, debilidad institucional.

## Introducción

El trabajo que se presenta a continuación aborda uno de los temas que han generado numerosos debates dentro de la historia de la Unión Europea, nos referimos a los procesos de ampliación. En los últimos años, han surgido diversas posturas a favor de continuar con la adhesión de países al proyecto europeo en contraposición de quienes consideran mucho más útil profundizar en el proceso de integración antes de aceptar más miembros. Si bien la entrada de Grecia a la Comunidad Europea no es la primera adhesión que causó polémica en el seno de las comunidades europeas, sí ha sido una de las más cuestionadas debido a factores diversos que van desde lo económico, político, social hasta lo geoestratégico.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, UNAM.

Este artículo se estructura a través de tres ejes de análisis. El primero, se refiere a las condiciones políticas, sociales y económicas de Grecia previas y al momento de ingresar a la Comunidad Europea; el segundo, indaga sobre las condiciones que llevaron a la Comunidad Europea a considerar factible la adición de Grecia y el tercero, hace un balance general a 43 años de que Grecia se conviertiera en el socio número diez de la hoy Unión Europea.

Los procesos de ampliación dentro de la Unión Europea siempre han estado rodeados de debates intensos no solo a nivel gubernamental, sino también entre los círculos académicos y dentro de la sociedad civil. Por un lado, encontramos la postura de quienes argumentan que la Unión Europea es más fuerte y tiene más presencia internacional entre más membresías otorgue y más territorio abarque; por otro lado están quienes sostienen que lo que en realidad le da fuerza al proceso de integración es su capacidad de resolución de conflictos, su cohesión y el alto grado de profundización que existe entre sus miembros.

De acuerdo a los hechos, las ampliaciones no han implicado necesariamente el fortalecimiento de la Unión Europea a nivel interno ni internacional, por el contrario, es cada vez más difícil llegar a consensos y en ocasiones pareciera que encontramos distintos niveles de profundización dentro del proceso de integración. Sin embargo, es una realidad que existen factores de carácter político y geopolítico que obligaron a la Unión Europea a extender la membresía a países que no necesariamente cumplen con los criterios de adhesión, ni con la absoluta voluntad de contribuir a hacer una Europa más fuerte y con mayor peso a nivel internacional.

En este sentido, si bien Grecia ha contado con un espíritu mayoritariamente proeuropeo a lo largo de su paso por la Unión Europea, es verdad que posee condiciones económicas, políticas y sociales que los distancian de sus demás socios. La inclusión de Grecia (junto con la de Irlanda) en la Comunidad Europea es quizá una de las primeras adhesiones que no representaron ventajas absolutas para el proceso de integración, sino por el contrario significó un reto en términos de generar políticas de convergencia que pudieran favorecer el mercado nacional griego a fin de hacerlo compatible con las dinámicas económicas de los demás socios. Además, en términos políticos, la nación helena tampoco vivía momentos de estabilidad y ejercicio democrático pleno. Empero, su posición estratégica en los Balcanes, su salida al Mar Negro y Mediterráneo y, el hecho de que pertenecer a la Organización del Tratado del Atlántico Norte desde 1952 (Morillas y Dokos, 2016) impulsaron a concretar un proceso de adhesión que quedó pendiente desde 1967.

En 1948 Grecia había participado en la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica, así como en diversos movimientos proeuropeos como por ejemplo la Unión Parlamentaria Europea en 1947 y

el Consejo de Europa en 1949, lo que sin duda dio cuenta de la intención griega de participar en los esfuerzos de unificación del continente y de alguna manera de ensamblar su destino a las organizaciones occidentales (Sanz Yagüe, 2017, p. 225). En el ámbito nacional encontramos ecos europeístas como la fundación de la Liga Helena para la Cooperación Europea o el Consejo Nacional Griego vinculado al Movimiento Europeo de 1948 (Sanz Yagüe, 2017, p. 228), todos ellos van generando sinergias que cristalizaron en acercamientos entre la Comunidad Europea y Grecia durante la década de los años cincuenta a grado tal que en 1959 Grecia solicitó un acuerdo con la Comunidad el cual se firmó en 1961 y es conocido como Acuerdo de Asociación de Atenas de 1961.

En ese entonces, el Tratado de Roma estipulaba que en algunos casos se podría dar una asociación con terceros países de manera que éste desarrollara su capacidad económica al máximo. El objetivo que se había planteado para Grecia era que desplegara las condiciones económicas, políticas y sociales necesarias para poder ser parte de la Comunidad Europea en el futuro (Burgos, 1980, p. 662). El Tratado de Asociación planteaba un periodo de 12 o quizá 20 años para desarrollar una unión aduanera y de ahí ir avanzando a la integración plena (Sanz Yagüe, 2017, p. 230).

Por otro lado, el Tratado de Asociación era una forma de equilibrar la influencia y el poder de Estados Unidos en la zona, al tiempo que cimentaba la orientación y el compromiso occidentales de Grecia (Karamouzi, 2015, p. 2). Sin embargo, los acuerdos se suspendieron en 1967 después del llamado golpe de Estado de los generales y con lo que quedaron a la deriva casi 125 millones de dólares en ayuda financiera; esto en contraste al avance constante de los trabajos para establecer una unión aduanera, la cual empezó a funcionar en 1968.

De esta manera la asociación entre Grecia y la Comunidad Europea quedaría suspendida más de diez años hasta 1974, cuando el régimen dictatorial cae y entonces se reactiva el acuerdo y con ello la implementación de más de 280 millones de dólares en ayuda, así como las negociaciones para armonizar la política agraria y de pesca (Burgos, 1980, p. 666).

## Contexto y perspectivas de Grecia al integrarse a la Unión Europea

Como hemos señalado, el proceso de adhesión de Grecia quedó inconcluso debido a la situación de gran inestabilidad que se vivió durante la década de los años sesenta y parte de la siguiente.[1] Por supuesto, la inestabilidad

1 La estabilidad política de Grecia se mantuvo con pinzas durante un periodo amplio de tiempo después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo 1963 marcó el inicio

no favoreció el desarrollo económico ni industrial, lo único que hizo fue disfrazar las grandes carencias de la economía griega en cuanto a que la industrialización seguía siendo débil, el mercado de consumo era totalmente local, lo que derivó en que la economía tuvo que ser financiado a través de deuda externa (Morillas y Dokos, 2016, p. 60).

Es por ello que, una vez que se retoman los diálogos entre Grecia y la Comunidad Europea, la desconfianza de ésta última era mucho mayor que al inicio de las negociaciones a principios de los años sesenta, pues las dudas sobre la pertinencia de incluir a los griegos en un proyecto de integración era aun mayores y se alimentaban a partir de que el clientelismo, la corrupción y los desacuerdos entre los partidos griegos seguían siendo evidentes dentro de la sociedad y las instituciones griegas (Featherstone y Papdimitriou, 2008, p. 42).

Una vez que la dictadura cayó como consecuencia no solo de las condiciones internas, sino básicamente producto de la intervención en Chipre (donde se promovió un golpe de Estado en 1974) (Morillas y Dokos, 2016, p. 61), se celebró un referéndum en el cual más del 70 por ciento de la población votó en contra de reestablecer la monarquía y a favor de una república. El 8 de junio de 1975, el Parlamento promulgó una nueva Constitución que definió a Grecia como una república parlamentaria con tintes similares al sistema político francés, en donde el poder ejecutivo tiene amplios poderes.

Estos cambios provocaron un avance acelerado del proceso de cabildeo entre Grecia y la Comunidad Europea, de manera tal que el 27 de julio de 1976 se retomaron las negociaciones hasta culminar el 28 de mayo de 1979 con la firma en Atenas de las Actas relativas a la adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas, las cuales entraron en vigor en 1981 después de las ratificaciones respectivas.

Haciendo un análisis retrospectivo, el periodo de negociación fue breve y fluido. Ello se explica debido a que las negociaciones con Por-

---

de un periodo de sobresaltos y desencuentros que dieron pie a la instauración de la dictadura. Es precisamente en ese año cuando Yorgos Papandréu gana las elecciones y es investido como primer ministro, su gobierno de tinte progresista generó amplios conflictos con los círculos más conservadores de la política griega e incluso con el mismo rey Constantino II quien no aprobaba el creciente protagonismo de Andreas Papandréu (hijo de Yorgos Papandréu) por considerarlo cercano al Partido socialista. Estas diferencias, las amplias manifestaciones en Atenas provocadas por los mismos desencuentros llevaron a Papandréu a dimitir el 1965. Con ello se provocó una crisis constitucional que el rey trató de solucionar con el nombramiento de Ioannis Paraskevopulos, quien no pudo generar los consensos suficientes y tuvo que convocar a elecciones en 1967. Ante la posibilidad de que ganara nuevamente Yorgos Papandréu y antes de que el proceso electoral se llevara a cabo, hubo un golpe de Estado orquestado por un grupo de militares de alto rango, de ahí que el periodo de dictadura sea conocido como la dictadura de los coroneles. Ver Papaioannou, 2020.

tugal y España ya estaban en proceso y no se querían mezclar unas con otras, pero sobre todo a que Grecia necesitaba con urgencia mecanismos que ayudaran a asegurar el bienestar social y a consolidar las libertades y el proceso democrático (Alogoskoufis, 2019, p. 6). Basta recordar que la economía griega que se incorporó a la entonces Comunidad Europea experimentaba serios problemas de competitividad internacional, que se habían agravado aún más por la crisis del petróleo, la reducción de la protección arancelaria y el aumento de la militancia sindical (Alogoskoufis, 2019, p. 14).

La presión para lograr el acuerdo por parte del gobierno griego hacia las instancias comunitarias era sobrada si consideramos que el periodo de 1975 a 1979 se caracterizó por amplias demandas sociales respecto a tres cuestiones clave: la redistribución de la renta, la prevalencia de los programas sociales y la generación de políticas que expandieran la actividad económica (Alogoskoufis, 2019, p. 14).

Como era de esperarse, el ingreso de Grecia a la Comunidad Europea se tradujo en un periodo de recuperación económica que disminuyó los niveles de desempleo y de inflación, generó un superávit en la cuenta corriente y un déficit presupuestario menor al tres por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (Alogoskoufis, 2019, p. 15). Los griegos vieron en la Comunidad Europea la posibilidad de modernizar la estructura política y de garantizar la democracia; así como una fuente que revitalizara la economía y una alternativa a la influencia estadounidense que después de la intervención turca en Chipre, quedó desvalorada a los ojos de los helenos que esperaban apoyo frente a los turcos.

En suma, podemos concluir que el ingreso de Grecia a la Unión Europea significó, al menos de primera instancia, un efecto positivo que permitió romper con la inercia de guerras, golpes de estado, dictaduras, ocupaciones y malestar económico y virar hacia escenarios más prósperos caracterizados por democracia, bienestar, oportunidad y progreso.

## Razones geopolíticas y contexto internacional durante el ingreso de Grecia a la Unión Europea

Si bien Grecia tuvo años convulsos durante la década de los sesenta y setenta, la entonces Comunidad Europea no fue la excepción y enfrentó desafíos y desencuentros entre sus miembros muy importantes, lo que contrasta con un periodo (al menos hasta la mitad de los años setenta) de auge económico y aumento de presencia a nivel internacional en este sector. Para 1968 la unión aduanera y la Política Agrícola Común (PAC) ya eran una realidad; en el ámbito internacional, las negociaciones comercia-

les multilaterales del GATT establecieron algunas reducciones arancelarias importantes (Burgess, 2000, p. 85).

A nivel comunitario, estos años significaron avances en el proceso de profundización, pero también de intensos debates que no siempre tuvieron soluciones tersas. Recordemos que es en 1965 cuando Francia se retiró de la Comunidad Europea al no estar de acuerdo en el cambio del sistema de votación en el Consejo, que pasaría de la unanimidad a la mayoría cualificada en determinados asuntos. Sin embargo, es ese mismo año que se firmó el Tratado de Fusión que instituye un solo edificio administrativo para las comunidades europeas, lo que significó un gran avance institucional.

Pese a la crisis creada y al aparente *impasse* que generó la retirada de Francia de la Comunidad Europea las condiciones internacionales obligaron a los europeos a intensificar la comunicación en asuntos de política exterior fuera del marco comunitario. Es el caso de la Cooperación Política Europea (CPE) que fue formulada en el Informe Davignon en 1970. Este reporte determinó que la Cooperación Política Europea, iba a ser el instrumento por el cual los países de la Comunidad Europea armonizarían sus puntos de vista en materia de política exterior siempre que resulte posible y deseable."[2]

El primer informe sobre la Cooperación Política Europea, presentado en Copenhague el 14 de diciembre de 1973, sugería la consulta mutua entre los miembros respecto a la política exterior, con el fin de afirmar a Europa como un protagonista internacional. Esta idea se retomó en la Declaración sobre la Identidad Europea promulgada en Copenhague, la cual señala que: "[...] Los cambios acaecidos en el mundo y la concentración creciente de los poderes y de las responsabilidades entre las manos de un pequeñísimo número de grandes potencias implican que Europa se una y que, cada vez más, hable de una misma voz, si quiere hacerse oír y desempeñar el papel mundial que le incumbe [...]" (Declaración sobre la Identidad Europea 1973, s. f.). Es importante traer a colación este documento porque resalta la importancia de que Europa se encargue de su seguridad.

Para 1976, año en que se retomaron las negociaciones con Grecia, ya se había dado la primera ampliación de la Comunidad Europea con la inclusión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, lo que significó en términos generales un fortalecimiento para el proceso de integración. Era importante contar con la participación de un país del peso económico, presencia internacional y capacidad militar como Reino Unido, aun con las reservas con las que ingresó. También era importante contar con la

2 Informe de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad sobre los problemas de la unificación política (Informe Davignon) citado en Aldecoa Luzárraga, 2000, p. 63.

capacidad de aportación al presupuesto europeo tanto de Reino Unido como de Dinamarca.

Lo que se observa en este caso es una marcada intensión de fortalecer a la Comunidad Europea en el ámbito internacional. Parecía que el proceso de integración había alcanzado cierto piso a través de la consolidación de la unión aduanera y algunas libertades dentro del mercado europeo. Sin embargo, hay una cantidad de sucesos internacionales que obligaron a poner atención a la escena internacional, pues muchos de ellos amenazaron con romper la capacidad de negociación entre los socios europeos y confrontarlos en aras de asegurar sus propios intereses y seguridad. De lo anterior hay varios ejemplos, como por ejemplo la crisis de los energéticos, pero no es objetivo de este trabajo ahondar en ellos.

Lo que era evidente es que dadas estas condiciones en donde se requería de más Europa en el mundo, y Europa demandaba estar más el mundo para poder asegurar los intereses de la Comunidad Europea, las ampliaciones fueron una herramienta bastante atractiva para fortalecerse. Bajo esta premisa, Grecia tendría un papel preponderante y transcendental, no solo por su salida al Mar Mediterráneo, el Mar Negro, sino por su posición estratégica en los Balcanes, su membresía en la OTAN y su compleja situación política y social que de no ser contenida, podría haber representado en ese entonces un factor de riesgo para la Comunidad Europea. Además, significó la readmisión de la civilización griega al corazón de una Europa de paz y prosperidad (Silverman y Taoussaint, 2016) cuyos valores y esencia hoy en día no se entenderían sin la herencia griega.

La apuesta implicó un reto mayúsculo, pues incluir a una economía cuyo PIB estaba 50 por ciento debajo de la media europea impidió aplicar de inmediato todas las reglas de funcionamiento del mercado interior, más del 26 por ciento de la población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas y solo el ocho por ciento a actividades industriales. Además, a los socios europeos les preocupaba la competencia que pudieron significar algunos productos griegos, como por ejemplo el aceite de oliva, las hortalizas o el vino, así como la oferta de mano de obra barata en el espacio mercado común. Por todo lo anterior, la Comisión decidió poner un periodo de transición de nueve años de manera que los fondos estructurales hicieran efecto y la economía tomara impulso (Lekl, 2016, p. 202).

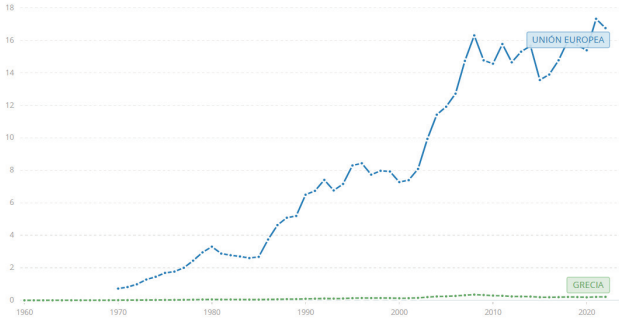
## Conclusiones

Como hemos señalado, resultaría "antinatural" que la cuna de la esencia europea, del concepto de democracia, del pensamiento, de la filosofía y de

la idea de Europa en sí misma no estuviera dentro del proyecto de integración europeo que ha enarbolado muchos de estos valores en actuación dentro y hacia afuera. Pese a ello, no podemos ser omisos y no reconocer que Grecia presentaba –y presenta– condiciones muy distintas a las de sus socios europeos y que su inclusión en la Unión Europea fue motivada más por coadyuvar a mantener la estabilidad y evitar la inclusión de partidos comunistas en el gobierno que por representar beneficios y crecimiento para el mercado común. La poca capacidad económica de Grecia no la hacía candidata a acceder a la membresía europea en el corto plazo, sin embargo mucho tuvo que ver la coyuntura internacional, los factores de riesgo de desestabilización al interior de la nación helena y la futura adhesión de países con condiciones similares, como lo eran España y Portugal.

A más de 40 años de la asociación, el balance no arroja resultados alentadores, pues pese a la aplicación de fondos estructurales y la inclusión de Grecia como miembro pleno formando parte de la zona euro desde 2001 y del espacio Schengen desde el año 2000, el país heleno registra un PIB por debajo de la media europea. Según datos del Banco Mundial para el año 2022 la Unión Europea en conjunto tuvo un PIB de 16.75 billones de dólares, mientras que Grecia generó 217,580 mil millones de dólares. La gráfica que a continuación se presenta da cuenta de las diferencias entre ambos.

**PIB comparativo entre Grecia y la Unión Europea**




Fuente: Banco Mundial, disponible en PIB (US$ a precios actuales) - European Union, Greece | Data (bancomundial.org) consultado el 23 de marzo de 2024.

Es una realidad que la crisis de 2008 evidenció fallas estructurales en la economía griega y en la forma en cómo ésta se insertó en el mercado único y en la zona euro y cómo todo ello dañó también la estructura socioeconómica griega. Grecia sigue siendo un país con desarrollo industrial menor que el de sus socios y con debilidades institucionales importantes que le dificultan la aplicación del acervo comunitario e impiden que siga el ritmo

de profundización de algunos socios. Todo ello a pesar de que aproximadamente el 57 por ciento de sus importaciones y exportaciones, según cifras de 2023, son con la Unión Europea (Comisión Europea, s.f.) y a que el gasto total del presupuesto de la UE en Grecia es de 5,851.2 millones de euros (equivalente al 2.88 % de la economía griega), en contraste con la contribución de Grecia al presupuesto de la UE que ronda los 2,416.67 millones de euros (equivalente al 1.19 por ciento del Producto Interno Bruto) (Comisión Europea, s.f.).

Sin duda, el trabajo de la Unión Europea en el futuro deberá ir enfocado no solo a fortalecer mercado único, sino a promover esquemas de inclusión y fortalecimiento del propio mercado interno griego el cual está muy focalizado al sector turístico y de transporte. Habrá que hacer un balance sobre la aplicación de los fondos del programa de recuperación *Next Generation*, en donde Grecia ha sido de los países más beneficiados. Además, es fundamental el mejoramiento institucional, el combate a la corrupción y uso efectivo de los recursos dentro del país heleno.

## Referencias


Aldecoa Luzárraga, F. (2000). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. España: Tecnos.

Alogoskoufis, G. (2019, mayo). *Greece and the Euro: A Mundellian tragedy* (GreeSE Paper, No. 136). Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. London. https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/GreeSE-Papers/GreeSE-No136.pdf

Burgess, M. (2000). *Federalism and European Union: Building of Europe 1950-2000*. Reino Unido: Routledge. 305 pp. https://bunker2.zlibcdn.com/dtoken/b89cded8462ecd5cef51c6c7e6419bf6

Burgos, P. (1980). La adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas (Comentarios al Acta de adhesión). *Revista de Instituciones Europeas, 7*(2), España. La adhesión de Grecia a las Comunidades Europeas (core.ac.uk)

Comisión Europea. (s. f.). *Grecia. Perfiles de los Estados miembros de la UE: Grecia*. Unión Europea (europa.eu)

Declaración sobre la Identidad Europea 1973. (s. f.). Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa. Ministerio de Educación y Ciencia, Gobierno de España. http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue-historia/pdf/identidad-europea.pdf

Featherstone, K., y Papadimitriou, D. (2008). *The limits of Europeanization: Structural reform and public policy in Greece* (Palgrave Studies in

European Union Politics). Reino Unido: First Edition. https://dl101.zlibcdn.com/dtoken/67d5ec6e2de69c37b02e3d6c6eb0ec9b

Karamouzi, E. (2015). A strategy for Greece: Democratization and European integration, 1974-1975. *Cahiers de la Méditerranée*, (90). Francia: Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine. https://journals.openedition.org/cdlm/pdf/7858

Morillas, P., y Dokos, T. (2016). *Greece and the EU: Lessons from a long-lasting crisis*. Barcelona: CIDOB ediciones. https://www.cidob.org/es/content/download/64097/1975517/version/14/file/greece_and_the_eu_lessons_from_a_long-lasting_crisis_pol_morillas_and_thanos_dokos_%28eds.%29.pdf

Papaioannou, S. K. (2020, agosto). *Political instability and economic growth at different stages of economic development: Historical evidence from Greece* (GreeSE Paper, No. 151). London: Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. https://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/GreeSE-Papers/GreeSE-No151.pdf

Sanz Yagüe, A. I. (2017). La europeización de Grecia y los antecedentes de su temprano acceso a la Europa comunitaria. *Hispania Nova*, (15). España. https://e-revistas.uc3m.es/index.php/HISPNOV/article/download/3487/2123

Silverman, R., y Taoussaint, E. (2016). *Defiance: Greece and Europe*. Winchester: John Hunt Publishing. https://swab.zlibcdn.com/dtoken/9377e7a6a75bca59c4c4bda8c1aefdf7

Lekl, C. (2016). *The accession of Greece*. Reino Unido: CVCE. https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable_en.pdf

# La construcción del Acuerdo y del Espacio Schengen (1985-1995). El camino hacia libre movilidad en Europa

Tomás Milton Muñoz Bravo*

## Resumen

En 2025 se cumplen cuatro décadas de la firma del Acuerdo Schengen y se conmemoran 30 años de la entrada en vigor de una zona de libre movilidad en Europa. Durante dicho lapso, se han enfrentado diversas pruebas para lograr los propósitos que le dieron origen a un proyecto ambicioso: suprimir los controles fronterizos entre los Estados firmantes y crear un espacio seguro para el movimiento sin restricciones de personas y de bienes. El esfuerzo de crear el Espacio Schengen inició con cinco países y en la actualidad beneficia a ciudadanos de 29 Estados, 25 de ellos de la Unión Europea (UE)[1] y cuatro que no pertenecen al bloque comunitario mencionado.[2]

El propósito del artículo es revisar y analizar el desarrollo histórico del Acuerdo Schengen y la consolidación del Espacio Schengen, resaltando los hitos principales, los desafíos enfrentados y los efectos de la libre movilidad en Europa. Asimismo, se examinan los retos contemporáneos que amenazan la permanencia de esta zona sin fronteras en un contexto de crecientes tensiones, tanto políticas como sociales, en la región.

El planteamiento del artículo sostiene que el Acuerdo y el Espacio Schengen representan un logro significativo en la integración europea, permitiendo la libre movilidad de personas y mercancías entre los países miembros. No obstante, este espacio enfrenta varios desafíos debido al resurgimiento de ideologías ultranacionalistas, el incremento de migraciones forzadas, amenazas de seguridad como el terrorismo y, más recientemente, el impacto de la pandemia de COVID-19. El artículo aboga por la necesidad de adaptabilidad y cooperación continua para mantener la viabilidad de Schengen en el futuro.

* Profesor e investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

1 Con la incorporación parcial al Espacio Schengen de Bulgaria y de Rumanía, a partir del 31 de marzo de 2024, son 29 los países participantes en el mecanismo.

2 Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

**Palabras clave:** Acuerdo Schengen, movilidad humana, Europa, Unión Europea.

## Introducción

El artículo ofrece un análisis detallado sobre el desarrollo y consolidación del Espacio Schengen, un área sin fronteras internas que permite la libre circulación de personas y mercancías entre sus Estados miembros. En 2025 se cumplieron 40 años desde la firma del Acuerdo Schengen y 30 años desde que entró en vigor, marcando un hito significativo en la historia de Europa.

El Espacio Schengen se originó como una iniciativa ambiciosa entre cinco países europeos con el objetivo de eliminar los controles fronterizos internos y fomentar una mayor cooperación en seguridad y justicia. Este proyecto, inicialmente visto con escepticismo por algunos, se ha expandido para incluir a 29 Estados, 25 de los cuales son miembros de la Unión Europea (UE) y cuatro que no pertenecen al bloque comunitario.

El artículo examina el contexto histórico que condujo a la firma del Acuerdo Schengen, destacando la devastación de la Segunda Guerra Mundial y los esfuerzos de reconstrucción económica y política en Europa Occidental. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA) en 1957, y el Mercado Común Europeo en el mismo año, sentaron las bases para una mayor integración europea. Estos pasos iniciales culminaron en la firma del Acuerdo Schengen en 1985, que buscaba facilitar la libre movilidad y seguridad dentro de las comunidades europeas.

También detalla las complejidades y desafíos técnicos y políticos que retrasaron la implementación del Acuerdo Schengen, así como los esfuerzos continuos para ampliar y consolidar esta zona de libre circulación. La entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen en 1990 fue un paso crucial que estableció los procedimientos operativos y jurídicos necesarios para su funcionamiento.

A lo largo de su historia, el Espacio Schengen ha demostrado ser un pilar fundamental para la UE, promoviendo la libertad, seguridad y justicia. Sin embargo, también ha enfrentado y continúa enfrentando desafíos significativos. El resurgimiento del ultranacionalismo, el aumento de las migraciones forzadas, los atentados terroristas en ciudades europeas, y la reciente pandemia mundial de COVID-19, son algunos de los retos contemporáneos que ponen a prueba la viabilidad y sostenibilidad del Espacio Schengen.

El artículo subraya la importancia de revisar y analizar los principales acontecimientos históricos que han llevado a la consolidación del Espacio

Schengen, así como de abordar los grandes desafíos que enfrenta en el contexto actual. La cooperación continua y la adaptación a nuevas amenazas son esenciales para garantizar la permanencia y eficacia de esta zona de libre movilidad, que ha transformado la vida de millones de ciudadanos europeos y sigue siendo un modelo de integración regional en el mundo.

## Antecedentes de la firma del Acuerdo Schengen

La devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial dejó a Europa con graves problemas económicos, políticos y sociales, así como con infraestructura básica en ruinas (caminos, telecomunicaciones, electricidad, abastecimiento de agua, etcétera) y resentimientos que parecían difíciles de superar; no obstante, la necesidad de superar los obstáculos comunes obligó a una parte de sus integrantes a cooperar en ámbitos económicos y de energía para constituir un tejido que a la postre se convertiría en el andamiaje que sostiene a la actual Unión Europea.

La instauración de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, la concreción de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA), en 1957, y la firma del Mercado Común Europeo en el mismo año, que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE),[3] fueron pasos fundamentales en la reconstrucción económica y política de la Europa occidental (González, 1998, p. 947) y resultaron esenciales en el propósito de avanzar en otros instrumentos que facilitaran la integración, entre ellos está el denominado Acuerdo de Schengen, desde el cual se coordinaron a mediados de la década de 1980 los esfuerzos para construir un espacio común de libre movilidad y seguridad dentro de las comunidades europeas, en primera instancia, y de manera posterior en la Unión Europea.

Tras la firma de los Tratados de Roma en 1957 para crear las comunidades europeas, el naciente bloque europeo se propuso alcanzar la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas y aunque el último factor tardó en lograrse, existieron antecedentes que permitieron con el tiempo llegar a la libre movilidad. Por ejemplo, la Unión Económica del BENELUX, integrada por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, acordó en su tratado constitutivo, firmado el 1 de noviembre de 1960, una libre circulación de personas.

Los países del BENELUX, de manera posterior, formarían parte del Mercado Común Europeo e impulsarían durante varios lustros, junto a Alemania y Francia, la pertinencia de aumentar la cooperación fronteriza

3 Los países fundadores de la CECA, CEEA y CEE fueron Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y la entonces denominada República Federal de Alemania.

e incluso policial para facilitar aún más el intercambio de mercancías y los cruces de personas con seguridad.

El proyecto era ambicioso y de concretarse permitiría a las comunidades europeas tener una integración económica que sobrepasaría la asociación basada en el comercio y en la unificación de tarifas para alcanzar un estadio de mercado común,[4] que en la práctica daría a sus países miembros la libertad de movimiento de bienes, servicios, capitales y personas.

Sin embargo, la idea maduró de forma lenta y es hasta la primavera de 1984, y luego de un conflicto en el que transportistas bloquearon algunas fronteras de los miembros de la CEE, que Francia y Alemania decidieron firmar el denominado Acuerdo de Sarrebrück, que preveía la supresión gradual en sus fronteras de los controles de mercancías e individuos para "demostrar con su ejemplo que el tránsito libre de personas era practicable" (Van, 2001, p. 44) en el bloque comunitario.

## La concreción del Acuerdo y el Espacio Schengen

La iniciativa bilateral franco-alemana de firmar en el Estado germano de Sarre el Acuerdo de Sarrebrück dio un impulso decisivo para que se unieran los tres miembros del BENELUX a la empresa de avanzar en la creación de un espacio más amplio de libre movilidad en la región, por lo que el 14 de junio de 1985 signaron, junto a los franceses y alemanes, el Acuerdo Schengen en un pequeño pueblo del mismo nombre ubicado en el sur de Luxemburgo, sobre el río Mosela.

Los objetivos del acuerdo eran lograr la supresión de controles en las fronteras comunes para facilitar la circulación de personas, del transporte y de mercancías; sin embargo, dicho tratado no entró en vigor de forma inmediata y la concreción de la libre movilidad requirió de más negociaciones y ratificaciones.

Elementos técnicos y jurídicos, así como algunas reticencias para terminar de aceptar el concepto de fronteras libres de parte de Italia y de otros miembros de la Comunidad Económica Europea, que para mediados de la década de 1980 ya contaba con 10 miembros, generaron retrasos para aplicar el acuerdo, que era considerado por los escépticos como un "experimento" y una "utopía" difícil de alcanzar (Henton, 2018).

La indecisión e incredulidad y hasta desinterés de algunos líderes políticos al interior de la CEE llevó a los promotores originales a relanzar el proyecto a través del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen,

4 El proceso de integración de las comunidades europeas ha transitado por diferentes fases como las de área de libre mercado, unión aduanera y mercado común, hasta llegar a etapas de unión económica y política. Para ahondar en las descripciones de las fases de integración se puede consultar a Malamud (2011, p. 220).

alcanzado el 19 de junio de 1990, para la aplicación concreta del acuerdo. En el nuevo documento se incluyeron definiciones operativas, procedimientos y reglas para la expedición de visados y se dispuso la creación de bases de datos.

El Convenio dispuso entre sus 142 artículos "la supresión de los controles sistemáticos sobre las personas en las fronteras comunes de los Estados parte, junto con una amplia y compleja gama de medidas compensatorias" (Donaire, 2015, p. 2). Este documento forma, junto al propio Acuerdo de 1985 y a los demás instrumentos de adhesión de los países participantes, lo que se denomina como Acervo de Schengen, absorbido por la Unión Europea con la entrada en vigor del constitutivo Tratado de Ámsterdam de 1999, en el propósito de convertir al bloque europeo en un espacio de libertad, seguridad y de justicia (Del Valle, 1998, p. 60).

Tras la posterior incorporación al Convenio de España y Portugal en 1991, la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes entró finalmente en vigor en marzo de 1995 con la participación de los dos países ibéricos y de los promotores originales del Acuerdo: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos (Comisión Europea, 2016, p. 14).

El Espacio Schengen ha sido una construcción paulatina y a pesar de que es esencial en la actual Unión Europea en materia de libre movilidad, residencia, asilo y seguridad, no todos los Estados que forman parte del bloque se incorporaron de inmediato, algunos se han negado a formar parte de él o han limitado su participación y, al mismo tiempo, se incorporaron países externos al bloque y otros más participan de forma parcial.

De esta forma, Italia y Grecia se integraron de forma plena al Espacio Schengen hasta 1997, Grecia en 2000, Dinamarca, Finlandia y Suecia en 2001, mientras que Irlanda y Chipre son los únicos países de la UE que no forman parte integral de la zona libre de controles fronterizos y sólo colaboran parcialmente en el mecanismo en asuntos de seguridad e intercambio de información.

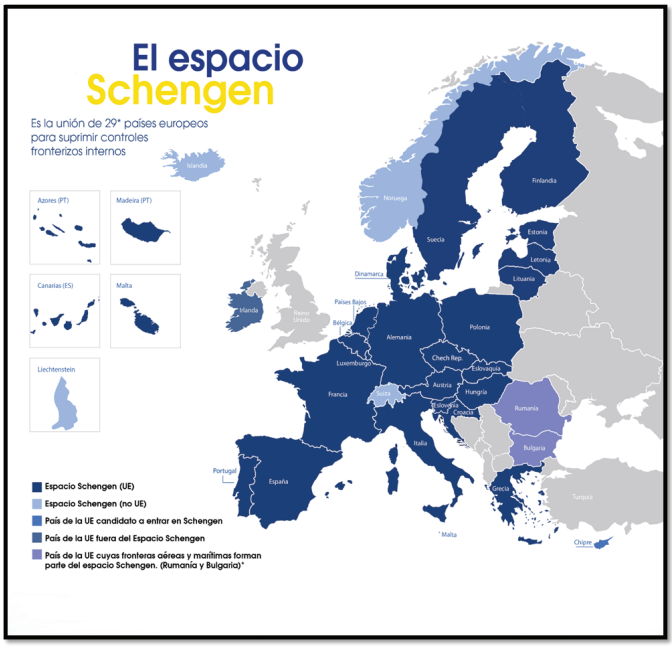
Por su parte, Islandia y Noruega que no son integrantes de la UE, suprimieron sus controles fronterizos para formar parte del Espacio en 2001. Lo mismo ocurrió con los también países extracomunitarios Suiza y Liechtenstein, que se incorporaron en 2008 y 2011, de forma respectiva al Espacio.

Chequia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, todos miembros de la UE, forman parte del Espacio Schengen desde 2008. Las últimas incorporaciones plenas o parciales al Espacio Schengen son la de Croacia (terrestre, aérea y marítima desde enero de 2023), y las de Bulgaria y Rumania. Sólo que en el caso de estos dos últimos países comunitarios la incorporación será paulatina y se inició con la supresión de controles aéreos y marítimos fronterizos a partir de

marzo de 2024. La eliminación de los controles terrestres aún está en espera.

El caso de Reino Unido se debe de mencionar aparte, pues si bien es cierto que dicho país nunca quiso formar parte del Espacio Schengen mientras estuvo dentro de la UE,[5] sí cooperaba con el bloque comunitario en el intercambio de información y en materia policial, y sus ciudadanos se beneficiaban de la libre movilidad de personas e la Unión Europea.

**Mapa 1. Países participantes en Espacio Schengen hasta 2024**




Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España (2024).

Con la salida de Reino Unido de la UE, ahora los ciudadanos británicos y del bloque comunitario necesitan visas entre sí para estancias largas y de trabajo, deben pasar por controles migratorios en aeropuertos, puertos y cruces terrestres, no pueden usar filas rápidas; y aunque para viajes de turismo siguen sin necesitar visa (las licencias de conducir sirven como identificación), los británicos sólo pueden permanecer en territorio de la

5 Reino Unido ingresó a las Comunidades Europeas en 1973, pero luego del proceso de consulta denominado Brexit, efectuado en 2016, el Estado británico concretó el proceso formal de su salida de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

UE un periodo máximo de 90 días, mientras que los comunitarios pueden permanecer hasta seis meses en Reino Unido.[6]

## Los alcances y las reglas de operación del Espacio Schengen

Para garantizar el funcionamiento del Espacio Schengen, además de la supresión de los controles fronterizos entre sus participantes, se requirió de una estructura que les permitiera a sus miembros ejercer el control de las fronteras con terceros Estados o Estados miembros no participantes en la aplicación del Acervo Schengen (de manera específica los casos de Reino Unido e Irlanda), establecer una política común de visados, estructurar y eficientizar la cooperación policial y judicial, definir procedimientos para el retorno de inmigrantes no documentados, así como la creación y gestión bases de datos y de los sistemas de Información de Schengen (SIS) y de Información de Visados (VIS) (Donaire, 2015, p. 2).

De esta forma, el Espacio Schengen funciona por medio de dos grandes apartados: el primero es el referente a los derechos y obligaciones en las fronteras interiores de la zona, y el segundo estriba sobre derechos y obligaciones en cuanto a ingresos y salidas por las fronteras externas.

Respecto a las reglas de operación al interior del Espacio Schengen destaca la abolición de las fronteras y de los puntos de revisión, lo que permite en términos llanos que las personas originarias de los países Schengen pueden cruzar por cualquier frontera interior de la zona sin ser sometidos a controles y sin requerir de visados. Además, los Estados partícipes deben de eliminar los obstáculos en las carreteras, como retenes o límites de velocidad innecesarios.

El derecho a circular de forma libre beneficia a unos 500 millones de ciudadanos europeos, y también favorece a todos los nacionales de terceros países que se encuentran de forma regular (como residentes, estudiantes, turistas, etcétera) en el Espacio Schengen. Los ciudadanos extranjeros que residen en dicha zona tampoco requieren de un visado especial, siempre que dispongan de un permiso de residencia válido, la diferencia es que en este caso pueden circular por los países del Espacio Schengen hasta por "90 días por periodo de 180 días" (Consejo de la Unión Europea, 2018, p. 5).

6 La salida de Reino Unido afectó en otros elementos la libre movilidad que se tenía en la UE, por ejemplo, el país británico dejó de participar en el programa de becas Erasmus que facilitaba el intercambio de estudiantes universitarios entre países del bloque por seis o 12 meses.

Lo anterior propicia una circulación libre y efectiva, y sólo se realizan controles cuando existe información policial acerca de posibles amenazas a la seguridad pública o sospechas de la comisión de actos relacionados con delincuencia transfronteriza. También se pueden efectuar algunos controles en puertos y aeropuertos para comprobar la identidad de quienes usan los servicios de transporte, y en el caso de los habitantes de los países Schengen es suficiente con que utilicen sus documentos de identidad nacionales (Comisión Europea, 2016, p. 4).

De esta manera, los países vecinos mantienen la cooperación policial y el intercambio de información para realizar operaciones de vigilancia transfronteriza y poner en marcha persecuciones en los territorios de los Estados miembros que son vecinos. De igual forma, en los casos de amenazas graves al orden público o a la seguridad interior, los Estados Schengen tienen la potestad de restablecer controles fronterizos con carácter excepcional por espacios sugeridos de hasta 30 días, después de lo cual tendrían que retirarse.

Respecto al intercambio y acceso de información, los miembros de la zona cuentan con acceso a los antes mencionados Sistema de Información de Schengen (SIS) y Sistema de Visados Schengen (VIS),[7] así como a los datos proporcionados por la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust, por sus siglas en inglés), la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX).

En cuanto a la operación de las fronteras externas, se puede destacar que los ciudadanos originarios de los países Schengen son sometidos a controles mínimos cuando regresan a la zona común procedentes de terceros países. Por su parte, las personas que no son ciudadanas de los países integrantes del convenio sí son sometidas a revisiones y requieren presentar visado y en caso de ser indocumentados son deportados.

Los integrantes del Espacio Schengen han sincronizado sus procesos para emitir los visados a las personas de terceros países que visitan la zona y existen cinco tipos generales de visas: las de tipo A están destinadas sólo para un tránsito aeroportuario; las B son de libre tránsito por cinco días; las C son para estancias de corta duración que no superen el máximo de 90 días por periodos de 180 días; las de tipo D se entregan a personas que

7 El SIS, cuyos servidores y bases de datos físicos están en Estrasburgo, permite a las autoridades policiales, de migración y judiciales introducir y consultar alertas sobre personas desaparecidas, individuos u objetos relacionados con infracciones o delitos graves. También es usado para ver información sobre ciudadanos de terceros países a los que se les tiene prohibido ingresar al Espacio Schengen. El VIS, por su parte, da a las autoridades de los Estados Schengen la opción de compartir datos entre sí sobre visados expedidos y solicitudes, así como verificar, mediante el uso de datos biométricos, la identidad de personas.

excederán los 90 días en la zona Schengen, como es el caso de estudiantes, profesionistas e investigadores; y existen las visas de validez territorial limitada, que incluyen las otorgadas con fines humanitarios (Unión Europea, 2024).

En cuanto a la gestión de la inmigración en la UE y en el Espacio Schengen, el trabajo que realiza FRONTEX es fundamental, ya que la agencia es la encargada de recopilar información sobre ingresos y salidas, y de su difusión entre los Estados miembros. Otras de sus labores son la vigilancia fronteriza en coordinación con autoridades locales, el despliegue de efectivos en zonas en las que existe "presión migratoria en su frontera exterior" (Unión Europea, 2020, p. 19) y la realización de operaciones conjuntas de repatriación de inmigrantes a sus países de origen, que ingresaron sin autorización o cuyos documentos vencieron, y de las personas a las que les fueron rechazadas sus solicitudes de asilo, es decir, la institución es la policía fronteriza europea.

Respecto al tema de asilo,[8] también existe coordinación en el Espacio Schengen para contar con información sobre los Estados en los que se dieron inicio procesos de solicitudes, con el fin de evitar que una sola persona presente el mismo trámite en dos o más países de la zona y de que alguno de los Estados haga caso omiso de la solicitud. Para agilizar este proceso se cuenta con los sistemas SIS, VIS, y con una base de datos en la que se almacenan e intercambian las impresiones dactilares llamada Dactiloscopía Europea (EURODAC).[9]

A pesar de los avances registrados a lo largo de 40 años tras la firma del Acuerdo de Schengen y a que su implementación permitió avanzar en la discusión y puesta en marcha de otros elementos sobre la movilidad humana al interior de la Unión Europea, entre los más importantes la libre residencia y la migración laboral de los ciudadanos provenientes de los países miembros, con pleno respeto a sus derechos en igualdad de circunstancias que los nacionales, la zona de libre circulación presenta riesgos que han detenido por momentos su aplicación y que suponen retos mayúsculos en los años por venir.

8 El asilo estaba regulado por el Convenio de Schengen, pero ha dejado de considerarse formalmente parte del Acervo Schengen para pasar al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), a pesar de lo anterior la información sobre solicitudes de asilo sigue su flujo entre los países Schengen.

9 SIS, VIS y EURODAC son administrados por la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operacional de Sistemas de Tecnología de la Información a Gran Escala en el Área de Libertad Seguridad y Justicia (eu-LISA).

## Conclusiones

La libre circulación de personas es uno de los derechos más importantes alcanzados en Europa, especialmente para los países integrantes del Espacio Schengen y que se ha extendido a la mayoría de los miembros de la Unión Europea. Lo que inició como una propuesta utópica por medio de la firma del Acuerdo Schengen en 1985, se convirtió en un proyecto viable que en la actualidad beneficia de manera potencial a casi 500 millones de ciudadanos europeos para transitar de manera libre por 29 países, sin contar a personas de terceros países que también cuentan con permisos para acceder a ese privilegio.

La entrada en vigor en 1995 del Convenio Schengen no sólo consumó la supresión efectiva de los controles fronterizos, también significó la creación de políticas y procedimientos comunes para emitir visados a terceros, agilizar el comercio transfronterizo, implementar la cooperación policial, aduanera y judicial y preparar el camino para la movilidad laboral y la libre residencia en la zona.

En la actualidad, se estima que cada día unas 3.5 millones de personas viajan de forma libre entre los países miembros del Espacio Schengen, sin pasar por controles fronterizos, con fines de trabajo, estudio, visitas a familiares y amigos, turismo, y se calcula que casi 1.7 millones de personas residen en un país Schengen y laboran en otro (Consejo de la Unión Europea, 2024).

La creación del Espacio Schengen le ha permitido a la UE consolidar un pilar de libertad, seguridad y justicia para el bloque, sin embargo, el proyecto ha afrontado en los últimos años algunos riesgos en su viabilidad y han aparecido nuevos retos que deben de ser atendidos con prontitud.

Por ejemplo, desde 2008 y tras la crisis económica y financiera mundial, se han fortalecido grupos ultranacionalistas y conservadores que se oponen a la libre circulación y han afirmado que la desaparición de los controles fronterizos en el Espacio Schengen permiten el ingreso desmedido de migrantes indocumentados. Estas acusaciones han calado en líderes de algunos países que se han manifestado por detener la migración desde Estados en los que se profesa mayoritariamente la religión musulmana, sobre todo a raíz de los atentados registrados en ciudades de Francia (2015), Londres (2017) y España (2017), cometidos en su mayoría por ciudadanos europeos que son hijos de inmigrantes y se radicalizaron al estar en contacto con células de Al Qaeda y del autodenominado Estado Islámico.

Los atentados mencionados y la crisis por la mala gestión europea ante la llegada masiva de migrantes y refugiados sirios en 2015 llevó a que en 2017 se reformará el Código de Fronteras Schengen para reforzar los con-

troles en las fronteras exteriores, lo que ha puesto en vilo la viabilidad del Espacio Schengen al limitar la libre movilidad, sobre todo ante el arribo a puestos locales, estatales, nacionales y en el propio Parlamento Europeo de políticos ultranacionalistas que desean cerrar en definitiva la zona de libre movilidad.

Por su parte, la salida de Reino Unido de la Unión Europea supone una complicación para el Espacio Schengen, pues se tienen que resolver elementos técnicos, como la redefinición del intercambio de información migratoria y de asilo y reestructurar la cooperación que se tenía en materia policial y de aduanas, situaciones que van a dificultar en la práctica la libre movilidad de personas, de bienes y de servicios en Europa.

Otro elemento que puso en aprietos la capacidad del Espacio Schengen fue la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19, pues para contener el virus 17 de los países miembros del Acuerdo (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Estonia, Hungría, Lituania, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia, Islandia, Suiza y Noruega) introdujeron controles fronterizos temporales durante 2020, y cinco países más (Italia, Letonia, Malta, Países Bajos y Eslovenia) implementaron restricciones a la circulación de personas, incluida la prohibición temporal de viajes no esenciales (González, 2023, p. 175).

La aparición de potenciales nuevas pandemias obliga a los Estados Schengen a estar preparados para manejar con mejor atingencia amenazas sanitarias, pero al mismo tiempo deben de evitar la tentación de reimponer controles fronterizos que estigmaticen a los migrantes extracomunitarios[10] y que el cierre se convierta en una práctica común y obstaculizadora de la libre movilidad, como pretenden grupos xenófobos y de ultraderecha en diferentes países partícipes del Espacio.

Mención aparte merece Turquía, país al que se le había prometido el acceso a sus ciudadanos sin visado al Espacio Schengen como parte de la negociación entre europeos y turcos de 2016, que llevó al Estado turco a convertirse en "tercer país seguro" para migrantes y solicitantes de asilo, principalmente sirios, detenidos en el Mar Egeo y en la ruta de los Balcanes en su camino hacia la UE.[11] La promesa del bloque europeo quedó

10 Además de estigmatizar a los migrantes como principales transmisores del virus SARS-CoV-2, situación que fue infundada, se adoptaron políticas restrictivas durante la pandemia y se reintrodujeron controles fronterizos que afectaron los derechos de los solicitantes de asilo y de refugio, los trámites de protección fueron cancelados en diferentes países del Espacio Schengen y se suspendieron los reasentamientos, todo bajo la bandera del cuidado de la salud de los ciudadanos europeos en demérito de los derechos de terceros.

11 Como parte del acuerdo, la UE se comprometió a otorgar a Turquía 6 mil millones de euros en un plazo de tres años (2016-2019) para atender los campos de refugiados. Las transferencias sufrieron retrasos en repetidas ocasiones, no se dio la exención de

en eso, no obstante, los continuos roces entre Bruselas y Ankara podrían generar más problemas, sobre todo si el presidente Recep Tayyip Erdoğan abre de nuevo "la llave" y permite que migrantes afectados por conflictos bélicos fluyan desde su país hacia la zona Schengen, ya sea por cuestiones políticas, como ocurrió en febrero de 2020 luego del asesinato de una media centena de soldados turcos en Siria,[12] o por cuestiones monetarias (el mandatario ha amenazado varias veces al bloque comunitario con permitir el libre flujo de migrantes irregulares si la UE no entregaba o aumentaba el apoyo financiero al Estado turco).

## Referencias


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. 16.

Consejo de la Unión Europea. (2024). *Cómo funciona el espacio Schengen*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/schengen-area/#schengen Recuperado el 19 de abril de 2024.

Comisión Europea. (2016). *La Europa sin fronteras. El Espacio Schengen*. Bruselas: Comisión Europea. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf Recuperado el 24 de septiembre de 2018.

Del Valle Gálvez, A. (1998). La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo, 2*(3), 41-78.

Donaire Villa, F. J., y Olesti Rayo, A. (Coords.). (2015). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. Madrid: Marcial Pons. 261.

González Marín, A. M. (2023). La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo. *Relaciones Internacionales*, 52, 173-189.

González Martín, N. (1998). Europa: Del Tratado de París al Tratado de Ámsterdam. En J. L. Soberanes Fernández *et al.*, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*. México: UNAM. 945-979.


visas a los turcos para ingresar a la UE, el número de refugiados sirios en territorio turco superó los 3.7 millones de personas y se han dado problemas entre Bruselas y Ankara para renovar el acuerdo por más tiempo.

12 Erdogan deseaba el apoyo tácito y la condena de la UE por la muerte de los soldados turcos a manos de fuerzas leales al gobierno sirio de Bashar al-Ásad. El gobierno turco apoya a los rebeldes al régimen de Al-Ásad.

Henton, K. (2018). Por qué Schengen, el tratado que acabó con las fronteras en Europa, lleva el nombre de un diminuto pueblo de Luxemburgo. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/vert-tra-46651812 Recuperado el 14 de mayo de 2020.

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica, 6*(2), julio-diciembre, 219-249.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España. (2024). *El Espacio Schengen*. Madrid: Gobierno de España. https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/El-espacio-Schengen.aspx Recuperado el 20 de abril de 2024.

Unión Europea. (2020). *Breve introducción a FRONTEX*. Bruselas: UE. 34. http://publications.europa.eu/resource/cellar/43389dad-73fa-11e5-86db-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1 Recuperado el 16 de mayo de 2020.

Unión Europea. (2024). *Schengen visa. Tipos de visa Schengen*. Bruselas: UE. https://www.schengen-visa-info.eu/es/tipos-de-visa-schengen Recuperado el 19 de abril de 2024.

Van Outrive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53, 43-61.

# Portugal y España, ingreso en la Unión Europea: aliados para el desarrollo y la democracia*

Joaquín Roy**

## Resumen

El análisis del ingreso de Portugal y España en la Comunidad Europea (CE) muestra cómo estos dos países abordaron los desafíos políticos y económicos de la integración europea. En la segunda mitad del siglo XX, ambos veían la CE como un símbolo de libertad y progreso, lo que explica su entusiasmo pese a su ausencia en eventos fundacionales. Su historia compartida de aislamiento y regímenes autoritarios moldeó sus políticas hacia la CE.

La adhesión de España y Portugal en 1986 transformó la comunidad europea y sus propias relaciones internas y externas. Aunque enfrentaron resistencia, la presión de sectores progresistas consolidó el apoyo a la integración. Esta cooperación fue clave para su modernización y desarrollo democrático, mejorando significativamente sus relaciones económicas y políticas.

El propósito del artículo es analizar el proceso de adhesión de Portugal y España en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) y cómo

* Este texto refleja parte del contenido de dos trabajos: Roy, Joaquín y Aimee Kanner (2001). "Spain and Portugal in the European Union". *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. En Eleanor E. Zeff y Ellen B. Pirro (eds.). Boulder, CO: Lynne Rienner. 235-263, y Roy, Joaquín y Aimee Kanner (2001). «España y Portugal en la Unión Europea». México: Universidad Autónoma de México (UNAM). Monografía.

** Universidad de Miami. Joaquín Roy es Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctor por Georgetown University. Es catedrático Jean Monnet "ad personam" y Director del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami. Es autor de más de 200 artículos y reseñas publicadas en revistas académicas. Es autor o editor de 40 libros, entre los más recientes descatan: *Lisbon Fado: The European Union under Reform (* 2009); *The Cuban Revolution (1959-2009): its relationship with Spain, the European Union and the United States (*2009); *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana (*2010), *Spain in the EU: the last twenty five years (2011), y The TTIP: The Trade and Investment Parnership between the United States and the EU (2014)*. Ha publicado más de 1,800 columnas y ensayos en diarios y revistas. Entre las distinciones recibidas destaca la Encomienda de la Orden del Mérito Civil, otorgada por el Rey Juan Carlos I de España.

esta integración ha sido fundamental para su modernización económica y desarrollo democrático. El artículo destaca el impacto que la adhesión a la CE en 1986 tuvo en ambos países, ayudándolos a superar un pasado de aislamiento y regímenes autoritarios y promoviendo la cooperación y estabilidad en la región ibérica.

El enfoque del artículo es que la inserción de Portugal y España en la CE fue un proceso crucial que transformó a ambos países, no solo en términos económicos, sino también en su posicionamiento en la escena internacional y en sus relaciones bilaterales. La adhesión a la CE representó para ambos países un punto de inflexión que los ayudó a consolidarse como democracias modernas y a superar su historia de aislamiento, estableciendo una alianza en el desarrollo y la democracia en el marco europeo.

**Palabras clave:** Comunidad Europea, integración, aislamiento, autoritarismo, democracia, economía.

## Introducción

El análisis comparativo de la inserción de Portugal y España en la Comunidad Europea (CE) brinda una perspectiva única para estudiar cómo los Estados medianos y pequeños abordan los desafíos políticos y económicos en un contexto global e internacional. A pesar de sus diferentes perspectivas iniciales, ambos países comparten características históricas, sociales y económicas cruciales que han moldeado su camino hacia la integración europea. Este proceso, que culminó con su adhesión en 1986, ha sido fundamental tanto para su desarrollo interno como para su posición en la comunidad internacional.

En la segunda mitad del siglo XX, los ciudadanos portugueses y españoles veían a la CE como un símbolo de Europa: un continente de libertad, democracia y progreso. La integración en este exclusivo club europeo no solo era deseable sino imprescindible, y cualquier resistencia a este proyecto se consideraba antipatriótica y regresiva. Este fervor por la integración europea puede entenderse a la luz de varios factores históricos. Ambos países, aunque ausentes en los principales conflictos que dieron origen a la CE, como la Segunda Guerra Mundial, compartían un deseo común de estabilidad y modernización después de periodos prolongados de regímenes autoritarios.

A diferencia de otros Estados europeos, Portugal y España no tienen un legado significativo de guerras entre ellos. Exceptuando algunos conflictos en la Edad Media y durante el período de colonización, las relaciones entre los dos países han sido relativamente pacíficas. Este contexto de paz interna y una historia de consolidación territorial a través de sus

respectivas reconquistas han facilitado un enfoque colaborativo hacia la integración europea.

El aislamiento histórico compartido, exacerbado durante los regímenes de Franco en España y Salazar en Portugal, protegió a ambos países de las influencias externas y consolidó sus estructuras autoritarias. Sin embargo, con el fin de estos regímenes, ambos países comenzaron a mirar hacia Europa como un medio para superar sus legados de aislamiento y autoritarismo. La Revolución de los Claveles en Portugal en 1974 y la transición democrática en España tras la muerte de Franco en 1975 marcaron el inicio de un compromiso decidido con la democracia y la apertura económica.

El camino hacia la CE fue arduo y requirió de Portugal y España el cumplimiento de estrictos requisitos políticos y económicos. La adhesión no solo significó una modernización económica, sino también una reafirmación de su soberanía en el escenario internacional. Mientras que en España el apoyo a la integración fue casi unánime, en Portugal hubo divisiones iniciales, con sectores de izquierda radical oponiéndose, aunque eventualmente aceptaron la inevitabilidad de la integración.

La adhesión a la CE en 1986 transformó profundamente a Portugal y España. No solo se beneficiaron de las ventajas económicas de pertenecer a un mercado común, sino que también se convirtieron en actores relevantes en el escenario político europeo. Este proceso de integración ha ayudado a mejorar las relaciones bilaterales, permitiendo que ambos países superen antiguos recelos y establezcan una cooperación fructífera. Hoy en día, España y Portugal están más integrados entre sí y con el resto de Europa, reflejando un éxito notable en su transición de regímenes autoritarios a democracias modernas dentro del marco europeo.

## Una historia común

El análisis comparativo de la inserción de Portugal y España en la Comunidad Europea (CE) representa una oportunidad única de estudio acerca de cómo los Estados medianos y pequeños abordan los temas políticos y económicos del mundo de hoy, desde el punto de vista individual y en un contexto internacional. Ambas naciones han observado el proceso europeo de integración desde una perspectiva diferente, pero comparten numerosas cruciales características históricas, sociales y económicas.

En la segunda mitad del siglo XX, los ciudadanos portugueses y españoles percibían a la CE como sinónimo de Europa: libertad, democracia y progreso. La pertenencia al exclusivo club europeo era una misión que no se podía poner en duda. La actitud de resistencia, ambivalencia, o peor, de rechazo al proyecto europeo era considerada como antipatriótica, regresiva

y sin objetivo alguno. Ciertos factores históricos proporcionan la clave que explica tal entusiasmo ibérico.

Ambos socios de la ampliación de la Comunidad Europea en 1986 estuvieron prácticamente ausentes en los principales acontecimientos que impulsaron a fundar la Comunidad. Afortunadamente, Portugal y España no participaron en la segunda confrontación bélica del siglo XX, aunque Portugal formó parte del bando aliado en la Primera Guerra Mundial y fue miembro fundador de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por razones geoestratégicas.

De hecho, en contraste con ejemplos de otros Estados europeos vecinos, los pueblos de España y Portugal no conservan recuerdos de guerras entre sí. Las únicas excepciones son las confrontaciones entre los monarcas prehispanos y sus socios portugueses en la Edad Media, durante la suave competencia en el periodo del descubrimiento y la colonización de América, cuando Portugal (desposeído de herederos al trono) estuvo bajo el dominio de los reyes españoles desde 1580 a 1640; y cuando en 1801, Portugal se vio obligado a ceder Olivenza a España.

Ambos Estados se consolidaron al transcurso de los siglos, debido al lento pero inexorable avance de sus llamadas reconquistas, realizadas en forma paralela, para expulsar a los musulmanes. Ninguno sufrió ataques o invasiones de otros Estados, con la única excepción del régimen napoleónico y, en el caso de España, de la ocupación de Menorca y la conversión de Gibraltar en colonia. La guerra, en el más amplio sentido europeo, no estaba presente en el contexto de conversión de los Estados ibéricos a miembros de la CE.

## Un aislamiento compartido

La especie de "soledad espléndida" experimentada históricamente por España y Portugal dotó a los sectores autoritarios y tradicionales de ambas naciones de la protección necesaria contra influencias perturbadoras procedentes del exterior, incluida la consolidación de la democracia liberal en el siglo XX. La falta de comunicación con el resto de Europa y las dispares experiencias históricas fueron los aliados naturales de los sectores conservadores de ambos países para desafiar su destino europeo. Parafraseando un lema turístico, surgido en España en el decenio 1960-69, se afirmaba que Iberia era "diferente", tanto a ojos de otros europeos, como para la opinión del orden establecido en España y Portugal.

Esos sentimientos fueron especialmente evidentes durante los oscuros regímenes del general Francisco Franco y el profesor Antonio Oliveira Salazar (seguido por Marcelo Caetano), establecidos en España (1939-1975) y Portugal (1928-1974), respectivamente. Aquél, desposeído de todo res-

peto internacional, decidió fortalecer sus lazos con Latinoamérica en torno a una nueva hispanidad.

La falta de un espacio en el cual maniobrar dentro de Europa fue enmascarado por el renacimiento del nuevo papel de España como madre patria en Latinoamérica. El régimen portugués convirtió sus colonias africanas en provincias y adoptó el peculiar concepto de lusotropicalismo. El espejismo de una nación portuguesa en expansión era ilustrado con mapas que mostraban las dependencias africanas y asiáticas, y una expresión de Salazar: "Portugal no es un país pequeño", con el que se recibía a los visitantes.

La Europa forjada por un grupo de personalidades (Monnet, Schuman, Adenauer y De Gasperi) en torno a una región conflictiva marcada por el valor estratégico del carbón y el acero era, para España y Portugal, un objetivo prohibido. Exceptuando sus minorías intelectuales y políticas, el espacio que abarca desde los Pirineos hasta Luxemburgo y los Alpes era un territorio extraño poblado por pueblos con una cultura diferente, alejada de la tranquila y lenta existencia de la ribera del Tajo y las soleadas orillas del Mediterráneo.

Al mismo tiempo, sin embargo, Europa era todavía un sueño por cumplir. Finalmente, varias actividades selectivas intelectuales, económicas, sociales y políticas impusieron la ansiada presión a los sectores políticos progresistas y a la clase empresarial para incrementar el interés por la CE. Esta coalición amorfa creó una agenda de doble eje diseñada para lograr la democracia y apertura de mercados.

Aislamiento y autoritarismo –en cierto modo, el origen del fascismo ibérico– fueron las enfermedades que España y Portugal querían curar por medio de su inclusión como miembros de la CE. Una agenda política encubierta siempre aparecía sobre la importancia y las potenciales ventajas económicas que supondría convertirse en miembro del privilegiado club de la CE. La membresía constituía un modo de introducirse de nuevo en la comunidad internacional de manera respetable.

Los intereses políticos y estratégicos siempre han tenido prioridad para los líderes ibéricos. Por ejemplo, aunque la expansión de la UE en 1995 suponía una amenaza para las industrias pesquera y agrícola de España, el gobierno español apoyó firmemente la inclusión de Austria, Finlandia y Suecia como Estados miembros, ya que una Unión mayor y más fuerte traería consigo más beneficios que desventajas, especialmente para alcanzar objetivos internacionales.

Ese sentimiento fue expresado en las declaraciones referentes a la conveniencia de una nueva expansión hacia Europa Central y Oriental. A pesar de que algunos de estos países, especialmente Polonia, podían plantear una competencia considerable para los productos agrícolas de la Península Ibérica, el primer ministro Antonio Guterres mostró su acuerdo respecto

a la expansión, argumentando que "es esencial para la paz". Portugal no sólo demostró, en su momento, su "apoyo incondicional" a la quinta ampliación europea, sino que aceptó la responsabilidad de cooperar con las instituciones de los futuros Estados miembros de la UE a fin de facilitar su proceso de transición.

## Voluntad de pertenencia

España y Portugal necesitaron toda una década para convencer a la CE de que estaban preparados para cumplir los estrictos requisitos necesarios para convertirse en miembros. Casi en forma simultánea, ambas naciones se comprometieron a deshacerse de sus regímenes dictatoriales: Portugal con la Revolución de 1974, y España en 1975 con la muerte de Franco. En 1977, Portugal y España presentaron oficialmente sus candidaturas para la membresía. Cuando el 12 de junio de 1985 ambos Estados firmaron los Tratados de Adhesión y el 1 de enero de 1986 se convirtieron en Estados miembros oficiales, la catedral europea pudo considerarse un poco más completa. De esta forma, incluía países desde la costa del Atlántico hasta los límites del área dominada por la antigua Unión Soviética. Después del año 1985, la forma de tratar ciertos asuntos rutinarios no sería la misma. Con España y Portugal como Estados miembros, la Comunidad tenía un nuevo rostro, especialmente para el resto del mundo y, muy concretamente, para África y Latinoamérica.

Las fuerzas políticas de España y Portugal tuvieron que considerar tres aspectos esenciales relativos a la decisión de formar parte de la CE: el impacto de su membresía sobre sus economías nacionales, la definición de sus sistemas económicos y sobre todo políticos, y su estatus internacional respecto a su soberanía y relaciones exteriores. Mientras todas las fuerzas políticas en España apoyaban de forma férrea los esfuerzos para convertirse en Estado miembro, los partidos políticos portugueses estaban divididos, en un principio, entre la izquierda radical que se oponía al proceso, y los moderados y conservadores, que presionaban a su favor. Ambas naciones tuvieron que seguir un curso intensivo como socios para el progreso y el desarrollo democrático, a la vez que solicitaban su admisión a la CE.

Todas las fuerzas políticas en España y Portugal estaban preocupadas por la brecha productiva respecto a la mayoría de los miembros de la CE y el grupo de la primera ampliación. Quienes se mostraban favorables a la expansión reconocían el esfuerzo que sus países tenían que realizar para reestructurar su economía, pero lo aceptaban como el precio a pagar a cambio de la modernidad.

Por el contrario, los sectores que se oponían o guardaban ciertas reservas (los comunistas de Portugal y, en una fase temprana, sus socios

españoles y los socialistas, todos ellos bajo la influencia del paradigma centro-periferia) no estaban dispuestos a hacer tal sacrificio para conseguir un objetivo a largo plazo. La desaparición de fronteras entre Estados miembros, el desarrollo de un marco legislativo único, un sistema de impuestos común y la supremacía del mercado sobre el papel de los Estados dividieron a los partidos entre quienes se oponían a la membresía y la mayoría que aceptaba lo inevitable.

En el terreno político, los previos fracasos de España y Portugal para convertirse en miembros de la comunidad internacional, en vista de la incompatibilidad de sus sistemas políticos, forzaron a la mayoría de los partidos a pugnar por la integración como garantía de estabilidad. Sin embargo, los comunistas portugueses (que todavía soñaban con la ampliación del papel del Estado y una economía centralizada) se opusieron a la integración a la CE, bajo el argumento de que tal cosa alargaría el camino hacia la revolución; pero finalmente aceptaron lo irreversible en 1988.

El debate sobre su estatus internacional presenta un planteamiento más complejo. Conservadores y centristas de ambos países aceptaban el paralelismo entre la CE y la OTAN. Los socialistas portugueses apoyaban el euro-atlanticismo; mientras los partidos comunistas mostraban preocupación (en España) y se oponían a ello (en Portugal). Los conservadores, centristas y socialistas en Portugal, sin embargo, consideraban la integración a la CE, y también a la OTAN, como una oportunidad para que el ejército desarrollara una misión no política, lejos de las tentaciones coloniales del pasado.

En general, la adhesión de Portugal y España no fue tarea fácil: una combinación de diferentes factores, en su mayoría económicos, pero también políticos y relacionados con un sedimento de pesimismo que demoró el proceso de integración europeo en el decenio 1980-89, prolongó y obstruyó su desarrollo. En primer lugar, sobresalía el intento de Portugal de convertirse en Estado miembro en solitario (la relativamente pequeña economía de Portugal hubiera facilitado su inserción en la gran economía de la CE), la previa integración de Grecia en forma aislada constituía un precedente para Portugal; luego, estaba un plan del Reino Unido, liderado por Margaret Thatcher, para apoyar la adhesión de Portugal a la CE.

El proyecto reforzó el respaldo histórico que Gran Bretaña siempre había proporcionado a Portugal y apuntaló la visión de Thatcher de una CE frágil cuyas fronteras se expandían rápidamente. A pesar de que el inusual perfil económico textil de Portugal y su alto número de trabajadores emigrantes hacían su ingreso a la CE más difícil, la complejidad de su situación era insignificante en comparación con la que planteaba la posible adhesión de España. Francia observaba que añadir el sector agrícola español significaría ampliar el área de la CE en un 30 por ciento y su mano de

obra, en un 25 por ciento, lo que se suponía demasiado para el presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, que se enfrentaba a una difícil reelección.

Mientras las perspectivas políticas no cambiaron demasiado ante François Mitterrand, un nuevo liderazgo socialista en la Península Ibérica dio nuevos ímpetus a la adhesión: Mario Soares en Portugal y Felipe González en España formaron un grupo de presión con los líderes socialistas griegos, y conjuntamente forjaron una coalición informal en el sur con Francia e Italia, también dirigida por partidos socialistas. Cuando otro socialista, Jacques Delors, fue nombrado presidente de la Comisión, se tomó el asunto en forma personal y la adopción del Acta Única Europea fue convertida en una de sus prioridades.

Los ajustes para financiar la ampliación, el atenuamiento de tensiones entre Francia y España relativas a la política pesquera, y un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) para Portugal fueron algunos de los factores que hicieron el acceso económicamente posible y aceptable para los miembros más influyentes de la CE. La voluntad política demostrada por los candidatos y la urgente necesidad de afianzarlos en una nueva Europa que sería irreversiblemente alterada en el terreno político hacia 1989 fueron los argumentos más contundentes.

Una vez que el proceso de adhesión concluyó y la nueva realidad se hizo más evidente con la aplicación del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht y el proceso de adopción de la moneda única, las líneas políticas referentes al presente y futuro de la UE mostraron algunos rasgos tradicionales del pasado.

Los comunistas expresaron su preocupación sobre el desempleo, mientras los socialistas (que en Portugal y España propugnaban la adopción de medidas liberales cuando accedieran al poder) resistieron lo que se percibía como falta de dimensión social en la nueva UE. Desde entonces, las diferencias ideológicas entre ambos gobiernos (alternados entre socialistas y conservadores) afortunadamente no se han traducido en rencor o falta de cooperación.

## Obligados a cooperar

España y Portugal progresaron como socios económicos, políticos y culturales desde que se convirtieron en Estados miembros de la UE. Al margen de las iniciativas europeas durante varios siglos desde que perdieron las colonias latinoamericanas, Portugal y España continuaron aislados el uno del otro, "viviendo de espaldas" o "de costas voltadas".

Los portugueses no confiaban en los españoles, tal y como se da entender en una expresión popular: "Da Espanha, nem bom vento nem bom casamento" (de España, ni buen viento ni buen casamiento). Los españo-

les siempre se han referido a los portugueses con desdén y se han dirigido a ellos con desprecio (como consecuencia de la ignorancia). Frecuentemente, los portugueses reaccionan ante semejante trato con una actitud defensiva y distante para confirmar su especificidad nacional.

Existen tanto percepciones históricas como realidades palpables tras semejante falta de convergencia. A veces, sin embargo, la desconfianza y los malentendidos fueron causados por un exceso de similitudes e influencia mutua, convenientemente ocultas por las respectivas élites económicas y políticas de ambos países.

Por ejemplo, el movimiento republicano que logró derribar la monarquía portuguesa en 1910 se inspiró en el experimento de la Primera República en España. Como consecuencia, el establecimiento del sistema republicano portugués en los albores del siglo XX permaneció en la mente de los republicanos españoles, que esperaban su oportunidad para destronar a la dinastía de los Borbones. Los monárquicos españoles ayudaron a sus homólogos portugueses en los esfuerzos de éstos por reclamar el trono.

Los españoles no quieren recordar que, en 1808, durante la búsqueda de un heredero para la Restauración, se ofreció la Corona de España a Don Luis de Portugal, pero tal iniciativa fracasó como consecuencia de la presión ejercida por Londres. Ésta podía haber sido una venganza de Portugal, por haber estado bajo el dominio de la Corona española en los siglos XVI y XVII. Irónicamente los nacionalistas de Portugal pasaron, de ser antibritánicos, a ser antiespañoles.

Para completar esta curiosa "cooperación", Salazar apoyó a Franco durante la Guerra Civil española, por temor a que el triunfo republicano se derramara sobre la "frontera de papel", como la llamaba cariñosamente el dictador español, o sobre la "cortina de corcho", como la población vecina la había bautizado en forma sarcástica. Durante la Segunda Guerra Mundial, la tentación de ambos líderes autoritarios de entrar en el conflicto presentaba un panorama inquietante. Como Portugal apoyaba a Gran Bretaña, Franco se hubiera visto en la obligación de decantarse por Hitler, lo que hubiera llevado al final de la soberanía portuguesa. Desde un punto de vista pragmático, el general y el profesor firmaron un Pacto de Amistad y no Agresión en 1939, conocido en ambos países como el Pacto ibérico.

Esa etiqueta ha sido despreciada por los demócratas españoles y firmemente rechazada por las autoridades democráticas portuguesas. Con referencia a documentos y declaraciones oficiales, "Iberia" e "ibérico" no son términos preferidos en el vocabulario portugués, porque entre otras razones, ocultan la identidad portuguesa y evocan recuerdos del imperialismo español. Lisboa prefiere otras expresiones, como *cimeira luso-espanhola*, para denominar a la cumbre entre ambos gobiernos.

La cortesía, las buenas formas y el sentido pragmático han sido parte del guión oficial entre España y Portugal. Don Juan de Borbón, heredero

del trono español, trasladó su residencia de Suiza (donde dejó la frialdad y naturaleza no ibéricas de las lenguas habladas allí) a Estoril, cerca de Lisboa, para estar cerca de España. A consecuencia de esto, su hijo, el rey Juan Carlos I, recibió su educación inicialmente en portugués. Al final del régimen de Franco, las sedes diplomáticas españolas en Oporto y Lisboa fueron incendiadas y saqueadas como consecuencia de la ejecución de varios terroristas en 1975; sin embargo, este incidente fue prudentemente silenciado por el nuevo gobierno portugués y la decrépita dictadura española.

Una vez firmados los documentos necesarios para la membresía en dos ceremonias separadas celebradas el mismo día, la primera por la mañana en Lisboa y la segunda en Madrid por la tarde, España y Portugal quedaron libres para expresar su singularidad tratando los problemas generales de la Comunidad. Lisboa aceptó de mala gana el hecho de que España, percibida como una amenaza, no sólo fuera socio miembro de la OTAN, sino uno de los cinco "grandes" Estados de la CE, con mayor número de diputados en el Parlamento y dos comisarios. Portugal pronto empezó a ejecutar hábilmente su política hacia España bajo la sombrilla de las instituciones comunitarias, a través de Bruselas, con el objeto de evitar la "protección" de ésta.

En primer lugar, Portugal y España discrepaban en su actitud respecto al supranacionalismo y el intergubernamentalismo. Lisboa apoyaba la postura de Gran Bretaña de defenderse a sí misma. No obstante, a medida que pasaron los años, Portugal se dio cuenta de que España era también uno de los países "pobres" y que necesitaba aliados en la lucha para proteger los fondos de cohesión.

A pesar de algunas discusiones bilaterales concretas –como la percepción portuguesa de que España lo estaba "invadiendo" económicamente y la existencia de otros desacuerdos referentes a la distribución del agua de los ríos–, España y Portugal estaban, paradójicamente, de nuevo condenados a entenderse. Portugal tuvo la inteligente conclusión de que llegar a Bruselas en la compañía de Madrid iba a redundar en su propio beneficio.

Si no hubiera sido por la incorporación de España y Portugal a la cada vez más integrada CE, con la consiguiente normalización de las relaciones entre ambos países ibéricos, sus lazos económicos, casi inexistentes antes de 1986, no hubieran mejorado tan sustancialmente y con tanta rapidez. Hoy en día, el pueblo portugués se ha reconciliado con la omnipotente presencia de su vecino. España y Portugal ya se miran de frente. Ambos países están más integrados, tanto mutuamente como dentro del conjunto de Europa. Reflejando el sentir portugués acerca de esta simbiosis, el novelista José Saramago provocó una polémica al sugerir que Portugal debería pasar a ser una comunidad autónoma de España. El alcalde de Oporto

plasmó una nueva entidad: "Iberolux", adaptación del Benelux, la entidad compuesta por Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

## Conclusiones

La adhesión de Portugal y España a la Comunidad Europea en 1986 representó un punto de inflexión en la historia de ambos países, permitiéndoles superar décadas de aislamiento y consolidar sus democracias. Su ingreso no solo les otorgó acceso a un mercado común y beneficios económicos, sino que también marcó su reinserción en la comunidad internacional con un papel más activo dentro de la Unión Europea. La modernización de sus economías y el fortalecimiento de sus instituciones democráticas fueron algunos de los logros más significativos de este proceso.

A pesar de las resistencias iniciales, ambos países lograron adaptarse a los requisitos de la integración europea, beneficiándose de los fondos estructurales que impulsaron el desarrollo económico y la convergencia con el resto de Europa. La cooperación entre Portugal y España se fortaleció dentro del marco de la UE, superando antiguas desconfianzas y fomentando una mayor integración regional. El proceso de adhesión también demostró que la estabilidad política y la integración económica son elementos clave para el éxito de los países en la globalización.

La experiencia de Portugal y España en la UE ha sido un referente para futuras ampliaciones del bloque, mostrando cómo la integración puede transformar la realidad política y económica de una nación. La consolidación de la democracia, la modernización económica y la cooperación bilateral han sido los pilares que han definido su trayectoria en la Unión Europea, consolidándolos como actores clave en el desarrollo del proyecto europeo.

## Referencias

Álvares, P. (1999). *The enlargement of the European Union and the experience of Portugal's accession negotiations*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Álvarez-Miranda, B. (1996). *El sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: Los debates políticos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo Veintiuno de España Editores.

Barón, E. (1999). *Europa en el alba del milenio*. Madrid: Acento Editorial.

Bassols, R. (1995). *España en Europa: Historia de la adhesión a la CEE 1957-1985*. Madrid: Estudios de Política Exterior.

De la Torre Gómez, H. (Ed.). (2000). *Portugal y España contemporáneos*. Madrid: Marcial Pons.

Del Arenal, C. (1990). La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea. *Revista de Instituciones Europeas, 17*(2), 329-368.

Economía Exterior. (1999). Portugal y España, convergencia irreversible. *Economía Exterior*, 10, Otoño.

EFE. (2020, febrero 4). El alcalde de Oporto apuesta por un "Iberolux" para Portugal y España. https://www.efe.com/efe/espana/destacada/el-alcalde-de-oporto-apuesta-por-un-iberolux-para-portugal-y-espana/10011-4165803

El País. (2007, julio 15). Saramago profetiza que Portugal y España acabarán siendo Iberia. https://elpais.com/internacional/2007/07/15/actualidad/1184450405_850215.html

Hermano Saraiva, J. (1995). *História concisa de Portugal* (17th ed.). Lisboa: Publicações Europa-América.

Ortega, A. (1994). *La razón de Europa*. Madrid: Ediciones El País / Aguilar.

Roy, J., y Kanner, A. (2001). Spain and Portugal in the European Union. En Eleanor E. Zeff y Ellen B. Pirro (Eds.), *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 235-263.

Roy, J., y Kanner, A. (2001). *España y Portugal en la Unión Europea*. México: Universidad Autónoma de México (UNAM). Monografía.

Roy, J., y Lorca, M. (Eds.). (2011). *Spain in the European Union: The first twenty five years (1986-2011)*. Miami: European Union Center / Jean Monnet Chair. http://www6.miami.edu/eucenter/books/SPAIN-EU-25.jpg

Sánchez Hidalgo, E. (2020, febrero 18). "Portugueses en España y españoles en Portugal cuentan qué nos une y qué nos separa". *El País*. https://verne.elpais.com/verne/2020/02/10/articulo/1581335096_567549.html

Seabra, M. J. (1995). *Vizinhança inconstante: Portugal e Espanha na Europa*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Cadernos do Lumiar, 5.

Seixas da Costa, F. (1996, noviembre 28). Dez anos de integração europeia (Intervenção ao Seminário "Dez Anos de Adesão à CEE: Balanço retrospectivo"). Évora.

# El Acta Única Europea

Hermilo López-Bassols*

## Resumen

El enfoque del artículo se centra en subrayar la relevancia del Acta Única Europea (AUE) en la transformación de la Unión Europea (UE) a través de ajustes en sus tratados constitutivos. Ratificada en 1986 y en funcionamiento desde julio de 1987, el AUE alteró el Tratado de Roma, abriendo la senda hacia la instauración del mercado único. La suscripción del AUE se enmarca en contextos previos, como la elección del primer Parlamento Europeo mediante sufragio universal en 1979. La necesidad del AUE surge a raíz de factores como la crisis económica de los años ochenta y la adhesión de países promotores del libre comercio. Se hacen referencias a otros tratados, como los de Maastricht, Ámsterdam, Niza y la Constitución Europea, que han influido en la configuración actual de la UE. A pesar del intento de consolidar todos los tratados bajo una única constitución, la falta de ratificación por parte de algunos países ha mantenido vigentes los tratados preexistentes. Se resalta en el artículo el papel crucial de antecedentes como el proceso de cooperación política europea y el sistema monetario europeo, que guiaron hacia la negociación y firma del AUE.

El planteamiento central es que el AUE representó un avance clave en el proceso de integración europea, especialmente en la creación del mercado único y el fortalecimiento de la cooperación política. Al modificar el Tratado de Roma, el AUE marcó un cambio significativo, adaptando la estructura institucional y ampliando competencias para enfrentar desafíos económicos y políticos, lo que impulsó una Europa más unificada y coordinada.

**Palabras clave:** Acta Única Europea, evolución de la Unión Europea, tratados constitutivos, cooperación política europea, mercado interior.

## Introducción

Esta investigación aborda la trascendental importancia del AUE en la evolución histórica de la UE, centrándose en las modificaciones clave realizadas en los tratados constitutivos de la UE mediante la firma del AUE en 1986, con entrada en vigor en julio de 1987. Al alterar el Tratado de

* Diplomático de carrera y autor de diversas obras de Derecho Internacional.

Roma, el AUE desempeñó un papel crucial al facilitar la creación del mercado único, marcando un punto de inflexión en la consolidación de la integración europea. El contexto histórico, que incluye la elección del primer Parlamento Europeo por sufragio universal en 1979, se entrelaza con factores determinantes como la crisis económica de los años ochenta y la incorporación de países librecambistas, actuando como catalizadores para la imperante necesidad del AUE. Se examinan otros tratados relevantes, como los de Maastricht, Ámsterdam, Niza y la Constitución Europea, resaltando el intento de reemplazar todos los tratados con una única constitución, un esfuerzo que se ve obstaculizado por la falta de ratificación por parte de algunos países miembros. El análisis se profundiza al destacar la relevancia de eventos anteriores, como el proceso de cooperación política europea y el sistema monetario europeo, como antecedentes cruciales que condujeron a la negociación y firma del AUE. En conjunto, este trabajo académico se propone explorar de manera integral y detallada la significativa contribución del AUE en la trayectoria y conformación de la Unión Europea.

## Los tratados constitutivos de la Unión Europea[1]

Son aquellos acuerdos subsecuentes a los Tratados Fundacionales que han modificado objetivos, procesos y estructuras para llevar a las Comunidades hacia la creación de la Unión Europea en una línea de nuevas aspiraciones y condiciones. Estos instrumentos jurídicos, también forman parte del Derecho Primario de la Unión, de su legislación y objetivos que integran las bases del *acquis* europeo. Dentro de estos Tratados se encuentran incorporados los Tratados de adhesión y las reservas[2] que modifican para ciertos Estados los objetivos y algunas estructuras de la Unión Europea, que permiten los Tratados Fundacionales (Chruch, Clive H., *et al*., p. 4). Tales revisiones y modificaciones se realizan mediante una conferencia especial de los Gobiernos nacionales de la UE («Conferencia Intergubernamental» o CIG).

En este sentido, partiendo del hecho de que ya no se trató de una comunidad exclusivamente económica, los siguientes Tratados son los instrumentos jurídicos que modificaron los objetivos, procesos y estructuras de las Comunidades hacia la Unión Europea:

1 Consultar el documento "El funcionamiento de la Unión Europea" disponible en https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/209/funcionamiento-de-la-union-europea

2 Por ejemplo, las reservas que establecieron al momento de su adhesión Gran Bretaña e Irlanda en cuanto a las Políticas establecidas en el Acuerdo de Schengen y la Política Económica, Monetaria y Social.

- El Acta Única Europea se firmó en Bruselas en febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987. Modificó el Tratado de Roma y preparó el camino para completar el mercado único.
- El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, que establece la UE.
- El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modificó los tres Tratados previos.[3]
- El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Modifica los otros Tratados, modernizando el sistema de toma de decisiones de la UE para que pueda continuar trabajando eficazmente después de las adhesiones de 2004 y modifica la estructura de los poderes de votación en ciertas instituciones.
- El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, que, entre otros aspectos, otorga personalidad jurídica a la UE.

El Acta Única Europea firmada en febrero de 1986 y en vigor el 1 de julio de 1987, modificó el Tratado CEE y preparó el camino para completar el Mercado Único (Aldecoa Luzárraga, 2002).

Uno de los acontecimientos fundamentales previo a la firma del Acta Única Europea fue la elección del primer Parlamento Europeo por sufragio universal directo en 1979, aunque todavía conservaba atribuciones limitadas y estaba subordinado a los gobiernos nacionales, la elección directa, significó el relanzamiento de la construcción europea, revitalizando el proceso de integración y el inicio de sucesivas reformas constitucionales que producirían la mutación de la Comunidad a la Unión. Los logros de la construcción de una Europa Unida a finales de los setenta se centraron en el Mercado Común, en virtud de que se habían desarrollado las libertades establecidas en el Tratado de Roma en diferente medida, pues se habían eliminado los obstáculos básicos para la libre circulación de mercancías y se había introducido una unión aduanera en 1968. Además, existía una incipiente armonización en lo relativo a la libre circulación de trabajadores y del derecho de establecimiento.

Otro factor decisivo que generó la necesidad de la negociación del Acta Única Europea fue la parálisis en el crecimiento económico europeo que ocurrió en la década de los ochenta, contrario al milagro económico de los años sesenta atribuido al éxito de la integración europea, así como la crisis económica que condujo a la búsqueda de respuestas intergubernamentales como las iniciativas de Cooperación Política Europea, el Sistema Monetario Europeo, el Consejo Europeo y otras Iniciativas de Proyectos

3 Asignando números (en vez de letras) a los artículos del Tratado UE.

Intergubernamentales y Parlamentarios, en su carácter de instrumentos vinculados políticamente con la Comunidad.

Asimismo, políticamente el ingreso en las Comunidades Europeas de países librecambistas como el Reino Unido y Dinamarca no motivaban la "profundización" en la integración, toda vez que el gobierno británico insistía desde su adhesión en que no permitiría ninguna erosión esencial de su soberanía nacional, resistiéndose a cualquier inclusión formal de supranacionalidad, ya que consideraba que no existía más Parlamento soberano que el británico en el cual residía toda la soberanía.

## Antecedentes del Acta Única Europea

La Cooperación Política Europea (CPE) cobró fuerza a principios de 1980 ante la necesidad de una presencia real en los asuntos internacionales por parte de la Comunidad, convirtiéndose así en la primera aproximación de las políticas exteriores de los Estados comunitarios y la primera vez también que se intentó que la Comunidad hablase con una sola voz en el escenario internacional.

La CPE se articuló por medio de una serie de textos de carácter político, en los que los Estados fueron progresivamente contrayendo compromisos hasta establecer un sistema de consultas y de concertación en un marco no comunitario, aunque vinculado a él. Su desarrollo fue lento, a través de avances mínimos, realizados con un gran pragmatismo que logró satisfacer a los Estados partidarios de la profundización y a los que veían con recelo la inclusión de estos ámbitos tan sensibles en la esfera comunitaria.

La CPE constituyó el lugar de encuentro para todos los Estados, tanto para los que deseaban reformas como para los que se mostraban reacios a los avances en la integración, siendo el Acta Única Europea de 1986 el instrumento jurídico que recogió estos compromisos dotando de base jurídica a esta forma de cooperación.

## El Sistema Monetario Europeo

El Sistema Monetario Europeo (SME), fue originalmente propuesto por el británico Roy Jenkins en octubre de 1977 como el proyecto más ambicioso: un mecanismo de intercambio de divisas reforzado por varios mecanismos financieros solidarios y una unidad de moneda única (Dick, L. 2001).

Su antecedente inmediato lo fue la llamada "Serpiente Monetaria Europea", creada en marzo de 1972 por la Comunidad Europea, con el fin de

hacer frente a la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro por parte de Richard Nixon y por consiguiente a la gran inestabilidad monetaria mundial, así como de la crisis del petróleo. Dicha medida obligaba a las divisas comunitarias a mantener la fluctuación bilateral entre las mismas dentro de un margen del 2.25%. Asimismo, este acuerdo subsistió aún tras el inicio de la flotación libre y generalizada de las divisas frente al dólar en la primavera de 1973 (lo que supuso el abandono definitivo del principio de los tipos de cambio fijos consagrado en el convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional). No obstante, se produjo una constante salida y entrada de varias divisas comunitarias respecto a la disciplina de la Serpiente Monetaria, hasta que el franco francés decidió abandonar definitivamente dicho Acuerdo en marzo de 1976. La experiencia de la Serpiente Monetaria se cerró, con un rotundo fracaso, debido en gran parte a los enormes desacuerdos nacionales en materia de política económica en el contexto de la crisis económica internacional y por la fuerte subida de los precios del petróleo en el otoño de 1973, provocando una desorientación respecto a las políticas que debían de adoptarse (Jordan Galduf, 2002).

El Sistema Monetarios Europeo (SME) entró en vigor desde 1979 y fue un importante instrumento intergubernamental vinculado a la Comunidad Europea, como antecedente de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Su nacimiento derivó de una resolución del Consejo Europeo de Bruselas de 1978, en virtud de que los participantes de la Comunidad decidieron crear una zona de estabilidad monetaria en Europa. De esta manera se puso en funcionamiento el SME a través de un acuerdo de cooperación entre los Bancos Centrales de los nueve Estados comunitarios (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) para controlar los tipos de cambio intracomunitarios y financiar las intervenciones necesarias en el mercado; remplazando a la "Serpiente Monetaria Europea".

El SME establecía un mecanismo según el cual se fijaba para cada divisa participante un valor mínimo y máximo y una banda estrecha de fluctuación que favorecía su estabilidad, esto es, funcionaba a través de una estrecha coordinación entre las políticas monetarias, presupuestarias y económicas de los miembros y contaba con mecanismos de apoyo a las monedas que se enfrentasen a desequilibrios graves. El ECU[4] fungía como

4 El ECU había tenido muchas otras funciones además de actuar como un marcador para las monedas nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Tomó el lugar de la primera unidad contable europea (European Unit of Account), la cual era una medida puramente teórica para el establecimiento del valor relativo de los pagos internos y fuera de las cuentas de la Comunidad Europea. No obstante, el ECU tuvo la ventaja de ser un fondo de reserva para el Fondo Monetario de Cooperación Europeo (EMCF), en el cual a cada Estado miembro se le solicita el pago del 20% de sus reservas de oro y el 20% de sus reservas en dólares. Consecuentemente existía una gran confianza en el uso del ECU en transacciones internacionales, pues más y más

una cesta de monedas de los Estados participantes ponderadas por un coeficiente de participación.

Si una moneda alcanzaba su tasa o paridad de "piso" o "techo", el Banco Central estaba obligado a intervenir en los mercados de intercambio externo para mantenerla dentro de los límites acordados. En la práctica esto significaba vender la moneda que había alcanzado su tasa o paridad "techo" y comprarla cuando estaba en la paridad o tasa "piso". Para los casos en que esto ocurría, existían diversos mecanismos crediticios de corto término que apoyaban a mediano plazo a los países en dificultades. Si una moneda permanecía en "techo" o "piso" por un largo período o posiblemente podría permanecer en él, se preveía un signo de reevaluación. Cuando esto ocurría, los ministros Hacendarios o Finanzas de los países miembros, normalmente decidían reevaluar la moneda en particular, para realizar ajustes marginales, cuyas consecuencias subsecuentes era devaluaciones competitivas que pudieron ser evitadas (Dick, 2001, p. 132).

Únicamente ocho monedas participaron inicialmente, incluyendo el franco luxemburgués que estaba a la par que el franco belga, quedando Gran Bretaña temporalmente fuera del sistema a la entrada en vigor del SME.

Dentro de los objetivos que planteó este sistema destacan tres:

1. Lograr una estabilidad en los tipos de cambio de las monedas europeas en un marco internacional inestable.
2. Conseguir una estabilidad en las economías internas de los Estados participantes, y
3. Avanzar hacia el uso del ECU de forma privada y como medio de pago internacional.

Para finales de 1992 y durante 1993, el SME sufrió una crisis de credibilidad, ocasionada por las tormentas monetarias de carácter especulativo que causaron el abandono del sistema de la libra y la lira y las devaluaciones de otras monedas como la peseta, el escudo y la libra irlandesa.

## Iniciativas de proyectos intergubernamentales y parlamentarios

En 1979 es elegida primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, liberalista conservadora que dirigió su gobierno hacia el abandono de las

compañías y personas solían hacer uso del ECU para denominar sus depósitos bancarios y cheques de viajeros o pagos comerciales. Por lo que fue un importante logro para una moneda que no existió ni en billetes ni monedas ser normalmente usada en esta clase de transacciones, en virtud de que era imposible que su valor estuviera sujeto a fluctuación como ocurría con cualquiera de las monedas nacionales de los países miembros (*Cfr.* Dick, 2001, p. 133).

políticas de bienestar y mantuvo una posición de freno en relación con la construcción europea. Otros como François Mitterrand elegido en 1981 y Helmut Kohl en 1982, por el contrario, dieron un impulso relevante el eje francoalemán surgido entre De Gaulle y Adenauer, en el proceso de génesis y nacimiento de la Unión Europea.

A principios de la década de los ochenta, surgieron diversas propuestas de relanzamiento comunitario desde los Estados miembros, dirigidas a la reactivación económica, como fueron el Memorándum del gobierno francés de 1981 que señalaba que la reactivación de la Comunidad debía y podía hacerse sin necesidad de modificación de los Tratados constitutivos, ni mediante la profundización o el aumento de poderes de las instituciones comunitarias.

Por su parte, el Informe Barend Biesheuvel, Edmond Dell y Robert Marjolin conocidos como "los Tres Sabios", presentado en octubre de 1979, proponía las adaptaciones institucionales necesarias para un mejor funcionamiento comunitario, pero no tuvo repercusión alguna (Biesheuvel, Dell y Marjolin, 1979).

Otro proyecto fue el Plan Genscher-Colombo, presentado por los gobiernos alemán e italiano que proponía incluir "Una Acta Europea" que condujera cinco años después a un proyecto de Tratado de la Unión Europea. Este documento pretendía modificar las Instituciones Comunitarias y se limitaba a los problemas de la Cooperación Política (aspectos políticos de las relaciones exteriores que estaban fuera de la competencia comunitaria) y los mantenía al margen del sistema comunitario. Esta propuesta fue presentada al Parlamento Europeo el 17 de noviembre de 1981 y parte de su contenido se recogerá más tarde en la Declaración de Stuttgart en 1983, la cual a su vez fue el primer paso en el consenso sobre la necesidad de reformas, cuyo principal objetivo fue reforzar las Comunidades Europeas y readaptar un proyecto de Tratado de la Unión Europea (Genscher-Colombo, 1981).

El Proyecto Spinelli o Tratado de la Unión Europea[5] impulsado por Altiero Spinelli, elegido en 1979 como diputado al Parlamento Europeo y parte del grupo de parlamentarios "Club del Cocodrilo", como animadores de una reforma de los Tratados de la Comunidad Europea. Bajo el impulso del italiano Spinelli, se formó una comisión parlamentaria de asuntos institucionales con el fin de elaborar un Tratado que sustituya a las Comunidades existentes por una Unión Europea. El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo adopta el proyecto de Tratado (Spinelli, 1984). Este Proyecto se basó en tres principios:

5 Consultar el texto íntegro del informe o Proyecto en la dirección electrónica https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/209/funcionamiento-de-la-union-europea

- El de subsidiariedad, es decir, que la Unión no asumiría más tareas que las que pudiese ejercer en común de forma más eficaz que las que individualmente son realizadas por los Estados (residualidad).
- El de la doble participación de los Pueblos y los Estados en el funcionamiento de la Unión, mediante un aumento de los poderes del Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo y asumiendo ahora una función legislativa que compartiría con el Consejo.
- El Democrático, ya que solo un Estado democrático podía ser admitido en calidad de miembro de la Unión, así se protegería la dignidad del individuo y se reconocería sus derechos fundamentales.

De igual modo, se instituía una ciudadanía de la Unión, vinculada a la de los Estados miembros. También establecía los métodos de acción, es decir, los procedimientos por medio de los cuales la Unión tomaría las decisiones a través de sus instituciones para llevar a cabo sus objetivos, esto es, por "acción común", entendida como el conjunto de actos internos o internacionales normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propias de la Unión que emanasen de sus instituciones y por "cooperación". Asimismo, el Proyecto estableció un nuevo sistema de competencias en cuanto a su ampliación a sectores recientes, a las clases de competencias (exclusivas de la Unión, concurrentes entre la Unión y los Estados miembros y las exclusivas de los Estados miembros) y a su delimitación entre la Unión y los Estados.

El Proyecto de Tratado de la Unión Europea ocasionó que el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado del 24 al 26 de junio de 1984, se adoptaran decisiones acerca de la Europa de los Ciudadanos, la creación de dos comités de sabios independientes que estudiaría la cuestión de la reforma institucional de la Comunidad; comisión que fue integrada por los representantes personales de los Jefes de Estado y de gobierno de cada país miembro y por un representante del Presidente de la Comisión. El primer comité fue dirigido por el irlandés Dooge, a quien se le encargó elaborar propuestas para mejorar el funcionamiento de las actuaciones comunitarias en el seno de la Comunidad y de la cooperación política. El segundo comité debía preparar y coordinar acciones para reforzar y promover la identidad y la imagen de la Comunidad Europea ante los ciudadanos y el mundo, se llamaría Comité Adonnino, en honor al italiano que lo presidió.

El resultado del Primer comité en materia económica y política fueron los Informes Dooge I y Dooge II. El primer informe provisional del Comité (Informe Dooge I) fue presentado al Consejo Europeo los días 3 y 4 de diciembre de 1984 y marcaba los siguientes objetivos:

a. Consecución de un espacio económico interior homogéneo, a través del mejor funcionamiento del Sistema Monetario Europeo y movilización de los recursos necesarios, haciendo nuevas políticas y delegando nuevas competencias.
b. La promoción de los valores comunes de civilización, y
c. La búsqueda de una identidad exterior.

Este informe recibió la aprobación del Consejo como del Parlamento, por lo que el Consejo decidió que el Comité continuase trabajando y acercando posiciones, a fin de que presentase un informe final en el Consejo Europeo de Bruselas para marzo de 1985 y a su vez, el Consejo Europeo reunido en Milán en junio de 1985, tomase una decisión definitiva.

Este segundo informe del Comité o Informe Dooge II fue presentado en el Consejo Europeo de Bruselas de 1985 con las siguientes modificaciones:

a. Para la consecución de un espacio económico interior homogéneo se añadía un nuevo medio, esto es la creación de una comunidad tecnológica que perfilaría los ámbitos de competencias a incorporar a la Comunidad.
b. En seguridad y defensa se matizaba que el fortalecimiento de la UEO enriquecería a la OTAN, reconociéndose que la Alianza Atlántica mantendría una potencia militar suficiente en Europa para asegurar la disuasión y la defensa del continente.

El Informe del Comité Adonnino recibió aprobación del Consejo de Bruselas, proponía la creación de disposiciones que concernían a los ciudadanos de la Comunidad que aligerasen las reglas y prácticas que molestaban a los ciudadanos de la Comunidad, medidas relativas a la libre circulación de los ciudadanos comunitarios, de los bienes incluyendo los servicios de transporte y las formalidades administrativas del tráfico fronterizo, además de cuestiones de estudio y posibilidades de empleo y residencia para sus ciudadanos. Lamentablemente estas propuestas no llegaron a materializarse en un texto jurídico, y mucho menos en el Acta Única Europea, pero sí fueron recogidas en el Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior de 1985.

Por su parte la Comisión Europea, presidida por Jacques Delors en 1985, inyectó iniciativas al movimiento integracionista, ya que el 14 de enero de 1985 Delors propuso un programa para llevar hasta sus últimas consecuencias el mercado interior, que después se presentó en forma del Libro Blanco para la consecución del mercado interior en el Consejo Europeo de Milán, en donde fue aprobado. La Comisión marcó tres direcciones de trabajo para una Europa más sólida e integrada:

1. Trabajar en el gran mercado y la cooperación industrial.
2. Reforzar el Sistema Monetario y Europeo.
3. Hacer converger las economías a fin de lograr un mayor crecimiento y empleo.

Es decir, para la consecución del mercado interior debían fusionarse en un mercado único en expansión, suficiente para garantizar la flexibilidad a fin de canalizar los recursos humanos, materiales y financieros hacia los sectores de utilización óptima, mediante la adopción de medidas tendientes a la eliminación de fronteras físicas, técnicas y fiscales.

La Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo que elaboró el Acta Única Europea fue convocada en el Consejo Europeo de Milán (1985), cuyos trabajos se basaron en los informes de los Comités Dooge y Adonnino para concretar el camino hacia la Unión Europea que debía cumplir tres objetivos:

1. La creación de un espacio económico efectivo sin fronteras: mercado único interior.
2. Mejorar las estructuras de toma de decisiones de la Comunidad a través del incremento de poderes del Parlamento Europeo, la ampliación de competencias y la reforma de las instituciones.
3. Fortalecer el sistema de Cooperación Política Europea, incluyendo los aspectos económicos de la seguridad.

Posteriormente el 9 de septiembre de 1985 se iniciaron en Luxemburgo los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, en la que la Comisión Delors propuso una serie de primeras propuestas sobre el mercado interno, el control tecnológico, la cohesión económica y social, el medio ambiente, la promoción de valores culturales, los poderes del Parlamento y los poderes de gestión y ejecución de la Comisión, en cuestiones que fueron básicamente los capítulos del Acta Única Europea.

Las conclusiones de la Conferencia fueron presentadas el 2 y 3 de diciembre al Consejo Europeo de Luxemburgo y el 16 y 17 del mismo mes al Consejo de Ministros, para finalmente ser firmadas los días 17 y 28 de febrero de 1986 en Luxemburgo por los países comunitarios, incluidos España y Portugal, quienes habían ingresado en las Comunidades el 1 de enero de 1986; y signándolas en La Haya, Italia, Dinamarca y Grecia, toda vez que no estaban de acuerdo con el alcance de dicho documento. Es el 1 de julio de 1987 cuando el Acta Única Europea entra en vigor.

## Objetivo del Acta Única Europea

De conformidad con el preámbulo del Acta Única Europea que señala textualmente las causas y motivos para adoptar dicho documento:

> Animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983.
>
> Resueltos a construir dicha Unión Europea basándola, por un parte, en unas Comunidades, que funcionen con arreglo a normas propias y, por la otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios.
>
> Convencidos de que la idea europea, los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política, así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos, que ven en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal un medio de expresión indispensable.
>
> Determinados a mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como a asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario.

Es decir, a través del preámbulo, los países miembros expresan su voluntad de transformar el conjunto de sus relaciones con vistas a la instauración de una Unión Europea, estableciendo además el carácter único del Acta, que agrupa las disposiciones comunes a la cooperación en materia de política exterior y a las Comunidades Europeas y por último, destaca los dos objetivos de la revisión de los tratados, a saber, "mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos" y "asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades" (Acta Única Europea, Preámbulo).

Los objetivos de este instrumento jurídico están contenidos en el artículo 1:

> Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tiene como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea.
>
> Las Comunidades Europeas se fundamentan en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,

> así como en los tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado (Acta Única Europea, Artículo 1).
>
> La cooperación política se regula en el Título III.
>
> Las disposiciones de dicho Título confirman y complementan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983) y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros (Acta Única Europea, Título III).

Es decir, el principal fin del AUE es reactivar el proceso de construcción europea con el fin de completar la realización del mercado interior. Ahora bien, esto parecía difícilmente realizable sobre la base de los tratados existentes debido, en particular, al proceso de toma de decisiones en el Consejo que para la armonización de las legislaciones imponía el recurso a la unanimidad.

Esta es la razón por la cual la Conferencia Intergubernamental que logró el AUE tenía un doble mandato. Se trataba de concluir por una parte, un tratado en materia de política exterior y seguridad común y, por otra, un acto que modificara el Tratado CEE, en particular, en lo relativo a:

- El procedimiento de toma de decisión en el Consejo,
- Las competencias de la Comisión,
- Las competencias del Parlamento Europeo,
- La ampliación de las competencias de las Comunidades. (Acta Única Europea, Conferencia Intergubernamental).

El Acta constaba de un preámbulo, cuatro títulos y contenía una serie de declaraciones adoptadas por la Conferencia. El Título I contenía las disposiciones comunes a la Cooperación Política y a las Comunidades Europeas. El Título II consagraba las modificaciones de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Título III a la cooperación europea en materia de política exterior. El Título IV se refería a las disposiciones generales y finales.

## Características y reestructuración institucional

Se puede decir que el Acta Única Europea contribuyó a un reequilibrio institucional, en cuanto que a través del procedimiento de cooperación se asoció mucho más a la Comisión y al Parlamento Europeo el proceso legislativo.

Acrecentó los poderes del Parlamento Europeo, estableció para casos determinados un proceso de cooperación con el Consejo, se extendieron

las competencias de la CE a nuevos campos como cooperación en materia de política económica y monetaria, política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente.

Se institucionalizó a nivel gubernamental la Cooperación Política Europea que en Maastricht será sustituida por las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad. Para facilitar la realización del mercado interior, el Acta previó un aumento del número de casos en los que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada en vez de por unanimidad. Ello hizo que la aprobación de las decisiones fuera más fácil evitando los bloqueos inherentes a la búsqueda de un acuerdo unánime de los doce Estados miembros, así dejó de requerirse la unanimidad para las medidas destinadas al establecimiento del mercado interior a excepción de las medidas relativas a la fiscalidad, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

El AUE instituyó el Consejo Europeo que oficializó las conferencias o cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno. Sin embargo, no se precisaron las competencias de este órgano. El Consejo Europeo no tenía poderes de decisión, ni poderes coercitivos respecto a las otras instituciones.

Los poderes del Parlamento quedaron reforzados por la introducción de la exigencia de un dictamen favorable del Parlamento en la celebración de un Acuerdo de Asociación. Además, el Acta instituyó el procedimiento de cooperación que reforzó la situación del Parlamento europeo en el diálogo interinstitucional, dándole la posibilidad de una doble lectura de la legislación propuesta. Con todo, el ámbito de aplicación de este procedimiento permaneció limitado a los casos en los que el Consejo decidía por mayoría cualificada, a excepción del ámbito de medio ambiente.

El Acta aclaró las disposiciones existentes relativas a los poderes de ejecución. El artículo 10 modificó el artículo 145 del Tratado CEE al prever que, como norma general, el Consejo confería a la Comisión las competencias de ejecución de los actos. El Consejo solo podía reservarse la competencia de ejecución en casos específicos. El AUE sentó las bases para la creación del Tribunal de Primera Instancia (TPI). Todos los asuntos podías transferirse a este tribunal a excepción de los asuntos prejudiciales sometidos por los Estados miembros o por las instituciones, así como las cuestiones prejudiciales.[6]

Por su parte, el artículo 8A definió muy claramente el objetivo del Acta que era establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que concluyó el 31 de diciembre de 1992. El mercado interior se entendió como "un espacio sin fronteras interiores en el que la libre

6 Consultar la dirección electrónica https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/209/funcionamiento-de-la-union-europea

circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

Por lo que se refiere a la capacidad monetaria, el Acta no permitió la aplicación de una nueva política, sino que procedió a la inserción de disposiciones sobre la capacidad monetaria. La convergencia de las políticas económicas y monetarias se situó ya en el marco de las competencias existentes.

La política social ya estaba regulada por el Tratado CEE, pero el Acta introdujo dos nuevos artículos en este ámbito. El artículo 118A del Tratado CE que autorizaba al Consejo, decidiendo por mayoría cualificada en el marco del procedimiento de cooperación, a establecer las condiciones mínimas para promover "la mejora... del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores". Por su parte, el artículo 118B del Tratado CE asignó a la Comisión la tarea de desarrollo el diálogo social a nivel europeo.

El Acta aplicó una política comunitaria de cohesión económica y social para contrarrestar los efectos sobre los Estados miembros con menor nivel de desarrollo de la realización del mercado interior y para reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones. La intervención comunitaria se realizó a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Respecto a la investigación y al desarrollo técnico, el artículo 130F del Tratado CE tenía como objetivo "fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional". Para ello, el Acta previó la aplicación de programas marco plurianuales adoptados por el Consejo por unanimidad.

La preocupación relativa a la protección del medio ambiente a escala comunitaria ya estaba presente en el Tratado de Roma, sin embargo, se crearon tres nuevos artículos (artículos 130R, 130S y 130T del Tratado CE) que permitieron a la Comunidad "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales". Se precisó que la Comunidad únicamente intervendría en materia de medio ambiente cuando esta acción pudiese realizarse mejor a escala comunitaria que en los Estados miembros (subsidiariedad).

El artículo 30 preveía que los Estados miembros se esforzaran en formular y aplicar una Política Exterior Común Europea. Para ello, se comprometieron a consultarse sobre las cuestiones de política exterior que pudiesen tener un interés para la seguridad de los Estados miembros. La presidencia del Consejo era responsable en este ámbito de la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros frente a países terceros.

El AUE permitió la transformación, el 1 de enero de 1993, del mercado común en un mercado único. Al crear nuevas competencias comuni-

tarias y al reformar las instituciones, el AUE abrió la vía de la integración política y de la Unión Económica y Monetaria, que quedarían instituidas por el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.

El elevado presupuesto para cubrir la creciente burocracia bruselense impediría la consolidación de la Europa sin fronteras para 1992, pues demostró al alto costo que significaba que Europa unida existiese. Este fenómeno llamado "el coste de la no Europa", sustentado en el Informe Cecchini, elaborado a instancia de la Comisión Delors, consideró importante cuantificar los costes que suponía la fragmentación que estaba sufriendo el mercado común por obstáculos de índole técnico, fiscal, administrativo, financiero, físico, legislativo, etcétera.

El Informe Cecchini "Europa 1992: Una propuesta de futuro. Informe del proyecto de investigación El Coste de la no Europa"[7], evaluó las ventajas económicas y el ahorro que supondría la desaparición de las fronteras entre los países miembros, además de que no solo cuantificó los elevados costos que se pagaban por la existencia de fronteras, sino que calculó también el valor del beneficio que el mercado único podía ofrecer. Asimismo, este informe vislumbró las exigencias económicas que respaldaban la necesaria profundización del mercado interior y sirvió para movilizar a los agentes económicos, sociales y opinión pública en su apoyo al mercado interior y el objetivo de ahorrarse esa enorme suma, fomentó la necesidad de la desaparición de las fronteras entre ellos (European Parliament. Directorate General for Parliamentary Research Services, 2014).

Varios acontecimientos a nivel internacional tuvieron un impacto hacia la firma del Tratado de Maastricht, la caída del muro de Berlín y la posterior reunificación de Alemania que llevaron al Canciller germano Kohl a proponer una iniciativa franco-alemana de profundización en materia política que perseguía como prioridad avanzar en la construcción europea. A nivel interno, los Estados miembros deseaban prolongar los progresos realizados por el Acta Única Europea a través de otras reformas. Otros cambios internacionales fueron la desaparición de la Unión Soviética, la guerra en Yugoslavia y el reconocimiento de nuevos Estados nacionales en los Balcanes y el Centro de Europa. Debido a esto la Comunidad tenía nuevas responsabilidades además de las previas que debía profundizar: la asimilación de la unificación alemana.

7 Consultar el texto íntegro del informe en la dirección electrónica https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/209/funcionamiento-de-la-union-europea

## Conclusiones

En conclusión, el análisis exhaustivo del presente artículo revela la trascendental importancia del Acta Única Europea como elemento clave en la evolución dinámica de la Unión Europea. La firma de la AUE en 1986, con su entrada en vigor en julio de 1987, marcó un hito crucial al modificar el Tratado de Roma y despejar el camino hacia la creación del mercado único, consolidando así el proceso de integración económica en la región.

El contexto histórico que rodea la firma del AUE, desde la elección del primer Parlamento Europeo por sufragio universal en 1979 hasta los desafíos planteados por la crisis económica de los años 80 y la incorporación de países librecambistas, subraya la respuesta estratégica de la UE ante las transformaciones y desafíos de la época.

Se evidencia también la interconexión del AUE con otros tratados significativos, como los de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, que han contribuido de manera conjunta a la actual configuración de la UE. A pesar de la ambición de consolidar todos los tratados bajo una única constitución, la realidad política se ha interpuesto, y algunos países no han ratificado este último documento, lo que ha mantenido en vigor tratados anteriores.

El artículo destaca de manera elocuente el papel crucial desempeñado por el proceso de cooperación política europea y el sistema monetario europeo como antecedentes fundamentales que llevaron a la negociación y firma del AUE. En conjunto, este estudio resalta la complejidad y la adaptabilidad del proyecto europeo, demostrando cómo los eventos históricos, las crisis económicas y las aspiraciones políticas han moldeado la evolución de la UE a lo largo del tiempo. El AUE emerge como un pilar esencial en este proceso, sirviendo como catalizador para la consolidación de una Europa unificada y económicamente integrada.

## Referencias

Aldecoa Luzárraga, F. (2002). *La integración europea (Análisis histórico-institucional con textos y documentos)*. Tomo II (Génesis y desarrollo de la Unión Europea 1989-2002). Editorial Tecnos S.A., Madrid, pp. 59-62.

Biesheuvel, B., Dell, E., y Marjolin, R. (1979). *Informe Barend Biesheuvel*. Editorial.

Church, C. H., y Phinnemore, D. (2006). *Understanding the European Constitution: An introduction to the EU constitutional treaty* (1. publ.). Routledge.

Comisión Europea. (1985). *Informe del comité ad hoc para las cuestiones institucionales: Informe dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985)*, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 3/1985. https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/36461

Dick, L. (2001). *The European Monetary System: Developments and perspectives*. Oxford University Press.

EUR-Lex (s.f.) *La política exterior y de seguridad común*. EUR-Lex.

European Parliament, Directorate General for Parliamentary Research Services. (2014). *Estimación del coste de la no Europa 2014-19*. Publications Office.

Genscher-Colombo. (1981). *Plan Genscher-Colombo*. Editorial Europa.

Jordan Galduf, M. (2002). *Historia de la Economía Mundial Contemporánea*. Editorial Ariel.

Spinelli, A. (1984). *Proyecto de Tratado de la Unión Europea*. Editorial Europa.

# PARTE V. EL CAMINO HACIA UNA MAYOR INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, Y EL REFORZAMIENTO DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA (1990-1999)

# 1990-1999: El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden mundial hacia el final de siglo XX

Karla Daniela Ramírez Hernández*

## Resumen

Con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, el mundo dejó atrás el sistema bipolar dominado por Estados Unidos y la URSS, dando paso a un sistema unipolar en el cual Estados Unidos emergió como la potencia hegemónica. Este cambio impulsó la globalización y la integración económica a nivel mundial, favoreciendo el crecimiento de tratados de libre comercio y la consolidación de bloques regionales como la Unión Europea y el Mercosur.

La década también fue testigo de numerosos conflictos armados, desde la Guerra del Golfo hasta los genocidios en Ruanda y Burundi, que subrayaron la necesidad de una mayor cooperación internacional para proteger los derechos humanos y atender crisis humanitarias. En África, por ejemplo, el conflicto en Somalia y la transición hacia una Sudáfrica sin *apartheid* marcaron hitos importantes.

En paralelo, el avance de la tecnología y la ciencia, incluyendo la popularización del internet y el logro de la clonación de la oveja Dolly, reflejaron un periodo de rápido progreso. Los desafíos ambientales también ocuparon un lugar relevante en la agenda mundial, con la Cumbre de Río en 1992, que dio origen a tratados clave sobre cambio climático, biodiversidad y desertificación.

El propósito del artículo es analizar los cambios y transformaciones que ocurrieron durante la década de los noventa, especialmente en el contexto del final de la Guerra Fría y la reconfiguración del orden mundial. La autora explora cómo la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética transformaron la política, la economía, la cultura y la sociedad global, así como los conflictos, la integración regional y la globalización que surgieron en ese periodo.

El planteamiento central del artículo es que la década de los noventa fue un periodo crucial que marcó el fin de un sistema bipolar y el inicio de un nuevo orden mundial caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos, el surgimiento de nuevos Estados y actores en la política inter-

* Egresada de la Maestría en Estudios en Relaciones Internaciones (Posgrado UNAM). Consultora de Negocios y Relaciones Públicas.

nacional, y el auge de la globalización y la integración económica. La autora detalla los principales acontecimientos, desde conflictos armados hasta acuerdos de libre comercio y avances tecnológicos, que definieron esta transición histórica.

**Palabras clave:** Globalización, Guerra Fría, Integración regional, Orden mundial, Hegemonía.

## Introducción

La década de 1990 marcó un periodo de grandes transformaciones a nivel mundial, redefiniendo el escenario político, económico y social con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética. Este contexto de transición dejó atrás el sistema bipolar que había caracterizado la política global, instaurando en su lugar un orden unipolar bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Durante estos años, el proceso de globalización se aceleró, generando un crecimiento en acuerdos de libre comercio y una mayor integración económica regional, como lo ejemplifican la Unión Europea y el Mercosur. La década también se destacó por el surgimiento de nuevos conflictos armados y la necesidad de respuestas globales a crisis humanitarias y ambientales. Este artículo examina cómo estos eventos redefinieron la dinámica de poder mundial y sentaron las bases para el mundo multipolar actual.

La década de 1990 fue un periodo de cambios y transformaciones que reconfiguraron el escenario político, económico, social, cultural y ambiental a nivel mundial. Con la Caída del Muro de Berlín y la posterior desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no sólo surgieron nuevos términos como *globalización o mundialización* para tratar de definir la situación internacional, sino que también se abrieron caminos para el surgimiento de nuevos Estados, de separatismos; pero también de procesos de integración. El final de la Guerra Fría generó un proceso de transición económica y política que en numerosos casos derivó en conflictos armados que trascendieron la década.

En el continente africano se activaron conflictos, sobre todo a partir de asuntos fronterizos: Somalia, Argelia, Ruanda y Burundi representaron algunos de los más sangrientos. Por otro lado en Sudáfrica, con la liberación de Nelson Mandela tras 27 años encarcelado, se colocaron los cimientos de una nueva nación sin *apartheid*.

La zona de Medio Oriente estuvo caracterizada por los conflictos entre naciones y por gobiernos que se mantuvieron por décadas en el poder. Con el fin de la Guerra Fría, se construyeron esperanzas para alcanzar la disminución de las tensiones; sin embargo, éstas se diluyeron rápidamente. La Guerra del Golfo y particularmente la Tormenta del Desierto, aca-

pararon los titulares y tras la desaparición de la URSS, los Estados Unidos se colocaban en el asiento hegemónico mundial.

La Europa de los años noventa del siglo XX respiraba esperanza e integración; si bien la desaparición de la URSS permitió la reunificación alemana, también lo hizo con el surgimiento de nuevos países y ante la existencia de un único sistema económico preponderante en el mundo, la intensificación de los intercambios económicos que favorecieron la integración regional fue notable, culminando con el nacimiento de una moneda única.

Esta década marcó el surgimiento de los Tigres Asiáticos, el despegue de la India y de la China socialista de mercado; pero fue también en este periodo cuando la pujante economía japonesa se enfrentó a la crisis bursátil e inmobiliaria de 1991, entrando así en una década de estancamiento para el PIB de Japón.

Latinoamérica se insertó plenamente en la globalización a través de la firma y consolidación de acuerdos de libre comercio y de zonas comerciales; sin embargo, lo anterior dejó de manifiesto su fragilidad, sobre todo con las grandes crisis financieras ocurridas entre 1994 y 1995.

La década de los años noventa no estuvo exenta de acontecimientos naturales que derivaron en crisis humanitarias: sequías, hambrunas, tifones, terremotos y erupciones volcánicas que azotaron en todos los continentes.

Los problemas mundiales asociados con la actuación humana se manifestaron en la Cumbre de Río de 1992, de la cual nacieron las tres convenciones hermanas: Cambio Climático, Biodiversidad y Desertificación, dando inicio con ello a una nueva etapa en la diplomacia ambiental y sobre todo, en la búsqueda de construir una nueva relación entre los seres humanos y los recursos naturales.

La ciencia y la tecnología avanzaron a pasos agigantados; el telescopio Hubble obtuvo imágenes inéditas de Marte, mientras que los científicos de Edimburgo anunciaron el logro del primer mamífero clonado: la oveja Dolly. El uso del teléfono móvil se extendió por todo el mundo y el uso del Internet se popularizó rápidamente apoyado de los *cibercafés* y de la posibilidad de conectarse a la red virtual desde dispositivos celulares de última generación.

## Un nuevo orden mundial

Noviembre de 1989 es la fecha con la cual comenzó de forma tácita el fin del mundo bipolar que se gestó desde el final de la Segunda Guerra Mundial, un mundo caracterizado por dos potencias antagónicas: Estados Unidos y la URSS; dos modelos distintos en lo económico y lo político: socialismo y capitalismo; y un sistema de alianzas que durante cuarenta

y cuatro años rigieron las relaciones internacionales y determinaron la política mundial.

La caída del Muro de Berlín mostraba la insostenibilidad del régimen soviético y con la desintegración de la URSS el mundo entró en una nueva etapa de configuración de un nuevo orden, en el cual los contrapesos al modelo occidental impulsado por Estados Unidos desaparecieron.

En este nuevo orden mundial no sólo aparecieron países en el mapa u ondearon por primera vez banderas en las Naciones Unidas; los temas de la agenda global cambiaron y se comenzó a hablar sobre terrorismo, nacionalismos, fundamentalismos religiosos, economías ilícitas trasnacionales, cambio climático, escasez de recursos, corrupción y pobreza extrema (Zuinaga de Mazzei, 2009, p. 12), dejando de lado los discursos que acapararon anteriormente las discusiones internacionales, mismas que giraban en torno al conflicto Este-Oeste.

Tras la desaparición del mundo bipolar, los procesos de integración regional, la firma de tratados de libre comercio y el auge de la nueva sociedad de la información impulsada por la popularización de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), derivaron en la aceleración de las actividades económicas, financieras, informativas y sociales a nivel mundial, iniciando con ello el proceso de globalización que caracterizaría en adelante la vida de los actores del escenario internacional.

En el mundo surgido tras el fin de la Guerra Fría, adquirieron relevancia nuevos actores de las relaciones internacionales; hablamos de un mundo multipolar con potencias emergentes –Estados, regiones y bloques–, pero también con actores trasnacionales como las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones trasnacionales e incluso, las organizaciones criminales trasnacionales (Zuinaga de Mazzei, 2009, p. 15).

## La disolución de la URSS

Cuando Mijaíl Gorbachov puso en marcha las reformas *glásnost* (transparencia) y *perestroika* (reestructuración) en la Unión Soviética, nadie imaginó que con ello iniciaba la agonía y muerte del bloque socialista.

Desde finales de la década de los años ochenta del siglo XX, la URSS comenzó a perder parte de sus Estados satélite: Polonia, Hungría, Alemania Oriental, Checoslovaquia; las reformas impulsadas contribuyeron al desmoronamiento de un imperio que se sostenía en la ideología y en la fortaleza del aparato estatal, al mostrar inevitablemente las fallas del sistema soviético.

En 1991, tras la dimisión de Mijaíl Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista, se anuncian dos situaciones trascendentales: la independencia de algunas antiguas repúblicas soviéticas –Ucrania, Bie-

lorrusia y Moldavia–, y la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que reemplazó a la URSS (Pierre, 2000, p. 11), trayendo consigo el estallido de incontables problemas que iban desde las instalaciones nucleares y su futuro, al proceso de democratización de la ex-Unión Soviética, el paso a la economía de mercado y la carencia de herramientas para resolver los mismos.

Con Boris Yeltsin al frente de la Federación Rusa, la población exsoviética no sólo vivió la efervescencia de conocer de cerca el modelo occidental, sino también la crisis económica, la incertidumbre y el resurgimiento de los nacionalismos que gestaron cruentos conflictos –como *las Guerras Yugoslavas* por poner sólo un ejemplo–, marcados en su mayoría por cuestiones en que las minorías también reivindicaban su independencia y autonomía (Sánchez, 1996, p. 289).

En 1991 la Federación Rusa sustituyó a la URSS; a las embajadas, a las banderas soviéticas y su lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas todo dejaba de representar al mundo soviético, dando paso a lo que George Bush denominaría como *el nacimiento de un nuevo orden mundial* (Simonoff, 2000, p. 104).

## Conflictos armados

La década de 1990 fue escenario de una serie de conflictos armados que exigieron la participación de la comunidad internacional e incluso la creación de instituciones para responder a las consecuencias humanitarias que resultaron de dichos enfrentamientos.

La guerra civil en Somalia, la guerra civil y el posterior genocidio en Ruanda-Burundi, la intervención rusa en Chechenia, la instauración del régimen talibán en Afganistán, las masacres en Argelia y la guerra de Kosovo todos éstos marcan los años noventa del siglo XX, eventos trágicos que pusieron sobre la mesa la exigencia en el respeto a los derechos humanos y la necesidad de tener instituciones internacionales que atendieran los genocidios, las migraciones forzadas y los refugiados.

Uno de los conflictos que más reflectores atrajo fue la guerra del Golfo, particularmente la "Tormenta del Desierto". En agosto de 1990 Sadam Husein –presidente de Irak– invadió Kuwait ocasionando la salida del jeque Jabir al Ahmad al Sabbá hacia Arabia Saudita (Pierre, 2000, p. 24), imponiendo un gobierno títere que se anexó a Irak como su décimo novena provincia (Simonoff, 2001, p. 219).

El presidente iraquí emplazó a los países *occidentales* a cerrar sus embajadas en Kuwait y retuvo a todos los ciudadanos extranjeros –incluyendo turistas–, utilizándolos como "escudos humanos" en puntos estratégicos con el objetivo de evitar bombardeos (Pierre, 2000, p. 25). En respuesta

y tras la solicitud de ayuda por parte de los saudíes hacia Estados Unidos, se conformó una coalición que ellos mismos dirigieron, respaldada por treinta y cuatro países más.

En noviembre de 1990 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó el uso de la fuerza para obligar a Irak a abandonar Kuwait y, aunque en diciembre del mismo año Husein liberó a los rehenes, no aceptó retirar sus tropas.

Con lo anterior y tras una serie de preparativos bélicos por parte de los bandos involucrados –Estados Unidos, la Coalición, e Irak–, el 17 de enero de 1991, inició la operación "Tormenta del Desierto, la primera guerra electrónica y más mediática del siglo veinte [...] por vez primera los bombardeos eran grabados y retransmitidos, a veces en tiempo real. Duró cuarenta y dos días" (Morera Hernández, 2012, p. 6).

Tras la puesta en marcha de la *Ofensiva Relámpago* –24 al 28 de febrero 1991– la coalición mostró su superioridad frente a los iraquíes, quienes se rindieron y accedieron a firmar la paz el 3 de marzo de 1991, con los tabloides señalando la derrota iraquí (Pierre, 2000, p. 25).

## El continente americano y la globalización

El siglo XX fue el escenario para consolidar la prosperidad estadounidense, sin embargo, la década de 1990, sin ningún actor que pudiera cuestionarlos, significó también la oportunidad de reafirmar el liderazgo del país norteamericano en cuanto a la carrera tecnológica y la revolución de la información a partir del control del *software*, las bases de datos, el internet e incluso de la industria del ocio y del entretenimiento (Pierre, 2000, pp. 42-43).

En 1999 el entonces presidente Clinton en su discurso sobre el estado de la Unión, reconoció que "cuando [sus] valores [e] intereses estuvieran en juego y pudieran actuar, deberían estar preparados" (Pierre, 2000, p. 44), haciendo referencia a las situaciones que ocurrieran en el mundo y que pusieran en riesgo sus seguridad. Por tal razón, desde que inició la década EE.UU. no sólo modernizó su arsenal militar, sino que estableció bases militares en todo el mundo, construyendo eficaces sistemas de vigilancia que siguen vigentes hoy en día.

Dada su posición geográfica y estratégica, América Latina fue una región particularmente impactada por los acontecimientos internacionales ocurridos desde finales de la década de 1980 y durante toda la década de los años noventa del siglo XX.

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), "en ese período se produjeron cambios importantes que constituyeron un punto de quiebre respecto de lo que [sucedía] en la

región; se trata fundamentalmente de la reactivación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los primeros años de ese período" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004, p. 15).

En 1991 la creación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 –México, Estados Unidos y Canadá-, significaron la adopción plena del sistema neoliberal de libre mercado.

La región latinoamericana se incorporó al nuevo orden mundial con grandes debilidades estructurales, mismas que acrecentaron las desigualdades sociales en prácticamente todos los países y que sumadas a los planes de ajuste propuestos por el Consenso de Washington, redujeron significativamente el nivel de vida en la región hacia principios del año 2000.

## La integración europea

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la reunificación alemana no se hizo esperar: el 3 de octubre de 1990 la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana se convirtieron en un solo país, haciendo surgir una serie de desafíos derivados de las diferencias entre uno y otro espacio, construidas y ejecutadas durante más de treinta años de división.

Durante estos diez años, el continente europeo vio la intensificación en sus intercambios económicos y comerciales y el progreso en su proceso de integración. En 1992, los doce países que formaban parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) firmaron el Tratado de Maastricht, sentando las bases de una moneda única y oficializando la creación de la Unión Europea.

1993 fue un año coyuntural: además de establecer el "mercado único y sus cuatro libertades: la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales", entró en vigor el Tratado previamente mencionado; hacia 1994 la inauguración del Eurostar que conectó Europa continental con el Reino Unido (Comisión Europea, 2019), fortaleció el espíritu integrador que flotaba en la atmósfera del viejo continente.

Para 1995 la Unión Europea contaba ya con 15 países miembros y a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen en ese mismo año, los ciudadanos de siete países de la Unión –Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España– (Comisión Europea, 2019) disfrutaron de la libre circulación transfronteriza de personas, sin control de pasaportes en las fronteras.

El 1 de enero de 1999 el euro se convirtió en la moneda oficial de once países de la Unión –Reino Unido, Suecia y Dinamarca no se adhirieron a la zona euro y Grecia no cumplía con los criterios para ser parte de ella–.

Si bien en 1999 el euro se convirtió en divisa para realizar operaciones interbancarias, la circulación oficial de monedas y billetes se hizo efectiva hasta 2002 (Pierre, 2000, p. 64).

## Conclusiones

La década de los 90 fue un periodo crucial de transición que marcó el fin del sistema bipolar y el establecimiento de un nuevo orden mundial liderado por los Estados Unidos. La caída del bloque soviético facilitó la expansión de la globalización, así como el crecimiento de la economía de libre mercado y la integración regional en diversas partes del mundo. Sin embargo, el periodo también reveló la fragilidad de las nuevas estructuras globales, con numerosos conflictos armados y crisis económicas que subrayaron la necesidad de cooperación internacional para enfrentar desafíos humanitarios y ambientales. Así, los años noventa no solo redefinieron las alianzas y tensiones políticas, sino que también consolidaron el camino hacia una economía interconectada y un sistema multipolar en el ámbito global.

## Referencias

Bosoer, F., y Leiras, S. (1999). Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase de capitalismo: El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los 90. En *Tiempos violentos: Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (pp. 107-123). Buenos Aires: CLACSO.

Chomsky, N. (2000). Poder en el escenario global. *New Left Review*, 0, 232-262. De Dialnet, base de datos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Europea. (2019). *Una Europa sin fronteras*. Unión Europea. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999_es Recuperado el 2 de julio de 2020.

Cuadra, Á. (2016). Un mundo en transición: La posguerra fría. *América Latina en Movimiento*. https://www.alainet.org/es/articulo/177147 Recuperado el 11 de julio de 2020.

Ferrier, J. P. (1995). ¿Existe la vida después del nuevo orden mundial? *Relaciones Internacionales*, 9, 5. De SEDICI, base de datos.

Hens, M., y Sanahuja, J. A. (1995, julio-agosto). Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 138, 48-69. De E-prints Complutense, base de datos.

Morera Hernández, C. (2012, mayo-julio). Operación "Tormenta del Desierto": Guerra y encuadres noticiosos en la prensa española (1991). *Razón y Palabra*, 79, 35. De Redalyc, base de datos.

Oliva Campos, C. (2008, enero-junio). América Latina en la postguerra fría: La nueva reconfiguración socio-política regional. *Perspectivas*, São Paulo, 33, 15-61. De UNESP, base de datos.

Palacios, J. J. (2011, diciembre). El orden mundial a inicios del siglo XXI: Orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII, 225-262. De SciELO, base de datos.

Pereira, J. C. (Coord.). (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, España: Ariel Historia.

Pierre, M. (2000). *1990-2000: Retos de futuro*. Barcelona, España: Ediciones B.

Rocha Valencia, A., y Morales Ruvalcaba, D. E. (2008, diciembre). El sistema político internacional de postguerra fría y el rol de las potencias regionales mediadoras: Los casos de Brasil y México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, XV, 23-75. De SciELO, base de datos.

Rodríguez, G., y Alegre, M. (2000). El mapa histórico de las relaciones internacionales. *Estudios ITAM*, 62-63, 163-177. De CASEDE, base de datos.

Sánchez Sánchez, J. (1996, abril 15). La caída de la URSS y la difícil recomposición del espacio exsoviético. *Papeles de Geografía*, 23-24, 283-298. De Dialnet, base de datos.

Serrano, J. M. (2013). *Juegos de poder: Relaciones internacionales en la era postguerra fría*. Medellín, Colombia: Hombre Nuevo Editores.

Simonoff, A. C. (2000). Las raíces del nuevo orden internacional. *Relaciones Internacionales*, 19, 97-107. De SEDICI, base de datos.

Simonoff, A. (2001). La operación Tormenta del Desierto y el nuevo orden mundial. *Relaciones Internacionales*, 20, 217-222. De SEDICI, base de datos.

Solís Rosales, R. (2010, septiembre). La crisis financiera del Japón de los años 90: Algunas lecciones de la década perdida, 1992-2003. *Análisis Económico*, XXV, 201-239. De Redalyc, base de datos.

Tokatlian, J. G. (1996). Posguerra fría y política exterior: De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político*, 28, 22-48. De Bdigital UN, base de datos.

Villamar, Z. (2018). 3 de octubre: Día de la Unidad alemana. *MenúCentro Alemán de Información para Latinoamérica*. https://alemaniaparati.diplo.de/mxdz-es/aktuelles/-/2142938

Zuinaga de Mazzei, S. (2009). La nueva agenda de las relaciones internacionales en la posguerra fría. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XV, 11-20. De Redalyc, base de datos.

# El Tratado de Maastricht en perspectiva histórica

Roberto Domínguez*

## Resumen

Una de las principales características de la Unión Europea (UE) es su capacidad de adaptación y resistencia a nuevas circunstancias históricas. Han ocurrido numerosas transformaciones institucionales y políticas desde la creación de las Comunidades Europeas (o la Unión Europea después de 1993). Todas ellas son significativas a su manera. Sin embargo, algunas son más abarcadoras que otras en cuanto a su profundidad y alcance en la sociedad europea. El Tratado de Maastricht (TDM) ha sido uno de los puntos de inflexión históricos en el proceso de integración.

El objetivo de este artículo es examinar la importancia histórica y el impacto del TDM en la evolución de la UE, destacando los cambios institucionales, políticos y económicos que introdujo en el proceso de integración europea. Se analizan los eventos que llevaron a la firma del tratado, las transformaciones en las instituciones y políticas europeas, y los debates académicos generados a partir del TDM.

El artículo plantea que el Tratado de Maastricht representa un hito en la construcción de la Unión Europea, marcando la transición de una comunidad económica a una unión política. A través del establecimiento de la ciudadanía europea, la política exterior y de seguridad común, y los cimientos de una moneda única, el TDM sentó las bases para una integración más profunda. Además, el autor discute cómo el proceso de ratificación reflejó preocupaciones sobre la pérdida de soberanía y desencadenó debates significativos sobre la legitimidad y el futuro de la integración europea.

**Palabras Clave:** Tratado de Maastricht, Unión Europea, integración, intergubernamentalismo, supranacionalidad, negociación.

* Suffolk University (Boston). Professor of International Relations.

## Introducción

Este artículo examina el TDM, que creó la UE y fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1993. La negociación del TDM fue el resultado de un proceso continuo de reforma del proceso de integración. Tras la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) en 1987, se produjeron numerosas transformaciones entre los miembros de la Comunidad Económica Europea y el contexto geo-económico más amplio. Internamente, un elemento central del AUE fue la creación de un mercado único dentro de la Comunidad Europea para 1992. Por otro lado, el TDM se vio influenciado por factores como las secuelas de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, pero también por el desarrollo emergente de la UE como actor internacional. Representa el cambio de una Comunidad hacia una Unión y sienta las bases para cambios políticos y económicos clave. Los aspectos más importantes integrados son la unión económica y monetaria (UEM) y la introducción de una moneda única, el euro. Además, el tratado refuerza las capacidades del Parlamento Europeo y proporciona la base legal para nuevas políticas comunes e implementa el concepto de ciudadanía europea.

## El Camino a Maastricht

Mirando hacia atrás en los acontecimientos históricos desde principios de la década de 1990, se puede identificar un proceso secuencial de eventos que llevó a revisar el impacto del Acta Única Europea y los pasos potenciales. Laursen (2012) explica que el Comité Delors finalizó su informe en la primavera de 1989 antes del final de la Guerra Fría. Sin embargo, la decisión de realizar una segunda Conferencia Intergubernamental (CIG) paralela sobre la unión política se tomó en la primera mitad de 1990, influenciada por la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y la subsiguiente reunificación alemana. Desde otro ángulo, una parte significativa de los debates académicos considera el fin de la Guerra Fría y la reunificación alemana como eventos que produjeron fundamentalmente una nueva situación en Europa tanto para las instituciones de la UE como para los Estados miembros de la UE.

Mientras que las preocupaciones de seguridad y estratégicas impulsaban la negociación del TDM, la cooperación monetaria también fue parte del debate crucial. El Sistema Monetario Europeo (SME) produjo una asimetría a favor de la moneda alemana, el marco alemán y algunos Estados miembros de la Comunidad Europea. Francia e Italia, en particular,

se volvieron cada vez más insatisfechos con el sistema y abogaron por una verdadera unión monetaria (Laursen, 2012).

El proceso de negociación del TDM trajo consigo numerosos elementos de posibles cambios en la vida europea. En este sentido, la política de ratificación, arraigada en el tradicional juego de dos niveles, desempeñó un papel significativo (Closa, 2013) y se destacó porque la ratificación expuso rápidamente ansiedades profundamente arraigadas sobre la amenaza que representaba la integración europea para la soberanía estatal, como indicó Bradbury (2009).

Tres países realizaron referendos (Francia, Dinamarca e Irlanda, todos requeridos por sus respectivas constituciones). En Dinamarca, se llevó a cabo el primer referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht el 2 de junio de 1992, y la ratificación del Tratado fue rechazada por un margen del 50.7% al 49.3%. Posteriormente, se realizaron modificaciones al Tratado mediante la adición del Acuerdo de Edimburgo, que enumera cuatro excepciones danesas, y este Tratado fue ratificado al año siguiente el 18 de mayo de 1993, después de un segundo referéndum en Dinamarca, con efecto legal después de la formal concesión del asentimiento real el 9 de junio de 1993. En septiembre de 1992, un referéndum en Francia respaldó por estrecho margen la ratificación del Tratado, con un 50.8% a favor. En Francia, la estrecha aprobación pública se dio en una victoria del referéndum frecuentemente llamada '*le petit oui*'. Incluso después de 1993, las serias preocupaciones sobre la pérdida de soberanía nacional llevaron a la retirada del apoyo alemán a reformas institucionales más profundas y en Francia, en las elecciones de 1995, la elección del más escéptico Jacques Chirac como presidente (Bradbury, 2009).

En el Reino Unido, una exención de las disposiciones sociales del Tratado fue objeto de oposición en el Parlamento por parte de los diputados de la oposición Laborista y Liberal Demócrata, y el propio Tratado fue objetado por los Rebeldes de Maastricht dentro del gobernante Partido Conservador. Según la convención constitucional británica, específicamente, la de la soberanía parlamentaria, la ratificación en el Reino Unido no estaba sujeta a la aprobación de un referéndum. En el Reino Unido, la ratificación parlamentaria se prolongó hasta el verano de 1993 debido a la firme oposición de los euroescépticos que buscaban derrotar el Tratado. La incredulidad se mostró incluso en Alemania, donde el Tribunal Constitucional cuestionó si el Tratado contradecía la Constitución alemana. Los críticos preguntaron si tan pronto después de la restauración de la soberanía nacional de Alemania, esta debería ser cedida rápidamente a través de la UEM y la unión política (Bradbury, 2009). A pesar de las dudas nacionales, múltiples compromisos y desafíos geopolíticos y económicos, las negociaciones para el TDM concluyeron finalmente con grandes expectativas: Helmut Kohl, canciller alemán, indicó que "El Tratado de la

Unión Europea... en pocos años llevará a la creación de lo que los padres fundadores de la Europa moderna soñaron después de la guerra, los Estados Unidos de Europa". Por su parte, Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea de la UE, afirmó que "No estamos aquí solo para crear un mercado único, sino una unión política" (Civitas, 2015).

## Transformación de Instituciones y Políticas Europeas

El TDM creó la UE, fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, después de ser ratificado por los entonces doce Estados miembros de las Comunidades Europeas. El TDM ha sido considerado un salto cuántico en el proceso de integración porque amplió significativamente la cooperación entre los países europeos en varias áreas nuevas. Cuatro son bastante relevantes:

1. Se creó la ciudadanía europea, permitiendo a los ciudadanos residir y moverse libremente entre los Estados miembros.
2. Se estableció una política exterior y de seguridad común.
3. Se intensificó la cooperación entre la policía y la judicatura en asuntos criminales.
4. Se sentaron las bases para una moneda única, el euro (Banco Central Europeo, 2020).

Desde la perspectiva legal, el Tratado enmendó el Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea (CEE) y estableció la Comunidad Europea como el primer pilar en la unión (Título II del Tratado). También enmendó el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Título III) y el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Título IV). Luego añadió dos pilares de cooperación intergubernamental, a saber, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en un segundo pilar (Título V) y la cooperación en Justicia e Interior (JAI) en un tercer pilar (Título VI). El Título I incluyó disposiciones comunes, y el Título VII incluyó disposiciones finales. Laursen (2012) señala que la estructura de pilares se adoptó para permitir la diferenciación de los procedimientos de toma de decisiones. El pilar de la Comunidad aplica lo que se conoce como el método comunitario, iniciado por los Tratados de Roma. Bajo este método, la Comisión Europea desempeña un papel vital como fijadora de la agenda, ya que tiene el derecho exclusivo de iniciativa cuando se adopta legislación. Además, varias decisiones en el Consejo de Ministros pueden tomarse mediante una votación ponderada. Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) interpreta el derecho comunitario y emite decisiones vinculantes.

La cooperación intergubernamental en el segundo y tercer pilar implica una participación menor de la Comisión, generalmente se requiere consenso y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) generalmente queda excluido. El TJUE podría tener jurisdicción en asuntos de Justicia e Interior (JAI), pero solo si el Consejo acuerda unánimemente. El TJUE no tendría poderes de jurisdicción con respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Aunque la estructura de tres pilares sobrevivió hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 (Laursen, 2012), el TDM es hoy en día uno de los dos tratados que forman la base constitucional de la UE, siendo el otro el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La transformación legal también modificó las reglas del juego en la formulación de políticas de la UE. El Tratado acordó la creación de una PESC para proporcionar respuestas diplomáticas coordinadas de la CE a problemas de política exterior y avanzar hacia la provisión conjunta de defensa, incluidas ideas de un Cuerpo de Defensa Franco-Alemán. También acordó medidas de cooperación en el área de Justicia e Interior (JAI), centrándose en cuestiones como inmigración, controles fronterizos, cooperación policial y asilo político. En este sentido, la CE estableció claramente por primera vez el concepto de ciudadanía europea (Bradbury, 2009). También hubo una reforma de los poderes del Parlamento Europeo (PE), incluida la expansión del procedimiento de cooperación a más áreas de política y la creación de un nuevo procedimiento de asentimiento negativo (o codecisión) para áreas de política limitadas, por el cual el Parlamento tenía el poder de veto sobre la legislación. El Parlamento también obtuvo derechos de veto sobre cada nuevo conjunto de comisionados.

El Tratado de Maastricht allanó el camino para la creación del euro. El Tratado también estableció el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El objetivo principal del BCE es mantener la estabilidad de precios para salvaguardar el valor del euro. Aunque el debate sobre una moneda única para Europa fue propuesto por primera vez a principios de la década de 1960 por la Comisión Europea, el TDM fue la culminación de varias décadas de debate sobre el aumento de la cooperación económica en Europa. El Tratado de Maastricht estableció formalmente estas etapas:

- Etapa 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): introducción de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros.
- Etapa 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): mayor cooperación entre los bancos centrales nacionales y una mayor alineación de las políticas económicas de los Estados miembros.
- Etapa 3 (del 1 de enero de 1999 hasta hoy): introducción gradual del euro.

Desde la firma del Tratado de Maastricht, los países europeos han estrechado sus lazos mientras que algunas áreas de políticas, como las políticas económicas y fiscales, permanecen a nivel nacional. Los líderes europeos han acordado pasos adicionales para promover una mayor integración entre los Estados Europeos (Banco Central Europeo, 2020).

## Debates sobre el Tratado de Maastricht

El TDM generó un debate animado en el campo de las Relaciones Internacionales. Dependiendo de la parte del Tratado de Maastricht que se intente explicar, los académicos proporcionan diversas razones por las cuales se adoptó el Tratado de Maastricht y enfatizan diferentes factores y variables que influyen en el proceso de negociación e implementación. Mientras que algunos no están de acuerdo sobre la importancia relativa de factores económicos, geopolíticos e ideacionales, otros adoptan un enfoque ecléctico y afirman que varios factores interactuaron para producir el Tratado de Maastricht (Laursen, 2012). Algunos factores sistémicos internacionales o regionales, como el fin de la Guerra Fría o la reunificación alemana, han sido bastante relevantes en el análisis de algunos académicos. Otros fueron endógenos al sistema de la Comunidad Europea, como los procesos de desbordamiento y aprendizaje. La política nacional también es un factor esencial, al igual que la cuestión de la agencia, como el papel de líderes particulares como Kohl, Mitterrand y Delors, que no debe pasarse por alto. Dichos líderes proporcionaron ideas y liderazgo para el proceso (Laursen, 2012).

Siguiendo líneas de elección racional y algunas variantes del realismo, algunas explicaciones enfatizan principalmente el juego de suma cero y cálculos estratégicos como impulsores del TDM. Por ejemplo, la Comunidad Europea respondió competitivamente a desarrollos económicos y fuerzas globales, intentando fortalecer el papel de una Europa unificada como un competidor económico poderoso de los Estados Unidos. Siguiendo la explicación geopolítica, Baum (1995-96) afirma que el Tratado de Maastricht, aunque tiene raíces esenciales en desarrollos económicos e institucionales antes de 1989, debe entenderse principalmente como una respuesta política de los países de la CE a la unificación alemana y al fin de la Guerra Fría (Baun, 1995-96).

Desde la escuela de funcionalismo/neo-funcionalismo, el TDM fue el desbordamiento de la integración precedente, incluyendo el mercado interno y la cooperación monetaria existente, el SME, a menudo combinado con otros factores. Por ejemplo, Baun (1995-96) indicó que, desde esta perspectiva, el acuerdo sobre la unión monetaria fue un crecimiento inevitable, o efecto de desbordamiento, de la dinámica de la integración

económica (Baun, 1995-96). En la misma línea, Beach (2005), al discutir el papel de las instituciones de la Comunidad en las reformas de tratados, admite que la Comisión desempeñó un papel menor en las negociaciones de Maastricht en comparación con la reforma anterior, el Acta Única Europea.

Por otro lado, Andrew Moravcsik (1998) destacó los factores económicos en su interpretación liberal intergubernamental. Partiendo de la formación de preferencias nacionales, se consideraba que las demandas de los actores económicos eran muy importantes. Argumentaba que las posiciones nacionales eran consistentemente respaldadas por una mayoría decisiva en los grupos empresariales más destacados tanto en Francia como en Alemania. Aquellos que dependen más de un acuerdo están dispuestos a comprometerse más. En este sentido, la elección de instituciones reflejaba, sobre todo, la necesidad de compromisos creíbles, como el deseo de Alemania de 'cerrar' una garantía de baja inflación mediante la creación de un BCE autónomo, de lejos el tema más controvertido en las negociaciones. Por otro lado, las negociaciones sobre las opciones institucionales, la integración y la delegación de soberanía son fundamentales para explicar el TDM (Laursen, 2012).

En resumen, cada una de las teorías prioriza algunas variables sobre otras y proporciona explicaciones diferentes. Todas enriquecen nuestra comprensión del TDM, pero en cierta medida son explicaciones parciales. El desafío académico radica en comprender que el TDM fue el resultado de la convergencia de actores y prácticas que incluyen élites nacionales e internacionales, Estados, relaciones intergubernamentales y política interna.

## Conclusiones

La brecha de legitimidad, entendida como la discrepancia entre acciones y expectativas, es bastante común en numerosos Estados-nación y organizaciones internacionales. La UE no es una excepción, y el TDM, entre muchas otras cosas, fue una respuesta para mitigar esa brecha de legitimidad. El desafío de legitimidad es aún más complicado en el caso de la UE, porque también debe reconocerse como una parte prácticamente inevitable de una evolución en la que los Estados miembros fusionan o comparten sus medios legales y presupuestarios públicos (Wessels, 1994).

El TDM ha sido un trabajo en progreso, demostrando resiliencia y adaptación. En lugar de ser un modelo de arriba hacia abajo, el TDM se creó como una práctica de acomodación de intereses y puntos de vista políticos nacionales diferentes. Como indicó Bradbury (2009), la negociación del TDM fue compleja y se materializó después del compromiso de nume-

rosos actores alrededor de la mesa de negociaciones. Por ejemplo, mientras que Alemania, Italia y los países del Benelux generalmente promovían un enfoque reformista maximalista, Francia aún no estaba interesada en una reforma institucional, y otros Estados se unieron solo después de haber salvaguardado sus intereses. El Reino Unido obtuvo el derecho a excluirse de la tercera etapa de la UEM (el paso a una moneda única) y del acuerdo social y protocolo. Al mismo tiempo, el Reino Unido desempeñó un papel destacado para garantizar que la cooperación en la PESC y en asuntos de justicia e interior se desarrollara sobre una base intergubernamental fuera de la estructura de la CE. Del mismo modo, Dinamarca solo aceptó el Tratado después de negociar una exclusión similar en la tercera etapa de la UEM y el derecho a permanecer fuera de la política de defensa de la UE y bajo aclaración de subsidiariedad. Irlanda mantuvo el reconocimiento de su neutralidad y leyes sobre el aborto (Bradbury, 2009).

En general, como argumenta Wessels (Wessels, 1994), una respuesta constructiva y coherente dio forma a la complejidad del TDM. En términos generales, basándose en la sustancia del TDM y sus transformaciones subsiguientes que llevaron al Tratado de Lisboa, la UE ha adoptado un enfoque de integración racional, como sugirió Wessels (1994) a principios de la década de 1990. La integración racional implica un enfoque en el que se reducen los procedimientos, los procedimientos mismos se vuelven más transparentes y se disminuye el riesgo de bloqueos. Sin embargo, un sistema institucional y contencioso razonablemente complejo que involucra a un mayor número de actores en diferentes niveles gubernamentales (UE, nacional y, cuando sea aplicable, regional) sigue siendo inevitable.

## Referencias

Baun, M. (1995-1996). The Maastricht Treaty as high politics: Germany, France and European integration. *Political Science Quarterly, 110*(4).

Beach, D. (2005). *The dynamics of European integration: Why and when EU institutions matter*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bradbury, J. (2009). The European Union and the contested politics of "ever closer union": Approaches to integration, state interests and treaty reform since Maastricht. *Perspectives on European Politics and Society, 10*(1), 17-33.

Civitas. (2015). *Treaty of Maastricht*. Civitas. https://civitas.org.uk/eu-facts/eu-overview/treaty-of-maastricht/

Closa, C. (2013). *The politics of ratification of EU treaties*. New York: Routledge.

European Central Bank. (2020, febrero 1). *Five things you need to know about the Maastricht Treaty*. https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.en.html

Laursen, F. (2012). The Treaty of Maastricht. In E. Jones, A. Menon, y S. Weatherill (Eds.), *The Oxford handbook of the European Union*.

Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wessels, W. (1994). Rationalizing Maastricht: The search for an optimal strategy of the new Europe. *International Affairs, 70*(3), 445-457.

# El Mercado Único Europeo y las cuatro libertades

Lars Pernice*

## Resumen

El Mercado Único Europeo con sus cuatro libertades fue un paso importante en el proceso de la integración de la Unión Europea. Los europeos, confiados en la teoría económica ortodoxa de que la integración de mercados conduce a mayores ingresos, empezaron en 1958 con la Comunidad Económica Europea uniendo suavemente sus mercados y, finalmente, en 1993 se creó el Mercado Único. Después de un largo y difícil proceso de lograr acuerdos entre los países miembros, se puede señalar que esta integración económica es bastante exitosa. Se lograron los dos objetivos: incrementar el ingreso per cápita y avanzar en la convergencia entre los países miembros. Sin embargo, aún le faltan todavía detalles. Precisamente, uno de estos detalles son las políticas económicas y financieras más integradas, las cuales representan uno de los grandes desafíos para la UE, en la actualidad.

En este artículo se analiza la razón de por qué a los europeos les costó tanto tiempo poner en marcha el Mercado Único. Para contestar esta pregunta, se examinan los postulados de la teoría económica, los obstáculos prácticos para su creación y los problemas en la situación actual.

El planteamiento central del artículo sostiene que el Mercado Único Europeo ha sido un logro significativo en la integración económica de la Unión Europea, promoviendo la eliminación de barreras comerciales y facilitando el crecimiento económico y la convergencia entre sus miembros. Sin embargo, el autor destaca que aún existen desafíos importantes, como la falta de una mayor coordinación en políticas fiscales y económicas, lo cual impide alcanzar una integración completa y enfrentar adecuadamente crisis asimétricas.

**Palabras clave:** Integración económica, Unión Europea, convergencia, liberación de mercados.

* UNAM-FES-Aragón. Es doctor en Economía por la UNAM. Sus líneas de investigación son: el proceso de construcción de la Unión Europea, los procesos de integración económica, economía internacional y economía comparativa.

## Introducción

El Mercado Único es la integración de 27 espacios económicos en un territorio amplio sin barreras arancelarias ni barreras no arancelarias. Esta integración económica se basa en cuatro libertades: libre comercio, libre intercambio de servicios, libre flujo de capitales y, muy especial, la libre movilidad de la fuerza laboral. Estas libertades facilitan a las empresas de cualquier país miembro de la Unión Europea (UE) vender sus productos y/o servicios sin obstáculos[1] en todo el territorio. Además, se liberaron los flujos de capital, por ejemplo, para la inversión de otros países miembros y la movilidad de la fuerza laboral.

Los objetivos para crear el Mercado Único Europeo fueron: incrementar el ingreso per cápita y facilitar la convergencia entre los países miembros.

A pesar de que una Europa en paz, libertad y bienestar está en primera plana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, no existe un consenso político acerca de la meta final: una Europa como federación al estilo de EE.UU. o algo que deja mayor soberanía a nivel de los países miembros (Siedentop, 2000).

A nivel económico, la teoría económica ortodoxa es muy clara: mayor integración económica conduce a mayores niveles de bienestar y de convergencia entre los socios.[2] El gran éxito económico del mercado gigante interno de EE.UU. fue prueba suficiente para los europeos occidentales de integrar sus economías, dejando a un lado emociones nacionalistas, proteccionismo e intereses locales a favor del mayor ingreso común y una mayor convergencia entre sus países. Uno de los Tratados de Roma de 1958 fue, precisamente, el tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), que era nada más que un TLC (tratado de libre comercio) entre los seis países fundadores. No obstante, la meta final de la CEE fue crear un mercado único (Roca Zamora, 2009).

1 De 1993 a 2002, es decir, en los primeros años del Mercado Único existieron todavía diferentes monedas en cada país de la UE, los cuales representaron un obstáculo debido a las posibles devaluaciones y la incertidumbre derivadas de estas.

2 Este postulado muy general no significa que existe un amplio debate entre economistas sobre los detalles. Sin embargo, se reconoce que grandes países con mercados internos diversificados pueden aún vivir sin comercio exterior para alcanzar altos niveles de ingreso. Por otro lado, para países pequeños, la opción de vivir en autarquía no es prometedora. Con respecto de la brecha de ingreso entre países más avanzados y países menos avanzados existe también un debate diverso. No obstante, la experiencia de integración económica combinada con políticas de ajuste regional a nivel del Estado nación indica que haya una mayor convergencia. Finalmente, se puede señalar que esta posición positiva de la integración se comprobó en el caso de la UE –el Mercado Único incrementó del Producto Interno Bruto (PIB) de la UE en 9%– (Veld, 2019).

Entre el inicio de la CEE, en 1958, y la entrada en vigor del Mercado Único el primero de enero de 1993, pasaron 35 años. Tomando en consideración que el Mercado Único es solamente la ampliación del libre flujo de mercancías (de eso se trata un TLC, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios) por el libre flujo de capitales, servicios y de fuerza laboral, uno se pregunta ¿por qué a los europeos les costó tanto tiempo para establecer el Mercado Único?

El objetivo de este análisis es presentar los argumentos económicos[3] a favor y en contra para la mayor integración económica y los obstáculos que se presentaron a lo largo de estos 35 años. Se analizan, primero, aspectos generales de la teoría económica sobre la integración; en un segundo paso, las etapas históricas para crear el Mercado Único y, al final, se investiga la situación actual.

## Aspectos de la teoría económica sobre la integración

En la teoría económica es generalmente aceptado que la integración económica –dicho en otras palabras, la liberalización comercial– conduce, primero, a un mayor ingreso y, segundo, a una mayor convergencia entre los socios. Esta convicción está basada en la producción industrial, en la cual, la concentración de la producción en plantas más grandes facilita la reducción de costos por unidad. Los economistas denominan a este fenómeno como "economías de escala": con mayor producción se puede reducir los costos por unidad y, por lo tanto, ofrecer el producto a un precio menor. Las "economías de escala" son un resultado de una mejor organización industrial que aprovecha los beneficios de la división de trabajo, la compra por mayoreo y la especialización. Es decir, un productor industrial que puede vender en un mercado más grande tiene la posibilidad de ampliar su producción y beneficiarse de ofertas por mayoreo por parte de sus proveedores, del uso de maquinaria más especializada y de una fuerza laboral mayor entrenada. Todos estos aspectos contribuyen a disminuir los costos de producción por unidad y le facilitan ser más competitivo en el mercado. Siempre y cuando la competencia en el mercado le obligue a ofrecer precios más bajos, el beneficio de la mayor integración llega también al consumidor.[4] Además, el reacomodo de la producción y la competencia

3 Este análisis se limita a los argumentos económicos dejando a un lado aspectos geopolíticos debido a que se consideran como la principal fuerza motriz de la integración. El objetivo de mejorar la posición europea a nivel geopolítico sería tema de otro análisis.

4 Este postulado es frecuentemente criticado como "neoliberal". Sin embargo, también los países del bloque socialista buscaban integrar sus economías y crearon el CAME (Consejo de Asistencia Mutua Económica). Se trataba de un sistema más

entre los productores conduce a equilibrar las ganancias y salarios entre regiones y países. Se supone que cuando haya mayores ganancias/salarios en una región/país los inversionistas canalizan su capital a esta región/país y los trabajadores migran a la región/país con mayores salarios con el resultado de una mayor convergencia entre las regiones/países. Las cuatro libertades, es decir, el libre flujo de mercancías, servicios, capital y fuerza laboral son requisitos para que se cumpla esta teoría económica que predice incrementar y equilibrar los ingresos.

Sin embargo, un proceso de apertura induce a un reacomodo de la estructura económica con ganadores y perdedores. En general, se puede señalar que empresas que son capaces de exportar y empresas que realizan las importaciones son los agentes ganadoras. Los perdedores son aquellas empresas que no son capaces de defender su mercado frente a competidores extranjeros. Los productores que logran expandir sus mercados después de una apertura comercial tendrán la ventaja de gozar de mayores "economías de escala" y, por lo tanto, pueden ofrecer sus mercancías a menores precios y expulsar a los productores menos productivos del mercado. El ganador de esta lucha entre empresas y del reacomodo económico, sin duda, es el consumidor, quien se beneficia con menores precios.

Este narrativo positivo de la integración económica no es compartido por gente que argumenta que la disminución de trabajo en las empresas perdedoras es perjudicial para la economía. Argumentos similares existen en contra del progreso tecnológico cuando una mejor tecnología hace obsoleta la producción de bienes con tecnología superada y, por tanto, conduce también a una despedida de trabajadores en estas industrias. No obstante, se tiene que reconocer que las empresas capaces de exportar o empresas que realizan las importaciones, en el caso de la integración económica, o las empresas productoras de nuevas tecnologías generan nuevos empleos, siempre y cuando no haya obstáculos para el movimiento de los factores (capital y fuerza laboral) entre las industrias, regiones y países.

Es importante reconocer que este proceso de ajuste puede tardar años y, en un ambiente de un país democrático, los perdedores levantarán sus brazos para criticar, frenar o eliminar el proceso, generando roces entre diferentes grupos e intereses. Por el hecho de que las ganancias de la integración económica serán mayores que las pérdidas, la solución depende de la capacidad del sistema político de encontrar un compromiso para suavizar las pérdidas y ofrecer una recompensa a los perdedores, financiada por las ganancias adicionales que se generan mediante la apertura económica. Este proceso de toma de decisiones en un ambiente abierto y democrático

burocrático, pero la idea de aprovechar "economías de escala" mediante la concentración de la producción, aprovechando de la división de trabajo y la especialización era la misma (Aganbegjan, 1989).

con participación de todos los sectores e intereses necesita mucho tiempo. Debido a que la Unión Europea no es solamente un conjunto de varios países democráticos, sino también un proyecto cuyas estructuras institucionales fueron y todavía están en construcción, la creación del Mercado Único tardó tanto tiempo. Esta búsqueda del compromiso entre tantos actores le genera al observador a veces la impresión de que la Unión Europea está en crisis permanente. En la siguiente parte, se analizarán los hechos y debates históricos en el proceso de construir el Mercado Único de la Unión Europea.

## Etapas y debates en la construcción del Mercado Único Europeo

El primer paso[5] en la construcción del Mercado Único, como ya se mencionó, era la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1958, la cual es comparable con un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los seis países fundadores. En este momento, después del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1952, la CEE pareció como el mejor compromiso posible para unir a los países de Europa occidental en su afán de incrementar su potencia económica y posicionarse entre la Unión Soviética y los Estados Unidos (Loth, 2007). Los europeos buscaban desarrollar las fuerzas de producción industrial, sabiendo que los mercados nacionales eran demasiados pequeños para crear industrias internacionalmente competitivas (Loth, 2007). Este argumento está completamente en línea con la argumentación ortodoxa presentada en el apartado anterior. En estos tiempos, no había resistencia popular contra estas ideas integracionistas porque las economías europeas estaban en plena recuperación y las tasas de desempleo bajaban continuamente.

El éxito económico de la CEE convenció también a otros países de Europa los cuales formaron la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 1960. A estos países, les llamó la atención el crecimiento económico de la CEE, pero ellos no podían/no querrían[6] entrar a las estructuras políticas de los Acuerdos de Roma.

Continuando con las ideas originales de la CEE, los países incrementaron su integración mediante la Unión Aduanera diez años después, en

5 Aquí se puede objetar, que en realidad la Comunidad Europea de Carbón y Acero (CECA) de 1952 fue el primer paso. Sin embargo, se considera que el objetivo de la CECA fue más una meta política para generar confianza mutua entre los enemigos de la Segunda Guerra Mundial: Francia y Alemania que una integración económica.

6 Algunos países tenían compromisos de neutralidad entre los bloques geopolíticos y a otros, solamente, les interesaba la integración económica mediante un TLC como por ejemplo el Reino Unido.

1968. La Unión Aduanera significó la cesión de soberanía en temas de política comercial (barreras arancelarias y no arancelarias) a las instituciones supranacionales de la CEE. El resultado fue la unificación de las tarifas arancelarias y, por lo tanto, los países miembros ya no podían variar los aranceles para proteger sus industrias nacionales.

Otros cinco años más tarde, en 1973, se realizó la primera ampliación de la CEE por países que eran antes miembros de la AELC[7]. Estos países se dieron cuenta de que la mayor profundización de la integración económica de la CEE, gracias a sus esfuerzos a nivel político por una mayor armonización de reglas, en comparación a la AELC, les ayudaría aún más a incrementar su ingreso.

A finales de los años sesenta empezó un proceso de saturación en los mercados debido a que la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial ha llegado a su fin. Movimientos sociales como las manifestaciones estudiantiles del 68 hicieron temblar a las sociedades europeas. Entre los temas de los movimientos estaban también preocupaciones por el empleo y la mayor participación en la toma de decisiones sobre temas económicos, es decir, sobre el proceso de una mayor integración. Además, el fin del sistema de Bretton Woods y la crisis petrolera de 1973 pusieron en duda el crecimiento sin límites. Los gobiernos nacionales intentaron cada vez más proteger a sus industrias locales. Debido a que ya cedieron el poder de tomar decisiones sobre aranceles, ellos se enfocaron en poner barreras no arancelarias. Mediante normas de "calidad", especificaciones diseñadas para permitir solamente la venta de productos hechos nacionalmente y reglas de higiene o de otra índole se buscaba frenar la entrada de productos de otros países miembros de la CEE a los mercados locales correspondientes. Además, las posiciones renuentes de los países miembros en el Consejo Europeo frenaron muchas acciones por parte de las instituciones supranacionales de la CEE, lo cual condujo a una temporada de estancamiento durante los años setenta y ochenta, denominada "euroesclerosis" (Giersch, 2006).

Un acontecimiento clave en el avance para crear el Mercado Único fue la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (hoy: Tribunal de Justicia de la UE-TJUE), en 1979, sobre el caso «Cassis de Dijon». En esta sentencia, el TJUE aclaró[8] que un producto aceptado en

7 Se trató de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. En el caso del Reino Unido que solicitó ya por varias ocasiones su ingreso a la CEE, las cuales fueron siempre rechazadas por Charles De Gaulle de Francia, la fuerza motriz en buscar la membresía fue de nuevo el beneficio económico esperado por una mayor integración.

8 La sentencia está basada en el artículo 30 TCEE (Tratado de la Comunidad Económica Europea) el cual estipula la supresión de las restricciones cuantitativas a las exportaciones e importaciones, así como las medidas de efecto equivalentes (Buendía Sierra, 1989).

un país miembro tiene que ser aprobado también en todos los demás países miembros de la CEE. Esta aclaración por parte de la Corte fue un baluarte muy poderoso para contrarrestar las acciones cada vez más comunes de los países miembros de obstaculizar el comercio mediante barreras no arancelarias. Mientras, la sentencia aseguró que el *statu quo* alcanzado por la normatividad de la CEE, no ayudó para progresar en el tema de la integración económica. Por el hecho del voto por unanimidad en el Consejo Europeo, cada vez cuando se presentaba una iniciativa para avanzar en la integración había siempre al menos un país que estaba en contra porque al ser aprobada le generaría un problema a sus industrias locales y, consecuentemente, no había ningún progreso. Los responsables se dieron cuenta: con un sistema de votación por unanimidad no habría avances en el futuro y en plena "euroesclerosis" se pensaba que el proyecto europeo había llegado a su fin.

Para recuperar el entusiasmo por el proyecto europeo, el nuevo presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors (1985-1995), puso en la agenda la creación del Mercado Único. En 1986, con el Acta Única Europea, los países miembros se comprometieron a establecer el Mercado Único hasta finales de 1992 y, para cuestiones relacionadas con el Mercado Único, se cambió la toma de decisiones mediante unanimidad hacia un sistema de mayoría calificada (Aldecoa Luzarraga, 1986).[9] Desde el Acta Única, con el sistema de mayoría calificada, la configuración del Mercado Único avanzó mucho más rápido y se logró determinar el marco institucional necesario hasta finales de 1992, facilitando la entrada en vigor del Mercado Único el primero de enero de 1993. Sin embargo, durante todos estos años aparecieron las críticas contra el proyecto "neoliberal" de la integración económica. Debido a las crecientes dudas sobre los beneficios del Mercado Único, los protagonistas realizaron un estudio sobre las ventajas económicas del mismo, el informe Cecchini de 1988. El estudio denominado "El costo de la 'no Europa' llegó a la conclusión de que el PIB europeo sea en un 4 a 6% menor según escenario (Veld, 2019).

A pesar de que el 1° de enero de 1993, el Mercado Único entró en vigor, no significó que se hayan levantado todos los obstáculos para la economía transeuropea. Lo que faltaba todavía era la moneda única, redes transeuropeas, integración de los mercados de telecomunicación (*roaming*) y asuntos de cobrar impuestos. Con respecto a la libertad de movimiento de personas faltó todavía la ciudadanía europea, el acuerdo Schengen, el reconocimiento de títulos universitarios y sistemas de seguridad europea (Friedrich, 1998). Mientras se lograron resolver los temas mencionados, siguen vigentes los problemas por la falta de coordinación en políticas

9 La toma de decisiones por unanimidad (se puede decir: por consenso) para las demás decisiones siguió vigente hasta los acuerdos de Lisboa 1999.

económicas y fiscales y la ausencia de políticas tributarias armonizadas, para las cuáles se requiere, hasta en la actualidad, la toma de decisiones por unanimidad.

Este repaso breve demuestra muy claro las dificultades que los protagonistas del Mercado Único tenían que pasar para sobreponerse a los obstáculos presentados por los países miembros y sus intereses particulares. La siguiente parte aborda la situación actual del Mercado Único.

## El Mercado Único Europeo en la actualidad

Desde 1993 hasta ahora se ha avanzado bastante. Se logró poner en circulación el euro en 20 de los 27 países. Mediante el Acuerdo de Schengen[10] se eliminaron los controles migratorios entre la mayoría de los países miembros de la UE. El reconocimiento de títulos universitarios se logró con el Acuerdo de Bolonia de 1999 (Bustillo, 2015). Aún con estos avances, le faltan muchos detalles para alcanzar realmente un mercado europeo completamente integrado (Pataki, 2014). Un reporte de 2023 (Irurzun *et al.*, 2023) señala desafíos actuales para el Mercado Único como proyectos de infraestructura transeuropeos (física y digital), la transición a una economía verde, la seguridad del suministro de energía y problemas en las cadenas de producción.

Con respecto a las políticas presupuestales, se esperaba que un marco general sería suficiente para limitar el déficit presupuestal y la deuda soberana (Criterios de Maastricht) y lograr políticas económicas armonizadas, respetando, al mismo tiempo, la soberanía nacional en este tema. Los países miembros están muy celosos en ceder soberanía en temas de tributación y del gasto público. Hasta ahora, cualquier intento de ampliar el presupuesto de la UE fue vetado por los jefes del Estado en el Consejo Europeo.[11]

El Mercado Único, pero aún más la moneda única, requiere políticas económicas y fiscales armonizadas y, en momentos de crisis económicas asimétricas, de un presupuesto central más grande[12], facilitando políticas de ajuste regional más eficientes. La crisis de 2009/2010 (crisis financiera),

10 El Acuerdo de Schengen fue firmado por algunos países como acuerdo bilateral y en 1999 mediante el Tratado de Ámsterdam se convirtió como parte del Acervo Comunitario de la UE.

11 El Fondo de Recuperación "Next Generation EU" de 750 mil millones de euros, del 2021, es un paso más adelante, facilitando a la UE para financiarse en los mercados financieros, emitiendo Eurobonos.

12 Mientras el presupuesto de la UE corresponde a 1,2% del PIB, los presupuestos de los países miembros corresponden entre 21% a 58% del PIB correspondiente (Statista, 2024).

el desafío de la inmigración en masa en el 2015 y la crisis post-COVID-19 y los problemas generados por un proceso de desglobalización como respuesta occidental a la invasión de Putin en Ucrania desde 2022[13] son crisis asimétricas, es decir, que estas crisis afectaron/afectan a los países/regiones de manera diferente. Mientras a unos países les afecta de manera fuerte a otros les deja casi sin mayor daño. En un momento así, un mercado único requiere políticas de ayuda a los países/regiones afectados como es común en cualquier Estado-nación.

Frecuentemente, la reacción de los países miembros de la UE es todavía que busquen primero rescatarse de manera individual en lugar de unir fuerzas para resolver el problema en común y facilitar una mayor convergencia. Pero, por otro lado, el debate a nivel de la Unión Europea demuestra que la mayoría de los políticos están conscientes de esta problemática[14]. Un paso hacia un presupuesto europeo mayor para facilitar atender de manera mejor a los problemas regionales por parte parte de la UE es, precisamente, el Fondo de Recuperación "Next Generation EU" de febrero de 2021, con un volumen de 750 mil millones de euros. No obstante, este fondo es un instrumento único y no permanente.

Otro gran desafío que enfrenta el Mercado Único es su competitividad frente a economías más dinámicas. Especialmente, en relación a EE.UU., Europa ha perdido su capacidad de innovar y, consecuentemente, lograr tener niveles de ingreso per cápita similares a este país al norte del continente americano. En los últimos años, la brecha del PIB per cápita ha crecido y esto también tiene que ver con el nivel de regulación del mercado en la UE (Letta, 2024).

## Conclusiones

El Mercado Único es un gran proyecto de la UE y para su completa instalación le faltan todavía detalles. Su implementación está basada en la teoría ortodoxa del comercio y la integración económica que argumenta: la eliminación de barreras facilita mayores tasas de crecimiento, mayores niveles de convergencia y con políticas adecuadas un mayor bienestar.

La construcción del Mercado Único fue un proceso largo de debates y luchas internas entre integracionistas y gente a favor del proyecto europeo versus proteccionistas y personas nacionalistas. El Mercado Único avanzó

13 Para el impacto asimétrico, en el caso de la invasión de Putin en Ucrania, ver Redeker (2022) y en el caso de la pandemia COVID-19 ver Abrhám y Costa (2022).

14 Muchas propuestas como "Corona Bonds", créditos del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), pagos para trabajadores por la suspensión temporal de sus puestos de trabajo (ERTE), un "Plan Marshall" para regiones/países más afectados están en el debate y se busca al mejor compromiso (Pellicer, 2020).

lentamente, pasando por una temporada de estancamiento, la denominada "euroesclerosis" cuando aún se pensaba que el proyecto europeo ya no tenía futuro. A pesar de que faltaban detalles importantes se puso, finalmente, en vigor el gran mercado interno con sus cuatro libertades, en 1993.

Actualmente, el Mercado Único, que todavía no está completo, es la joya de la Unión Europea. Su éxito es comprobado por varios estudios y, no en vano, el Reino Unido quiere permanecer en el Mercado Único tras su salida de las estructuras políticas.

Al fin y al cabo se puede destacar que, el Mercado Único podría ser aún mejor si se lograra establecer políticas capaces de enfrentar las crisis económicas asimétricas y asegurar de una manera mejor una regulación del mercado que facilita una mayor dinámica en términos de innovación basada en la libertad empresarial al estilo estadounidense.

## Referencias


Abrhám, J., y Costa, M. (2022, agosto 26). Impact of the Covid-19 pandemic on EC convergence. *Journal of Risk and Financial Management, 15*(9). https://www.mdpi.com/1911-8074/15/9/384 (Recuperado el 22 de abril de 2024).

Aganbegjan, A. (1989). *Ökonomie und Perestroika: Gorbatschows Wirtschaftsstrategien*. Hamburgo: Hoffman und Campe.

Aldecoa Luzárraga, F. (1986). El Acta Única Europea: Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea. *Revista de Estudios Internacionales, 7*(2), 543-563. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35220rei07002109.pdf (Recuperado el 17 de abril de 2024).

Buendía, J. L. (1998). Las secuelas del caso "Cassis de Dijon": Libre circulación de productos alimenticios y reglamentaciones nacionales. *Revista de Instituciones Europeas, 16*(1), 135-171. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28267rie016001135.pdf (Recuperado el 22 de abril de 2024).

Bustillo, A. (2015, junio 9). ¿Para qué sirve el Plan de Bologna? *Expansión*. https://www.expansion.com/emprendedores-empleo/desarrollo-carrera/2015/06/09/5577279f46163f19198b4593.html (Recuperado el 19 de abril de 2024).

Cecchini, P. (1988). Informe Cecchini sobre las ventajas del mercado único europeo. *Revista del Instituto Económico*, (4), 3-24.

Fischer, J. (2014). *Scheitert Europa*. Colonia: Kiepenheuer y Witsch.

Friedrich, I. (1998). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europas Antwort auf die Globalisierung. En *Weichenstellung für das 21. Jahrhundert*. Colonia: Böhlau.

Giersch, H. (2006). *Die offene Gesellschaft und ihre Wirtschaft*. Hamburgo: Murmann.

Irurzun, A., Papi, C., y Gutiérrez, R. (2023). *Life after 30: What next for the single market*. Politico Special Report 001. https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/11/28/research-and-analysis-division-special-report-life-after-30-what-next-for-the-eu-single-market.pdf (Recuperado el 21 de abril de 2024).

Letta, E. (2024, abril). *Much more than a market - Speed, security, solidarity - Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Consilium Europeo, Bruselas. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/muchmore-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (Recuperado el 25 de abril de 2024).

Loth, W. (2007, febrero 30). Der Weg nach Rom: Entstehung und Bedeutung der Römischen Verträge. *Integration*, 36-43. https://web.archive.org/web/20180719155627id_/https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2007-1-36.pdf (Recuperado el 18 de abril de 2024).

Martínez Lage, S. (2013, enero 31). La "Cassis" de Dijon y el mercado único. *El País*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/01/30/economia/1359786512_850215.html (Recuperado el 21 de abril de 2020).

Pataki, Z. (2014). *The cost of non-Europe in the single market*. EPRS European Parliament Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU(2014)510981_REV1_EN.pdf (Recuperado el 19 de abril de 2024).

Pellicer, L. (2020, abril 6). La UE ultima préstamos de medio billón, pero aparca el Plan Marshall. *El País*. https://elpais.com/economia/2020-04-06/la-ue-ultima-prestamos-de-medio-billon-pero-aparca-el-plan-marshall.html (Recuperado el 20 de abril de 2024).

Redeker, N. (2022, marzo 7). *Same shock, different effects - EU member states exposure to the economic consequences of Putin's war*. Jacques Delors Centre, Hertie School. https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/4296/file/20220307_Economic_Consequences_Ukraine_Redeker.pdf (Recuperado el 20 de abril de 2024).

Roca Zamora, A. (2010). El estado del mercado único: Un relanzamiento necesario: Balance y desafíos pendientes. *Investigaciones Regionales, 18*, 155-188. file:///C:/Users/maest/Downloads/Dialnet-ElEstadoDelMercadoUnico-3625013.pdf (Recuperado el 21 de abril de 2024).

Siedentop, L. (2000). *Demokratie in Europa*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Statista. (2024). Europäische Union: Staatsquote in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2022. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6769/umfrage/staatsquoten-der-eu-laender/ (Recuperado el 21 de abril de 2024).

Velt, J. (2019). The economic benefits of the EU single market in goods and services. *Journal of Policy Modeling, 4*(5), 803-818. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893819300882#! (Recuperado el 19 de abril de 2024).

# Ingreso de Austria, Finlandia y Suecia

Alicia Gutiérrez González*

## Resumen

El objetivo del presente capítulo es dar una visión general del proceso de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia el primero de enero de 1995 a la Unión Europea y se divide en dos partes. La primera parte menciona de manera introductoria algunos de los antecedentes políticos, jurídicos e históricos de la época, así como el establecimiento de la Unión Europea con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el primero de noviembre de 1993. La segunda parte analiza brevemente los procesos de adhesión de cada uno de los tres países y los compromisos adquiridos tanto por parte de la Unión Europea como de los países candidatos. El capítulo concluye estableciendo que la adhesión de estos tres países fortaleció la democracia en el Parlamento Europeo, logró elevar los estándares de medio ambiente y extendió las fronteras de la UE.

El planteamiento central del artículo sostiene que la adhesión de estos tres países fortaleció la democracia, elevó los estándares ambientales, amplió las fronteras y trajo estabilidad política y económica a la Unión Europea. La autora también destaca los beneficios y desafíos de la adhesión, incluyendo los compromisos en temas ambientales y agrícolas.

**Palabras clave:** Tratados de adhesión, Suecia, Austria, Finlandia, Unión Europea.

## Introducción

La actual Unión Europea (UE) establecida por el Tratado de Maastricht de 1992 y en vigor desde el primero de noviembre de 1993, estaba compuesta anteriormente por tres Comunidades Europeas (CE). La primera estaba integrada por el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París de 1951 y las dos últimas por los Tratados de Roma de 1957, compuestos por el Tratado de la Comunidad Económica

* Doctora en Derecho Europeo, Internacional, Ambiental y Económico por la Georg-August-Universität, Gotinga, Alemania. Profesora Investigadora de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de la SECIHTI, nivel II y miembro de la Unidad de Estudio y Reflexión Europa+ del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionlaes (COMEXI).

Europea (CEE) y el Tratado de la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA/EUROATOM). La relevancia de estos tres tratados constitutivos de la UE estriba en que forman parte de su derecho originario o primario y por lo tanto, todos los países miembros de la UE deben de respetarlo y hacerlo cumplir bajo los principios de supremacía y autonomía entre otros (Gutiérrez González, 2022, p. 83). Recordando que el principio de supremacía tiene su fundamento legal en la sentencia del Tribunal de Justicia C-6/64, Costa/ENEL, del 15 de julio de 1964 y señala que en caso de conflicto entre el derecho de la UE y el derecho nacional, prevalecerá el de la UE sobre el nacional y el principio de autonomía tiene su base legal en la sentencia del Tribunal de Justicia C-26/62, Van Gend y Loos, del 5 de febrero de 1963 y se basa en el razonamiento de que el derecho de la UE es un ordenamiento jurídico nuevo, distinto al derecho de las Estados miembros, en el entendido de que al ser nuevo, es autónomo en relación con las leyes de los Estados miembros así como del derecho internacional (Gutiérrez González, 2022, pp. 87-90).

En lo que se refiere a las ampliaciones, es preciso recordar que la integración europea inició con seis países fundadores con la firma del CECA en 1951 (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) se amplió a nueve en 1973 con la adhesión del Reino Unido, Irlanda del Norte y Dinamarca; a diez con el ingreso de Grecia en 1981; a doce en 1986 con la entrada de España y Portugal y finalmente a quince países con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 (Gutiérrez González, 2022, pp. 54-57). Ahora bien, como dato histórico e informativo se comenta que tras la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y con la entrada en vigor del Tratado de la Reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990, la entonces República Democrática Alemana (R.D.A.) se adhiere a la República Federal Alemana (R.F.A.) y con ello por ende a las entonces CE. La ex R.D.A. ingresó también de pleno derecho en la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y en todas y cada una de las organizaciones internacionales de las que la R.F.A. formaba parte (Trujillo Herrera, 1999, p. 46). Al respecto, es importante señalar que: "el gran artifice de dicha reunificación fue el canciller de la R.F.A. Helmuth Kohl, apoyado, sin fisuras, por otros líderes de la Unión, entre ellos fundamentalmente por Francois Mitterand" (Fernández Navarrete, 2022, p. 179) en ese entonces presidente de Francia y además "la reunificación se negoció, no sólo bilateralmente entre las dos partes implicadas, sino también con las potencias vencedoras de la SGM y ocupantes de Alemania: Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia" (Fernández Navarrete, 2022, p. 18). Se puede decir que la Alemania reunificada no era del agrado de los Estados miembros por su pasado histórico, pero lo cierto es que la reunificación de Alemania no hubiera sido posible sin una Europa unida.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, la ampliación de la UE en el centro y norte de 1995 fue conocida como la adhesión de los países en su mayoría neutrales desde el punto de vista político, ya que en un principio la ampliación estaba pensada para: Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza, miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), pero al final Suiza no participó en las negociaciones de adhesión debido principalmente a tres factores: la negativa de los ciudadanos en el referéndum, porque tendría que dejar de ser un paraíso fiscal y por su falta de solidaridad, ya que al ingresar a la UE pasaría a ser un contribuyente neto al presupuesto, por lo que le resultaba más atractivo ser un país tercero, toda vez que su privilegiada situación geográfica le otorgaba muchas ventajas y beneficios (Fernández Navarrete, 2012 pp.166-169). Noruega por su parte, aunque inició con las negociaciones vio su ingreso frustrado por el referéndum de 28 de noviembre de 1994, ya que su pueblo votó por no entrar a la UE (Fernández Navarrete, 2012, pp. 166-169).

Como dato informativo se menciona que como ya había terminado la Segunda Guerra Mundial, la adhesión de países neutrales no era un tema de preocupación, pese a que esos países no participaban ni en conflictos ni en guerras. De esos cinco países el único que estaba en la OTAN era Noruega desde 1949, Austria sigue siendo neutral al igual que Suiza, pero Finlandia y Noruega solicitaron su adhesión a la OTAN en 2023 y 2024 respectivamente.

Siguiendo con esta ampliación, resulta oportuno mencionar que los países de la UE no tuvieron inconveniente en admitir como nuevos miembros de pleno derecho a Austria, Finlandia y Suecia, ya que las economías de esos países eran estables (Gutiérrez González, 2022, p. 65) y además le darían una estabilidad politíca y económica a la UE al convertirse en pagadores netos al presupuesto. Aunado a lo anterior y como esos países ya formaban parte tanto del EFTA como del Espacio Económico Europeo (EEE) no existían problemas ni dificultades en cuanto al mercado interior, razón por la que las negociaciones de los tratados de adhesión fueron expeditas.

Si bien es cierto que la adhesión de estos tres países fue rápida, no menos cierto es que sí existieron discrepancias sobre todo en el ámbito ambiental con Austria y Suecia, ya que la protección ambiental de estos dos países estaba por encima de los estándares de los países miembros de la UE y en el agrícola con Finlandia, toda vez que contaba con terrenos de cultivos y los precios de sus productos eran más elevados que los de la UE, lo cual iba en su detrimento de su economía (Granell, 1995, pp. 127-129).

Ahora bien, hay que recordar que uno de los requisitos para adherirse a la UE es aceptar el acervo comunitario que consiste en el "conjunto de derechos y obligaciones comunes que constituyen el corpus del Dere-

cho de la Unión y se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la UE". También incluye: "el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados de la UE; cualquier legislación adoptada para aplicar dichos Tratados y la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la UE; medidas de los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, así como de justicia y asuntos de interior; acuerdos internacionales celebrados por la UE y acuerdos celebrados entre los propios Estados miembros en relación con las actividades de la UE" (Unión Europea, 2024). En este orden de ideas, los países candidatos a la adhesión deben de aceptar el Acervo Comunitario e incorporarlo a su ordenamiento jurídico nacional y están obligados por ende a aplicarlo a partir de la fecha de adhesión.

## La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia

Los jefes de Estado y de gobierno de aquella época creían plenamente en las ampliaciones y en la integración europea política y económica, ya que la prosperidad económica de los países miembros de las CE era un hecho. En esa época, el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors (1985-1995), incansable impulsor de las ampliaciones y de la construcción europea, logró durante su mandato al frente de la Comisión la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, como se mencionó con anterioridad. Este tratado es considerado uno de los tratados constitutivos más relevantes ya que gracias a este tratado se estableció la UE y la ciudadanía europea, entre otros. Aunado a lo anterior, en este Tratado "recae el gran peso de la realización de la convergencia de las economías y la creación de una Unión Económica y Monetaria" y de igual manera "el progreso social y económico de los pueblos europeos en la realización del Mercado Interior" (Linde Paniagua y Miralles Sangro, p. 67).

El Tratado de Maastricht inició el proceso de integración política y económica con una estructura basada en tres pilares. El primer pilar estaba conformado por las CE: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El segundo pilar lo constituía la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el tercer pilar estaba compuesto por la Cooperación Policial y Judicial en materia penal (JAI) (Chalmers *et al*., 2006, p. 25). Cabe señalar que: "el primer pilar funcionaba siguiendo el procedimiento comunitario y el segundo y el tercer pilar seguían el procedimiento intergubernamental", (Gutiérrez González, 2022. p. 64). Este tratado logró dar inicio a las futuras ampliaciones en la UE con un enfoque mas supranacional y menos intergubernamental.

## Las negociaciones de adhesión

La apertura de las negociaciones de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia se llevaron a cabo el primero de febrero de 1993. En esa fecha, Noruega también solicitó su adhesión, sin embargo, como se mencionó con anterioridad los noruegos rechazaron en el referéndum su adhesión a la UE, razón por la que no se unió (Mangas Martín y Liñan Nogueras, 2011, p. 40).

Ahora bien, los referéndums celebrados en los otros tres países para aprobar los términos del Tratado y las Actas de Adhesión fueron aprobados. Por su parte, Austria obtuvo un 66,6% en su referéndum de 12 de junio de 1994, Finlandia obtuvo el 16 de octubre de 1994 un 57% de votos a favor y Suecia fue favorecida el 13 de noviembre de 1994 con 52%. Para Noruega no fue satisfactorio, debido a que el 28 de noviembre el pueblo votó en un 52.5% en contra de la adhesión (Granell,1995, p. 131).

Al finalizar los referéndums que se llevaron a cabo en estos tres países se pudieron finalizar las negociaciones y se firmó el Acta de Adhesión el 24 de junio de 1994 en la ciudad de Corfú, y esto trajo consigo la ampliación de los países neutrales y la UE paso de doce a quince Estados miembros (Acta de Adhesión, 1994). Con tres países más dentro de la UE la población aumentó a 368 millones de personas y la superficie de la UE se triplicó a 3,2 millones de km, además de que esta ampliación pasó a tener frontera directa con Rusia (Trujillo Herrera, 1999, 65). Con esta adhesión, la conformación institucional cambió dentro del Parlamento, de la Comisión y del Tribunal de Justicia en la parte política del Tratado de adhesión de 1994 que señala que la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo será de 21 escaños para Austria, de 16 para Finlandia y de 22 para Suecia (Linde Paniagua y Miralles Sangro pp.72-73). Y establece que los votos de los miembros en el Consejo serán de cuatro para Austria, de tres para Suecia y de tres para Finlandia (Tratado de Adhesión,1994).

En el Tratado de Adhesión y en el acta relativa a las condiciones de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia se establecieron las adaptaciones de los tratados fundacionales en los que se basa la UE. Así, para Austria y Suecia los temas más importantes fueron los de la protección del medio ambiente y el compromiso al que se llegó con la UE fue el establecimiento de un periodo transitorio de cuatro años en este capítulo (Tratado de Adhesion, 1994). La UE también aceptó que Austria, Finlandia y Suecia concedieran en forma apropiada, ayudas nacionales transitorias y de carácter decreciente a los productores de productos agrarios básicos sujetos a la PAC para facilitarles su plena integración (Tratado de Adhesion, 1994). En lo que se refiere al capítulo 6, en relación a las residencias secundarias,

la UE también les concedió un periodo de transición de 5 años, durante el cual los nuevos Estados podrían mantener su legislación nacional siempre y cuando fueran necesarias para la ordenación del territorio y la protección el medio ambiente y se aplicaran sin discriminación directa o indirecta entre nacionales de los Estados de conformidad con el acervo comunitario de la UE. En el capítulo 5 relativo a la política de transportes, Austria no estaba de acuerdo con el tránsito transalpino de vehículos pesados de transporte de mercancías, ya que contaminaban con las emisiones de óxido nitroso. La UE llegó al compromiso de un periodo de transición de tres años bajo el sistema de eco-puntos, toda vez que Austria ya tenía un acuerdo bilateral con la UE (1993-2004) en la que se pretendía conseguir la reducción de un 60 por 100 del nivel de contaminación procedente de los vehículos pesados (Tratados de Adhesión, 1994). El capítulo 13 sobre medio ambiente también estuvo en debate, y se logró la inclusión de la región boreal en los tipos de hábitats naturales de interés comunitario y se permitió la aplicación de niveles de protección diferenciados. En cuanto al contenido de plomo y benceno de la gasolina, y el contenido de azufre de determinados combustibles, también se logró alcanzar un periodo transitorio de cuatro años. Y en el rubro de los desechos se estableció que Austria y Suecia podrían mantener su prohibición de reciclar los policlorobifenilos (PCB) y los policloroterfenilos (PCT), en lo que la UE adoptará una legislación que también los prohibiera (Tratados de Adhesión, 1994).

Las negociaciones de adhesión concluyeron a mediadios de 1994 y se incluyeron disposiciones transitorias para ciertas materias como fondos para el ártico, medidas especiales para los agricultores y el mantenimiento de un nivel más elevado de los estándares de la protección ambiental en los nuevos países miembros (Dinan, 2014, pp. 54-55).

Al adherirse a la UE Austria, Finlandia y Suecia, el Doctor Egon Klepsch, presidente del Parlamento Europeo de aquel entonces, mencionó que: "la adhesión refuerza la democracia parlamentaria en Europa y que la tradición social y democrática de sus sociedades, su cultura política, su compromiso con la transparencia y la apertura política, a todas estas virtudes de democracias avanzadas quiso testimoniar su respeto el Parlamento Europeo al aprobar las adhesiones" (Parlamento Europeo, 1994). Y comentó que para la UE era un hecho histórico el haberse comprometido con los países candidatos a la adhesión a elevar a su nivel (en un plazo de cuatro años) las normas de las directivas medioambientales. (Parlamento Europeo, 1994). Sin duda, la adhesión de estos tres países fortaleció también las garantías de paz y libertad en Europa (Tratados de Adhesión, 1994).

## Conclusiones

La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia el primero de enero de 1995 trajo consigo cambios muy positivos y significativos dentro de la Unión Europea, toda vez que, al pasar de doce a quince países miembros, tanto la población como las fronteras exteriores de la UE aumentaron, logrando con esto fortalecer el mercado único europeo, la democracia, la estabilidad, la paz y el medio ambiente dentro de la UE y con ello tener una mayor presencia internacional. La protección del medio ambiente se vio favorecida con la incorporación de Austria y Suecia, ya que estos países contaban con un nivel de protección ambiental más elevado que el de los países miembros de la UE y por lo tanto, en las negociaciones se llegó al compromiso de armonizar las políticas ambientales en un término de cuatro años. Finalmente, al compartir Finlandia frontera con Rusia, se logró poner sobre la mesa el ámbito de la seguridad dentro y fuera de la UE previsto en el tercer pilar del Tratado de Maastricht de 1992 y la idea de continuar con las ampliaciones se incrementó.

## Referencias


Chalmers, D., Husdjiemmanuil, C., Monti, G., y Tomkins, A. (2006). *European Union law*. Cambridge University Press, Estados Unidos de América.

Dinan, D. (2014). *Europe recast: A history of European Union* (2da ed.). Estados Unidos de América.

Fernández Navarrete, D. (2012). *Historia de la Unión Europea, España como Estado miembro*. España: Editorial Delta.

Fernández Navarrete, D. (2022). *Historia de la Unión Europea de los orígenes al posbrexit*. España: Editorial Universidad Autónoma de Madrid.

Granell, F. (1995). Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 29-30, Miscelánea. Fundació CIDOB.

Gutiérrez González, A. (2022). *El derecho europeo: La integración europea, principios y jurisprudencias (incluye el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)* (2ª ed. revisada y ampliada). México: Tirant lo Blanch.

Herdegen, M. (2011). *Europarecht* (13. ed.). Múnich: Verlag C. H. Beck.

Linde Paniagua, E., Miralles Sangro, P. P., *et al.* (1995). *Derecho de la Unión Europea I (Antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción)*. Madrid: Marcial Pons.

Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J. (2011). *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (6ª ed.). Tecnos.

Parlamento Europeo. (1994). *Alocución del presidente del Parlamento Europeo Dr. Egon Klepsch con ocasión de la ceremonia solemne de firma de los Tratados de adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea el día 24 de junio de 1994 en Corfú*. https://www.europarl.europa.eu/summits/cor2_es.htm

Tratados de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. (1994). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 241, 29 de agosto de 1994. https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=es#new-2-21

Tratado de la Unión Europea. (1992). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 191, 29 de julio de 1992. https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html

Trujillo Herrera, R. (1999). *Derecho de la Unión Europea: Principios y mercado interior*. México: Porrúa.

Unión Europea. (s. f.). *Acervo comunitario*. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/acquis.html

# El Tratado de Ámsterdam y sus contribuciones hacia la integración europea

Pedro Manuel Rodríguez Suárez*
Eduardo Antonio Revilla Taracena**

## Resumen

El Tratado de Ámsterdam (TA) fue firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam, Países Bajos, y entró en vigor el 1 de mayo de 1999 después de que fue ratificado por los otrora 15 miembros de la UE. El TA es de suma relevancia, debido a que se convirtió en el nuevo marco jurídico de la UE y modifica el Tratado de la UE (TUE). Asimismo, transformó a la UE. El TA subraya la importancia del papel de los ciudadanos comunitarios y refuerza el carácter democrático de las instituciones de la UE. Antes de la entrada en vigor del TA, la integración europea se caracterizó por desarrollar objetivos económicos. El TA modifica lo anteriormente mencionado e incorpora las responsabilidades políticas de la Unión, tanto a nivel interno como en el escenario internacional. Otros objetivos del TA fueron crear un espacio de libertad y seguridad. Aunado a lo anterior, hace énfasis en los siguientes aspectos: la creación de empleo, la libre circulación de personas, justicia comunitaria, así como fortalecer la política exterior y de seguridad común europea (PESC). Asimismo, el TA estableció reformas institucionales que eran necesarias en el contexto de la adhesión de un gran número de países

* Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Diplomado en Estudios Europeos por el ITAM. Doctorado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsvovia, Polonia. Autor del libro *Hacia una nueva Europa* (Fondo de Cultura Económica, 2008). Autor y coordinador de la obra *América Latina: integración, cooperación internacional y medio ambiente* (BUAP y UASLP, 2012). Autor y coordinador del libro: *Hacia la regionalización mundial* (BUAP-UPAEP, 2013). Miembro del Sistema Nacional de Investigagores nivel 1, SECIHTI. Miembro del Consejo Universitario de la BUAP y del Cuerpo Académico: Conflictos Socioestructurales y Reconfiguraciones Regionales",(-BUAP-CA-337), México.

** Profesor-Investigador de la Escuela de Negocios ITESO. Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Maestría en Estudios para la Cooperación y el Desarrollo por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Doctorado en Estudios Europeos por el Centro Universitario Ortega y Gasset, España y por la Universidad Complutense de Madrid, España.

ex socialistas europeos, así como de dos Estados mediterráneos: Chipre y Malta. El TA constituye la tercera gran reforma que ha sido llevada a cabo en relación con los tratados constitutivos de la UE.

Este artículo propone analizar las contribuciones del Tratado de Ámsterdam (TA) hacia la integración europea, explorando sus modificaciones al marco jurídico de la Unión Europea, sus reformas institucionales y el fortalecimiento de la relación entre la UE y sus ciudadanos.

El planteamiento del artículo sostiene que el TA fue una reforma significativa que no solo amplió las responsabilidades políticas de la Unión Europea, sino que también fortaleció la democracia interna y estableció las bases para futuras ampliaciones de la UE. Además, el tratado intentó responder a los desafíos de una Unión en expansión y mejorar la eficacia de sus instituciones en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos comunitarios.

**Palabras clave:** Tratado de Ámsterdam, Unión Europea, integración europea, regionalismos, cooperación interregional y tratados constitutivos de la UE.

## Introducción

El TA fue firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam, Países Bajos, y entró en vigor el 1 de mayo de 1999, después de que fue ratificado por los otrora 15 miembros de la UE. Este tratado es de suma importancia, debido a que constituye el nuevo marco jurídico de la UE después de que los ex 15 miembros de dicha organización revisaron y evaluaron el Tratado de Maastricht (TM). Asimismo, el TA modifica el TUE y logra transformar a la UE. El TA hace hincapié en la importancia del papel de los ciudadanos comunitarios en el contexto de la integración europea y hace alusión al carácter democrático de las instituciones de la UE. Antes de la entrada en vigor del TA, la integración europea se caracterizó por desarrollar y llevar a cabo objetivos económicos cuya finalidad fue la integración económica de los miembros de la UE. El TA modifica lo anteriormente mencionado e incorpora nuevas responsabilidades políticas de la Unión, tanto a nivel interno como en el escenario internacional. Otros objetivos del TA fueron crear un espacio de libertad y seguridad comunitaria. Aunado a lo anterior, hace énfasis en los siguientes aspectos: el establecimiento de políticas públicas y estrategias para la creación de empleo, la libre circulación de personas, la justicia comunitaria así como fortalecer la política exterior y de seguridad común europea (PESC) (Aguirre y Fonseca, 1998).

Resulta importante mencionar que durante esos años ya había concluido la fragmentación de Europa y la era bipolar, así como la dominación de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas (URSS) *vis-á-vis*, los países de

Europa del Este. En este sentido, una cantidad bastante considerable de los otrora países exsocialistas europeos habían solicitado su integración como miembros de pleno derecho de la UE. En este marco de ideas, dicha organización necesitaba hacer reformas institucionales para poder adaptar su funcionalidad en una UE que contaría en aquel entonces con 28 miembros (antes de la salida del Reino Unido de dicha organización). Las reformas institucionales de la UE eran de suma importancia, debido a que desde que se crearon las Comunidad Económica Europeas en 1958, solo se habían efectuado reformas institucionales de manera endeble. El proceso de reformas institucionales en aquellos años era fundamental, debido a que la UE incorporaría a una cantidad de Estados bastante considerable, cuyo pasado histórico y nivel de desarrollo era muy diferente a los ex 15 miembros de la UE. No se omite mencionar que el TA, connota la tercera gran reforma que se han efectuado hacia los tratados constitutivos de la actual UE (FreePol, 2011).

El TUE fue firmado en Maastricht, Países Bajos, el 7 de febrero de 1992; entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo. El TUE hizo hincapié en relación con la Unión Económica y Monetaria (UEM), la eurozona, así como con el establecimiento de la moneda única europea, mejor conocida como euro. Sin embargo, el TUE no previó algunos aspectos que aquellos años eran de vital importancia para la organización más importante de Europa, tales como: la necesidad de reformar y de fortalecer las instituciones de la UE, el libre movimiento de ciudadanos comunitarios, y en particular fortalecer la PESC. Asimismo, el TUE había instituido una ciudadanía europea, así como el marco de derechos y deberes suplementarios para los ciudadanos de la UE. Aunado a lo anterior, el TUE profundizó algunas tareas que fueron emprendidas por la el Acta Única. En este sentido, mejoró la operatividad de las instituciones de la UE y reforzó los poderes de codecisión en el marco legislativo, así como el control del Parlamento Europeo. Empero, dichas reformas quedaron inconclusas y los retos que enfrentaba la UE se incrementaban. Entre estos retos resaltaban: la gestión de una moneda única, la cooperación en cuanto a la política económica, así como las nuevas ampliaciones de dicha organización hacia Europa del Este y el Mediterráneo. Asimismo, el TUE dejó espacios abiertos para establecer nuevas reformas en el ámbito de la política exterior y de defensa (Nuria, 1998). Finalmente, el TA representa un revisión de los tratados constitutivos de la UE. Su negociación fue amplia y muy compleja. En dichas negociaciones participaron los 15 exmiembros de la UE, la Comisión Europea así como los observadores del Parlamento Europeo. A diferencia de las negociaciones de otros tratados de la UE, las negociaciones del TA fueron mucho más abiertas a la opinión pública europea, por lo tanto, par-

ticiparon diferentes grupos sociales, los sindicatos así como organizaciones no gubernamentales.

## Origines del TA

Los orígenes del TA fueron el inicio de las negociaciones que mantuvieron los ex 15 miembros de la UE que tuvieron efecto en Messina, Italia, el 2 de junio de 1995, después de 4 décadas de la firma del Tratado de Roma de 1957 (TR). En 1996, tuvo lugar la Conferencia Intergubernamental de Turín, Italia, que tuvo como objetivo fundamental revisar algunos aspectos que el TUE había dejado inconclusos, por lo tanto, era necesario la creación de un nuevo tratado que en este caso lo constituyó el TA (FreePol, 2011).

## Importancia del TA ante el proceso de integración de la UE

Entre los temas más importantes que aborda el TA se puede considerar las nuevas relaciones entre la UE y los ciudadanos. Los primeros tratados de la UE establecieron un conjunto de normas y derechos a los ciudadanos europeos, dichos derechos se basaban fundamentalmente en la libre movilidad de ciudadanos comunitarios dentro del territorio de la UE. El TUE estableció derechos electorales para elecciones políticas europeas y municipales. El TA se concentró en los derechos fundamentales. Es decir, en los regímenes constitucionales nacionales y que incorporan a todos los ciudadanos comunitarios (Parlamento Europeo: Tratado de Ámsterdam 2024). Por otro lado, el TA incorpora tres aspectos fundamentales en relación con los derechos de los ciudadanos europeos:

- La obligación de la UE en relación con respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios, en particular en relación con los contendidos en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que fue establecido por el Consejo de Europa en 1950. Cabe mencionar que los miembros de la UE que no respeten o violen estos derechos pueden ser sancionados con la suspensión de su votación en el Consejo. Para los países candidatos a obtener la membresía de la UE, el respeto a los derechos humanos y fundamentales se convierte de ahora en adelante en una condición *sine qua non* para obtener la membresía de pleno derecho de la UE.
- El derecho que posee ahora la Unión en aras de establecer medidas para combatir cualquier tipo de discriminación que tengan como ori-

gen en diferencias de género, raza, origen étnico, religión, convicciones políticas, edad u orientación sexual.
- La promoción de políticas enfocadas a la igualdad de oportunidades, fundamentadas en la igualdad de género. Asimismo, el TA incorpora la protección de los datos personales, en posesión de las instituciones y/o de la iniciativa privada. Este derecho es de suma importancia, debido a la evolución de la era digital y del uso adecuado de la tecnología (Comisión Europea, 1999).

El TA también hace hincapié en relación con las inquietudes de los ciudadanos europeos. Por lo tanto, la UE debe actuar en relación a las siguientes ámbitos sociales: creación de empleo y aspectos sociales, seguridad, libertad y justicia, medio ambiente, sanidad y derechos de los consumidores europeos, el respeto a los valores y aspiraciones de los ciudadanos comunitarios.

## Empleo y aspectos sociales

Como es bien conocido, la UE enfrenta desde hace ya un tiempo considerable una crisis de desempleo. En este sentido, se calcula que más de 9 millones de la generación Z e Y (o generación del milenio), se encuentran desempleados. El miembro de la UE que enfrenta la mayor crisis de desempleo es España. Sin embargo, el fenómeno del desempleo afecta a todos los miembros de la Unión de los 27. Con base a lo anteriormente mencionado el TA, establece las siguientes medidas:

- Crear una estrategia europea y por los miembros de dicha organización de programas nacionales que fomenten la creación de fuentes laborales. Dichas estrategias emprendidas por cada miembro de la UE, serán evaluadas cada año por el Consejo Europeo.
- La Unión ahora tiene el derecho de emprender y crear medidas que fomenten la cooperación entre los Estados miembros en aras de impulsar la creación de empleos.
- Creación de un Comité del Empleo que tendrá como objetivo incrementar las cooperación entre los Estados miembros con la finalidad de generar empleo.

En relación con temas de carácter social, el TA confiere nuevas responsabilidades a la UE en aras de luchar en contra de la pobreza y la exclusión social. Asimismo, mejorar algunas disposiciones relativas a la igualdad y la equidad de género en el ámbito laboral (Ocaña, 1999).

## Seguridad, Libertad y Justicia

El TA refuerza los principios plasmados en el Acuerdo de Schengen. En suma, la libertad de movimiento de los ciudadanos europeos. Cabe mencionar que este principio pertenece a las cuatro libertades fundamentales de la UE: libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios. La libre circulación de personas representa uno de los pilares más importantes de la UE y ha sido uno de los principales objetivos desde la creación de la Comunidad Europea. En relación a la justicia, la opinión pública europea se encuentra cada vez más preocupada por cuestiones como el crimen organizado, el terrorismo, la trata de personas, así como por el trafico de estupefacientes, o bien, por el narcotráfico. El TUE instauró el 1 de octubre de 1998, la Agencia Europea para la Cooperación Policial, mejor conocida por sus siglas como Europol. Sin embargo, la Europol enfrentó enormes obstáculos, como la legislación jurídica de cada miembro de la UE. Con base a lo anteriormente mencionado, el TA establece nuevas acciones en aras de incrementar la cooperación policial entre los miembros de dicha organización. Dichas acciones fueron: la creación de un espacio comunitario de seguridad y justicia, establecer políticas comunitarias en relación con la migración y el asilo. Asimismo, fortaleció la cooperación entre los Estados miembros en relación con el Derecho Civil y Procesal, así como la cooperación administrativa y aduanera (Web oficial de la Unión Europea. Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, 2024).

## Medio Ambiente, Sanidad y el Derecho de los Consumidores Europeos

El medio ambiente, la sanidad y el derecho de los consumidores connotan temas prioritarios para la opinión pública europea. En este marco de ideas, el TA fortalece los mecanismos de la UE, cuyo objetivo es el de mejorar la normatividad jurídica en los temas anteriormente mencionados. En relación con la protección del medio ambiente, el TA introduce la responsabilidad de la UE con la protección del medio ambiente. Asimismo, este tratado establece que el desarrollo sostenible constituye una de las prioridades más importantes de la agenda europea. En relación con los derechos de los consumidores europeos, el TA integra entre las competencias de la UE el derecho de la información y a la educación de los consumidores, asimismo, alude al derecho que tienen los consumidores europeos a organizarse en aras de la defensa de los derechos de los consumidores comunitarios. En cuanto a la sanidad, el TA enfatiza la responsabilidad que tiene

la Unión para garantizar un sistema de salud de calidad y un elevado nivel de salud para todos los ciudadanos comunitarios.

## Democracia y defensa de los intereses de los ciudadanos comunitarios

El TA establece que los ciudadanos europeos son los principales actores en el sistema político democrático de la UE. En este sentido, todos los miembros de la Unión deben poseer un sistema político democrático. Aunado a lo anterior, la UE debe reforzar sus principios en torno a la democracia liberal. En este sentido, el TA refuerza la capacidad de acción de los parlamentos nacionales. Asimismo, este tratado fortalece el principio de subsidiaridad. Este principio exhorta a la UE a tomar decisiones lo más cercanamente posible al ciudadano comunitario. Por otro lado, reconoce el derecho de los ciudadanos y residentes a tener acceso a todos los documentos, protocolos y tratados de la UE. Finalmente, el TA proporciona acciones en contra de la lucha del fraude. Por lo tanto, la Oficina Europea de la Lucha en Contra del Fraude posee un peso esencial en relación con lo anteriormente mencionado.

## Acción Exterior de la UE

Desde que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), sus principales arquitectos Robert Schuman y Jean Monnet siempre consideraron que la CEE debería poseer una política exterior y de seguridad y defensa. El TM instauró algunas normas relativas a la PESC, que consideraba a largo plazo el establecimiento de una política de defensa (Parlamento Europeo, Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam 2024). El TA toma en consideración los principios de la PESC. Estos principios son:

- Defender los valores comunes, los intereses de la UE en relación con su independencia, integridad y, sobre todo, de su seguridad.
- El mantenimiento de la paz.
- Reforzar la seguridad y la cooperación internacional, la democracia y los derechos fundamentales.

El TA prosiguió con temas en torno a la PESC que el TUE había dejado inconclusos o incompletos. En particular el proceso de toma de decisiones que ahora se basaría en dos direcciones. El Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea decidirán por consenso la PESC. Aunado a lo anterior, el TA crea la figura de Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En términos de una política

de defensa común europea, este es de alta complejidad, debido a los diversos puntos de vista que existen entre los miembros de la UE. En este sentido, el TA se limitó a exhortar a la UE a crear misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz (Fernández, 1998). Dichas iniciativas se integran a la PESC. El TA prevé a largo plazo que la UE posea una política de defensa, en particular ante un escenario internacional que se caracteriza por la inestabilidad política, los conflictos internacionales, así como los problemas de seguridad que enfrentan los Estados postsoviéticos que son los vecinos geográficos más cercanos a la UE (Parlamento Europeo: La Política Exterior, Objetivos, mecanismos y resultados, 2024).

## Política de Comercio Internacional

El TA exhorta al Consejo considerar por unanimidad de votación que la política comercial común abarque nuevos aspectos, principalmente problemas relacionados con la propiedad intelectual y servicios. Asimismo, instaura el principio en relación a que los acuerdos que establezca la UE en materia de comercio internacional sean llevados a cabo por el principio de votación de mayoría cualificada.

## Reformas Institucionales

Uno de los principales retos del TA fueron las reformas institucionales de la UE que en aquellos años representaban una prioridad en la agenda de la UE, en particular a luz de los nuevos retos que enfrentaba esta organización, tales como el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el establecimiento de la eurozona así como del euro. Aunado a lo anterior, la UE enfrentaba otros retos no menos importantes, como la crisis de desempleo y migratoria, el fenómeno del terrorismo, las ampliaciones hacia Europa del Este y el Mediterráneo, así como el compromiso histórico europeo en relación con la protección al medio ambiente y la eficacia de sus procesos de votación en las instituciones de la UE.

En este sentido, el TA estableció las siguientes transformaciones en las instituciones de la UE, a partir de los acervos del Acta Única y el TM:

- Concedió más peso político al Parlamento Europeo.
- Involucró más a los Parlamentos Nacionales en el proceso de toma de decisiones de la UE.
- Extendió la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo.
- Se mejoró el proceso de toma de decisiones y la eficacia de la Comisión Europea.

- Se le proporcionó mayor peso político al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.
- Estableció el principio de la cooperación reforzada en el caso de que una mayoría de miembros de la Unión deseen establecer dicho principio.

En cuanto al Parlamento Europeo, se establecieron las siguientes reformas:

- Fijar un estatuto de los diputados europeos con el dictamen de la Comisión y el acuerdo unánime del Consejo.
- El TA dispone que la designación del presidente de la Comisión, sólo será aprobada por medio del aval del Parlamento Europeo.
- Todas las decisiones del Consejo Europeo tendrán que ser avaladas por el Parlamento Europeo.
- Exhorta al Parlamento Europeo a intensificar su cooperación con los Parlamentos Nacionales.
- En relación con los ámbitos relacionados con temas como libertad y justicia, se exhorta a los Parlamentos Nacionales a emitir su opinión.

En el Consejo Europeo y la Comisión Europea, el TA no contribuyó en gran medida a transformar el funcionamiento del Consejo Europeo y de la Comisión Europa. En relación con el primero, solo logró que algunas decisiones que fuesen tomadas se establecerían a partir de la entrada en vigor del TA por medio del procedimiento de votación de mayoría cualificada y no por unanimidad de votos. En cuanto al nuevo capítulo en relación con libertad, seguridad y justicia, este poder sólo será exclusivo cinco años después de la entrada en vigor del TA.

En el Tribunal de Cuentas, el TA tampoco logró hacer reformas importantes, solo estableció que, a partir de la entrada en vigor del TA, dicha institución puede interponer recursos jurídicos ante el Tribunal de Justicia en aras de proteger sus prerrogativas. Asimismo, sus principales funciones que son comprobar que el presupuesto de la Unión se utilice de acuerdo a la normatividad presupuestaria y sus objetivos. A pesar de lo anteriormente mencionado, las actividades de la supervisión del uso del presupuesto comunitario se amplían a todos aquellos actores que han recibido créditos comunitarios.

En el Comité Económico y Social, el TA amplió las funciones consultivas. En este sentido, después de la entrada en vigor del TA, dicho Comité puede ser consultado por el Parlamento Europeo y no sólo por la Comisión Europea y el Consejo Europeo.

Para el Comité de las Regiones, el tratado reforzó el peso político de éste, que representa las opiniones de las regiones y de localidades de la UE ante el proceso de integración europeo. El TA establece tres ele-

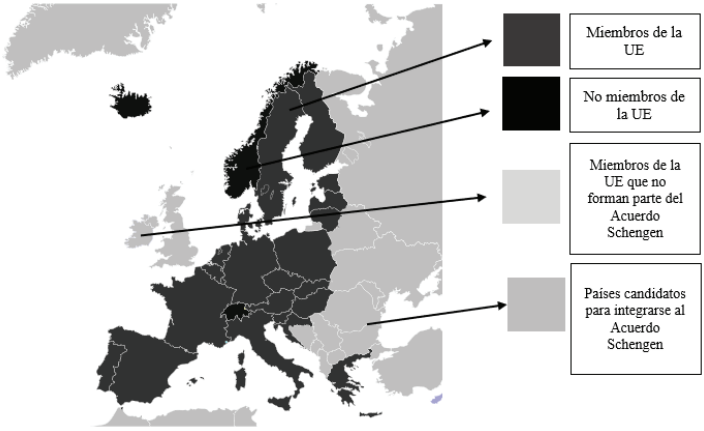
mentos fundamentales que transforman el poder político del Comité de las Regiones. Se le otorga la capacidad autoorganizativa del Comité, que anteriormente era controlado por el Consejo. Se amplían los ámbitos en los cuales debe dictaminar y el Parlamento Europeo se convierte ahora en receptor de dichos dictámenes (Mangas, 1998).

## Cooperación reforzada

Como es bien conocido, la integración europea se caracteriza o se le denomina como integración diferenciada, la Europa de diferentes velocidades o integración flexible. En este sentido, algunos miembros de la UE abogan por una UE que profundice la integración europea, mientras otros defienden la idea de una integración menos supranacional y que respete políticas soberanas de sus 27 miembros (Enciclopedia Humanidades, 2024). A manera de ejemplo, se puede mencionar la aceptación y renuncia de algunos miembros de la Unión en integrarse en la Unión Monetaria, como ha sido el caso de Polonia, Bulgaria, Dinamarca, Croacia, Polonia, Rumanía, Suecia, la República Checa y Hungría. Otro ejemplo en torno a esta problemática es el caso de la renuncia de algunos miembros de la UE en formar parte del Acuerdo de Schengen, como fue el caso del Reino Unido cuando formó parte de la UE y de la República de Irlanda que nunca ha querido formar parte del acuerdo anteriormente mencionado. Aunado a lo anterior, por cuestiones políticas derivadas por el conflicto entre Chipre y Turquía, este miembro de la UE no forma parte del Acuerdo de Schengen, tal y como se pude apreciar en el mapa 1. El conflicto entre ambos Estados recae en la disputa entre Chipre y Turquía en relación con la República del Norte de Chipre, Estado ficticio que sólo reconoce Turquía y que corresponde a la mitad del norte de la isla, ilegalmente ocupada por Turquía (Europa Press, 2015).

Ante esta problemática el TA instauró el principio de la cooperación reforzada, dicha cooperación contiene disposiciones relativas que permiten establecer una cooperación reforzada entre los miembros de dicha organización. Dicha cooperación puede ser de manera bilateral o multilateral y sólo se permite durante un periodo de tiempo, sin que sean cuestionados los principios de los tratados constitutivos de la UE ni tampoco la libre circulación de ciudadanos comunitarios y los derechos de los ciudadanos. En este sentido, el TA hace hincapié que si una mayoría de miembros de la UE lo desean pueden establecer el principio de la cooperación reforzada, siempre y cuando establezcan dicha cooperación en las condiciones definidas por el TA y en los ámbitos propiamente comunitarios, como es el caso de la cooperación penal y policial.

**Mapa 1. Espacio Schengen**




Fuente: elaboración propia con datos de: Europa Press. (2015).

## Conclusiones

El TA responde a diferentes problemáticas que habían sido planteadas por la Conferencia Intergubernamental. El TA modificó de manera importante el *modus operandi* de las instituciones de la UE y uno de sus objetivos principales fue el de incrementar las relaciones entre la UE y el ciudadano comunitario, así como defender sus intereses en el proceso de la integración europea. Por otro lado, el TA modificó de manera importante el TUE en particular en los ámbitos de la ciudadanía comunitaria, así como la PESC. Los cuestionamientos que ha recibido el TA por algunos de sus críticos es que dejó temas inconclusos como la creación del euro o los nuevos retos que enfrentaría la UE *vis-á-vis* la incorporación como miembros de pleno derecho de los países de Europa del Este más Chipre y Malta. Fenómeno que transformaría de manera radical a la UE y que haría aún más compleja su toma de decisiones en las instituciones de dicha organización. Sin embargo, estos nuevos retos los retomaría el Tratado de Lisboa (TL) que fue firmado el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El TL modifica el TUE de 2007 y el Tratado de Roma de 1992, al TL se la ha nombrado coloquialmente como el Tratado de Funcionamiento de la UE, debido a que mejora todos los temas que dejaron inconclusos o incompletos, los tratados y protocolos previos que habían sido establecidos antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

## Referencias


Aguirre, M., y Fonseca, F. (1998). *El Tratado de Ámsterdam: Análisis y comentarios*. Madrid: McGraw-Hill.

Comisión Europea. (1999). *El Tratado de Ámsterdam: Lo que ha cambiado en Europa* (Serie Europa en movimiento). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Enciclopedia Humanidades. (2024). *Historia de la Unión Europea*. https://humanidades.com/historia-de-la-union-europea/ (Fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).

Europa Press. (2015). ¿En qué consiste el Acuerdo de Schengen? https://www.europapress.es/internacional/noticia-cosiste-acuerdo-schengen-20150614201253.html (Fecha de consulta: 20 de abril de 2024).

FreePol. (2011). *El Tratado de Ámsterdam*. https://freepol.es/oposiciones-del-estado-comun/el-tratado-de-amsterdam (Fecha de consulta: 3 de junio de 2023).

Fernández, J. (1998). El Tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión. *Revista de Derecho Comunitario*, Año 2, Núm. 3.

Mangas, A. (1998). La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam. *Docta Complutense*, Núm. 3, Vol. 2. https://docta.ucm.es/entities/publication/44ae8efc-c6ae-4b4b-8a1d-78bb130f9e70/full (Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2023).

Martin, N. (1998). Un nuevo tratado para la UE: El Tratado de Ámsterdam. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3582/4311 (Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

Ocaña, J. (1999). *La Unión Europea: El proceso de integración y la ciudadanía europea*. Cliorederis. http://clio.rediris.es/udidactica/amsterdam.htm (Fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).

Parlamento Europeo. (2024a). *Tratado de Ámsterdam*. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam (Fecha de consulta: 7 de marzo de 2024).

Parlamento Europeo. (2024b). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam (Fecha de consulta: 5 de enero de 2024).

Parlamento Europeo. (2024c). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: La política exterior, objetivos, mecanismos y resultados*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados (Fecha de consulta: 14 de abril de 2024).

Unión Europea. (2004). *Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)*. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_es (Fecha de consulta: 30 de marzo de 2024).

# PARTE VI. LA VISIÓN CONSTITUCIONAL DE EUROPA, EL EURO, LA AMPLIACIÓN AL ESTE, LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y EL TRATADO DE LISBOA (2000-2009)

# Contexto histórico general 2000-2009

Ilani Yaret Valencia Díaz*

## Resumen

La primera década del siglo XXI estuvo marcada por eventos que redefinieron el panorama global. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (EE.UU.) marcaron un punto de inflexión en la política internacional, desencadenando la "guerra contra el terrorismo" con invasiones en Afganistán e Irak. América Latina enfrentó crisis económicas y políticas, destacando el colapso financiero de Argentina y el golpe de Estado en Honduras en 2009. En Europa, la ampliación de la Unión Europea y la consolidación del euro fueron hitos clave. La crisis financiera de 2008-2009, originada en EE.UU., afectó la economía global, mientras que desastres naturales como el tsunami en el sudeste asiático en 2004 y el huracán Katrina en 2005 causaron devastación. La década concluyó con la elección de Barack Obama, el primer presidente afroamericano de EE.UU. y la crisis financiera que redefiniría la economía mundial.

**Palabras clave:** Guerra contra el terrorismo, Crisis financiera 2008-2009, Expansión de la Unión Europea, Atentados del 11 de septiembre, Crisis argentina.

## Introducción

La primera década del siglo XXI inició con eventos que marcaron transformaciones significativas en la política, la economía y la seguridad global. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos redefinieron la estrategia de seguridad internacional, dando inicio a la denominada "guerra contra el terrorismo". Como respuesta, EE.UU. llevó a cabo invasiones en Afganistán e Irak, en un intento de desmantelar redes terroristas y establecer un nuevo orden en Medio Oriente.

Paralelamente, América Latina atravesó una serie de crisis económicas y políticas que evidenciaron la fragilidad de sus modelos económicos. La crisis argentina de 2001 fue un ejemplo paradigmático de los efectos del endeudamiento y la dependencia de los organismos financieros internacionales. La inestabilidad política también se reflejó en eventos como el

* Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

golpe de Estado en Honduras en 2009, lo que mostró la persistencia de conflictos internos en la región.

En Europa, la Unión Europea experimentó una de sus mayores expansiones con la adhesión de diez nuevos miembros en 2004 y la consolidación del euro como moneda oficial. Sin embargo, la segunda mitad de la década estuvo marcada por la crisis financiera de 2008-2009, que afectó gravemente la economía global, generando desempleo y recesión en múltiples países. Asimismo, los desastres naturales, como el tsunami en Asia en 2004 y el huracán Katrina en 2005, evidenciaron la vulnerabilidad del mundo ante catástrofes climáticas. Estos acontecimientos definieron el curso de la década y sentaron las bases para cambios estructurales en la política internacional, la economía global y la seguridad mundial.

## Contexto 2000- 2009

La primera década del siglo XXI fue inaugurada, mediáticamente hablando, por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; no obstante, más allá del terrorismo, se desarrollaron otros acontecimientos alrededor del mundo. Por ejemplo, Argentina inició el nuevo siglo con una crisis económica que provocó desestabilidad política en el país. Hacia finales de 1998 comenzó la recesión; durante el 2000 y los primeros meses de 2001 la administración de Fernando de la Rúa buscó apoyo externo para aplazar los vencimientos de las deudas; en septiembre el gobierno dejó de obtener crédito del Fondo Monetario Internacional (Cortés Conde, 2003).

En diciembre, el gobierno prohibió retiros en efectivo mayores a 250 pesos y transferencias al extranjero; dicha restricción se denominó "corralito" y desencadenó protestas ciudadanas, conocidas como "cacerolazos", que fueron reprimidas (CNNExpansión, 2014). Ante las presiones de los manifestantes de la Rúa dimitió; el presidente interino, Adolfo Rodríguez Saá, declaró la mayor moratoria de la historia y una semana después renunció al cargo (CNNExpansión, 2014).

Por otro lado, las acciones militares que marcaron el inicio del siglo XXI fueron consecuencia de los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001. El 11 de septiembre "19 terroristas secuestraron cuatro aviones comerciales y los estrellaron deliberadamente, causando miles de muertos y heridos" (Barry Jr. y Kwarta, 2019). Uno de los aviones impactó en el World Trade Center (WTC) 1, otro en el WTC 2, uno más en el Pentágono y el cuarto en Pennsylvania (Barry Jr. y Kwarta, 2019).

El 11/S fue percibido de distintas formas: algunos lo denominaron un punto de transformación en la historia, un ataque al poder militar y económico más grande del mundo, un ataque a la civilización occidental e

incluso un ataque al proceso de globalización (Merke, 2004); George W. Bush, quien unos meses antes había tomado posesión del cargo de presidente de EE.UU., "se refirió a la 'primera guerra del siglo XXI', Fareed Zakira (2001) dio por finalizado el 'fin de la historia', Lawrence Freedman (2002) habló de 'un nuevo tipo de guerra' y Fred Halliday (2002) diagnosticó una 'nueva configuración global'. Los diarios y revistas poblaron sus páginas con títulos como 'el día que cambió el mundo', 'ya nada será igual', o el 'comienzo del siglo XXI'" (Merke, 2004).

Para otros, el 11/S fue el resultado de la política que siguió EE.UU. durante las décadas anteriores. No obstante, para esa nación significó un cambio en la percepción de su seguridad (Merke, 2004). La respuesta inmediata fue la declaración de guerra contra los agresores, o guerra contra el terrorismo. El gobierno de "Estados Unidos ayudado por el Reino Unido comenzaron el 7 de octubre del 2001 la guerra de Afganistán, con el inicio de la llamada operación Libertad Duradera" (Melero Alonso, 2008), cuyo objetivo era deponer al régimen talibán y desmantelar las redes de Al Qaeda en ese país (Torres Velasco, 2004).

Otra de las acciones militares que se llevaron a cabo en el marco de la guerra contra el terrorismo fue la invasión a Irak, en marzo de 2003. En un primer momento, el objetivo fue "encontrar y destruir las armas de destrucción masiva del régimen de Husein y aniquilar a un posible aliado de Al Qaeda. Posteriormente, el discurso evolucionó hacia la necesidad de implantar la democracia en el Medio Oriente y remover del poder a un sanguinario dictador que había masacrado a su pueblo y declarado la guerra a sus vecinos" (Forigua Rojas, 2008).

El respaldo a las campañas militares en Afganistán e Irak fue fuertemente cuestionado tanto por los ciudadanos norteamericanos como por la comunidad internacional. En este sentido, el papel de los medios de comunicación fue indispensable para promover el dominio sentimental en la opinión pública, atrás quedaba la inexistencia de armas de destrucción masiva, ahora se trataba de salvar a la humanidad (Marín-Arroyave, 2015), de llevar la paz, la libertad y la democracia.

Mientras Estados Unidos llevaba a cabo las intervenciones militares en Afganistán e Irak, los atentados terroristas continuaban en otras partes del mundo. Por ejemplo, en octubre de 2002, más de dos centenas de personas, la mayoría turistas, perdieron la vida en un ataque suicida con bomba en una discoteca en Bali; casi simultáneamente, se registró otra explosión a unos 200 metros del consulado de Estados Unidos (Clarín.com, 2002). En agosto de 2003, en Yakarta, Indonesia, un coche bomba estalló en el hotel Marriott, causando la muerte de al menos 13 personas y más de 150 heridos (Agencias, 2003b). Los ataques fueron perpetrados por Yemaa Islamiya, un grupo vinculado a Al Qaeda (Agencias, 2003b). En octubre de 2005, en Bali, detonaron una serie de explosiones en la playa de Yimbarán

y en la zona comercial de Kuta, dejando un saldo de más de dos decenas de muertos y un centenar de heridos (Reinoso, 2005).

Las actividades terroristas no fueron las únicas en acabar con la vida de cientos de personas; durante el primer lustro, ocurrieron desastres naturales de gran magnitud que produjeron consecuencias desastrosas. En 2004, el Sudeste asiático fue afectado por un terremoto seguido de un tsunami que ocasionó la muerte de miles de personas, causó pérdidas materiales y afectó los sectores productivos. El 26 de diciembre, un sismo de magnitud 9.0 en la costa occidental de Sumatra, Indonesia, provocó un tsunami que viajó a través del Océano Índico, el cual causó la muerte de más de 150,000 personas –algunos de ellos turistas–, en varios países, entre ellos Indonesia, Sri Lanka, India, Tailandia, Somalia, Myanmar, Malasia, Islas Maldivas, Tanzania, Bangladesh, Seychelles y Kenia; además originó daños en Madagascar, alcanzó las costas de Australia y Nueva Zelanda e incluso la costa occidental de América del Sur y América del Norte (Estrada Roldán y Farbiarz Farbiarz, 2005).

En esta categoría, uno de los eventos más devastadores en EE.UU. fue el huracán Katrina. En agosto de 2005 tocó tierra en Nueva Orleans, con una clasificación de categoría 4 y con vientos superiores a 225 km/h acabó con la vida de más de 1,800 personas en diversos estados del país (El País, 2018).

En la Unión Europea (UE) esta fue una década de expansión y de introducción del euro como moneda. El 1 de enero de 2002 el euro entró en circulación en 12 países de la UE, en 2007, 2008 y 2009 ingresaron otros Estados a la eurozona (Stas, 2018). El 1 de mayo de 2004, se produjo la mayor ampliación de la UE: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Malta, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa ingresan como miembros; en 2007, se adhirieron Bulgaria y Rumania (Deutschland, 2017).

El terrorismo vuelve a ser noticia con los atentados simultáneos perpetrados en mayo de 2003 en Casablanca, Marruecos, donde se produjeron explosiones en cinco puntos de la ciudad: contra la Casa de España; en los alrededores del Hotel Safir; el consulado de Bélgica; la Alianza israelí y un cementerio judío (Agencias, 2003a), el balance fue de 45 muertos y más de cien heridos (Cobo, 2016).

El 1 de septiembre de 2004, en Rusia, un comando de Chechenia atrincheró las instalaciones de la escuela N° 1 de Beslán para exigir el retiro de las tropas rusas; el 3 de septiembre fueron detonadas dos bombas en el gimnasio de la escuela, seguidas de una operación de rescate en el que se usó armamento pesado, lanzagranadas y lanzallamas; los hechos terminaron en una matanza con un saldo de 330 personas muertas, de las cuales 186 eran niños (France 24, 2019).

Unos meses antes, el 11 de marzo de 2004, una serie de bombas explotaron en cuatro trenes en las cercanías de Madrid, España, dejando al menos 192 muertos y más de 1,400 heridos; Al Qaeda reivindicó el atentado (El País, 2004). Un año después ocurrieron explosiones de características similares en Reino Unido; el 7 de julio de 2005 cuatro estallidos de bomba paralizaron el transporte público de Londres; tres de las detonaciones acaecieron en el metro y la cuarta en un autobús de dos pisos, en los cuales perdieron la vida más de 50 personas y cientos resultaron heridos (Lehr, 2005).

Por otro lado, durante este decenio se consumó la independencia de tres países. En 1999 se realizó un referéndum en Timor Oriental, sin embargo, después de episodios de violencia en dicho territorio y el apoyo administrativo de Naciones Unidas, en mayo de 2002 se convirtió en un Estado independiente (Cadena Afanador y Devia Garzón, 2010). El 21 de mayo de 2006 se celebró un referéndum sobre la separación de Montenegro de Serbia, en el cual el 55.5% de los votantes se mostró a favor (Escobar Morales, 2007). El 17 de febrero de 2008, Kosovo declaró su independencia de manera unilateral, lo cual provocó dudas sobre la conformidad con el Derecho internacional (Radeljić, 2015).

Otro de los acontecimientos políticos que se pueden subrayar incluyen la Revolución naranja en Ucrania. A finales de 2004 un grupo de ucranianos, vestidos de naranja, protestaron por lo que consideraron unas elecciones fraudulentas y lograron revertir los comicios (Redacción BBC, 2011). Continuando en el ámbito electoral destaca: la alternancia del partido en el poder en México, en 2000, con el triunfo de Vicente Fox. En distintas partes del mundo las mujeres ganan elecciones para dirigir a su país: Angela Merkel en Alemania, 2005; Michelle Bachellet en Chile, y Ellen Johnson Sirleaf en Liberia, 2006; Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, 2007; y Dalia Grybauskaitė en Lituania, 2009 (Gonzales, 2017). En 2006 Evo Morales se convierte en el primer presidente de origen aymara de Bolivia; y en 2009 Barak Obama ganó las elecciones de EE.UU., siendo el primer presidente de origen afroamericano.

Si la primera mitad de la década se caracterizó por los atentados terroristas, la segunda mitad estuvo determinada por la crisis financiera y económica. El origen de la crisis hipotecaria de 2007 se halla en el exceso de gasto y endeudamiento de los estadounidenses, estimulado por bajas tasas de interés en el mercado inmobiliario, lo que provocó que muchas personas adquirieran propiedades por encima de su capacidad de pago (Zurita González *et al*., 2009).

Entre 1996 y 2005 se puede ubicar el boom inmobiliario en EE.UU., en el que el porcentaje de personas propietarias de su vivienda pasó de 65.4 a 68.9%; desde mediados de 2005 y durante 2006 el alza en el costo del crédito comenzó a impactar en el mercado; a finales 2007 el Banco de

la Reserva Federal endureció las reglas para los créditos *subprime*. Hacia el segundo semestre de 2008, con el colapso del mercado hipotecario de EE.UU. y la caída de grandes instituciones financieras se desencadenó la más grave crisis financiera y económica desde la Gran Depresión (Zurita González *et al*., 2009).

El vínculo entre los activos financieros, potenciado por la globalización económica y las tecnologías de la información, llevó a que la crisis del sector inmobiliario tuviera efectos en el resto del sistema financiero. El colapso de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, provocó olas de pánico entre servidores financieros vinculados a este banco de inversión (Marichal, 2014). Las quiebras financieras, las nacionalizaciones bancarias, las constantes intervenciones de los bancos centrales de las principales economías desarrolladas, los profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro sostenido de la actividad económica provocaron la recesión de la economía global (Zurita González *et al*., 2009).

Algunos efectos de la crisis económica mundial de 2008-2009 incluyeron una caída en los mercados bursátiles, la inversión y las tasas de ganancia en casi todas las naciones, una disminución en la producción y el comercio mundial, así como numerosas quiebras de empresas y la pérdida de empleo de 50 millones de personas alrededor del mundo (Marichal, 2014).

El último año de este período culmina con el primer golpe de Estado del siglo xxi. En 2009 el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, pretendía realizar una reforma constitucional que fue considerada por diversos sectores como una estrategia para hacer posible su reelección; ante el descontento del pueblo hondureño, la noche del 28 de junio, auxiliado por militares, Zelaya fue trasladado a Costa Rica; el Congreso lo destituyó de su cargo; Roberto Micheletti fue nombrado presidente interino y convocó a elecciones (Sánchez, 2019).

## Conclusiones

La primera década del siglo XXI se caracterizó por la interconexión de crisis políticas, económicas y de seguridad que redefinieron el sistema internacional. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron el inicio de una política de intervención militar liderada por Estados Unidos, con consecuencias geopolíticas que aún persisten. La guerra en Afganistán e Irak no solo afectó la estabilidad de Medio Oriente, sino que también generó debates sobre los límites de la soberanía y el papel de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo.

En el ámbito económico, la crisis de 2008-2009 expuso las debilidades del sistema financiero global, afectando mercados, empresas y trabajadores en todo el mundo. América Latina vivió un período de inestabilidad con

crisis como la de Argentina y el golpe de Estado en Honduras, reflejando la fragilidad institucional de la región. Mientras tanto, la Unión Europea experimentó su mayor ampliación y la consolidación del euro, fortaleciendo su papel en la economía global.

Por otro lado, los desastres naturales pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar la respuesta global ante emergencias. La tragedia del tsunami en Asia y el huracán Katrina demostraron las consecuencias de una gestión ineficiente ante catástrofes climáticas. Finalmente, la elección de Barack Obama en 2008 representó un cambio significativo en la política estadounidense y un símbolo de progreso en la lucha por la igualdad racial.

En conclusión, la década de 2000-2009 fue un período de transformación, marcado por conflictos, crisis y avances que sentaron las bases del mundo contemporáneo. Los eventos de estos años continuaron influyendo en las dinámicas políticas y económicas de la siguiente década, configurando un escenario global en constante cambio.

## Referencias


Agencias. (2003a, mayo 17). El ataque en Casablanca convierte a España por primera vez en objetivo del terrorismo islámico. *elmundo.es*. https://www.elmundo.es/elmundo/2003/05/17/internacional/1053126825.html

Agencias. (2003b, agosto 5). Un ataque con bomba contra un hotel de Yakarta deja 13 muertos y 150 heridos. *El País*. https://elpais.com/diario/2003/08/06/internacional/1060120802_850215.html

Barry Jr., D. T., y Kwarta, E. M. (2019). The September 11, 2001 terrorist attack and litigation aftermath. *Defense Counsel Journal, 86*(2), 1-32.

Cadena Afanador, W., y Devia Garzón, C. (2010). Timor-Leste o la construcción de la nación en un estado fallido. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 5*(2), 39-71.

Clarín.com. (2002, octubre 13). Un atentado terrorista en la isla de Bali provocó más de 150 muertos. *Clarín*. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/atentado-terrorista-isla-bali-provoco-150-muertos_0_ByLmx2mlAFe.html

CNNExpansión. (2014, julio 31). ¿Cómo fue la crisis argentina en 2001? *Expansión*. https://expansion.mx/economia/2014/07/31/12-puntos-de-la-crisis-argentina-en-2001

Cobo, I. F. (2016). Los atentados de Casablanca de 2003: Un punto de inflexión en el yihadismo marroquí. *Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 49, 15.

Cortés Conde, R. (2003). La crisis argentina de 2001-2002. *Cuadernos de Economía, 40*(121), 762-767. https://doi.org/10.4067/S0717-68212003012100049

Deutschland. (2017, marzo 16). Etapas de la integración europea. *deutschland.de*. https://www.deutschland.de/es/topic/politica/alemania-europa/etapas-de-la-integracion-europea

El País. (2004, marzo 12). Cuatro atentados simultáneos causan una matanza en trenes de Madrid. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/03/12/espana/1079046001_850215.html

El País. (2018, agosto 29). El desastre del Katrina en 20 cifras. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/08/29/actualidad/1440802252_529777.html

Escobar Morales, Á. (2007). Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras. *Oasis, 12*, 171-183.

Estrada Roldán, B. E., y Farbiarz Farbiarz, J. (2005). El terremoto y posterior tsunami del 26 de diciembre de 2004 en Indonesia. *DYNA, 72*(145), 85-90.

Forigua Rojas, E. (2008). Guerras de hoy y de ayer: Las guerras de Vietnam e Irak. *Papel Político, 13*(2), 567-614.

France 24. (2019, septiembre 3). Rusia: Tras 15 años de la toma de rehenes en Beslán, persisten las dudas. *France 24*. https://www.france24.com/es/20190903-rusia-masacre-escuela-primaria-beslan

Gonzales, E. (2017, marzo 8). 21 female leaders you should know. *Harper's BAZAAR*. https://www.harpersbazaar.com/culture/features/g6961/female-leaders-you-should-know/

Lehr, P. (2005). Los atentados terroristas del 7 de julio en Londres: El extremismo islámico golpea de nuevo. *Real Instituto Elcano*, 99. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+99-2005

Marichal, C. (2014). Historical reflections on the causes of financial crises: Official investigations, past and present, 1873-2011. *Investigaciones de Historia Económica, 10*(2), 81-91. https://doi.org/10.1016/j.ihe.2014.03.010

Marín-Arroyave, A. M. (2015). Medios de guerra o la guerra por otros medios. *DIXI, 17*(21), 41-49. https://doi.org/10.16925/di.v17i21.978

Melero Alonso, E. (2008). La guerra de Afganistán: Una guerra también contra el derecho. *Mientras Tanto*, 108/109, 91-106.

Merke, F. (2004). Entre el 9/11 y el 11/9. *Foro Internacional, 44*(4), 690-725.

Radeljić, B. (2015). Las discrepancias oficiales: La independencia de Kosovo y la retórica en Europa Occidental. *UNISCI Discussion Papers*, 36, 51-65. https://doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n36.48502

Redacción BBC. (2011, octubre 11). Ucrania: Golpe a la Revolución Naranja. *BBC News*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/10/111011_europa_ucrania_tymoshenko_tsb

Reinoso, J. (2005, octubre 1). Tres bombas causan 25 muertos en Bali. *El País*. https://elpais.com/diario/2005/10/02/internacional/1128204002_850215.html

Sánchez, V. (2019, junio 28). A diez años del golpe de Estado, Honduras se encuentra sumido en una crisis política. *France 24*. https://www.france24.com/es/20190628-diez-anos-golpe-estado-honduras

Stas, M. (2018, agosto 10). Historia y finalidad del euro. *Unión Europea*. https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/history-and-purpose-euro_es

Torres Velasco, J. (2004). Guerra en el siglo XXI: Asimetría, revolución y terrorismo. *Desafíos, 11*(0), 43-58.

Zurita González, J., Martínez Pérez, J. F., y Rodríguez Montoya, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. *Cotidiano, 157*, 17-27.

# El Tratado de Niza: ¿último eslabón del método comunitario?

Armando García G.*

## Resumen

En este texto se analizan los antecedentes, el desarrollo y los resultados más relevantes del Tratado de Niza desde la perspectiva integral del proceso europeo. A pesar de que su mayor contribución fue la de dar pie a la gran ampliación comunitaria hacia el Este, esta ciudad francesa no pasó a figurar dentro de las grandes "capitales" de la historia de la integración (París, Roma, Maastricht, Ámsterdam, Lisboa). Se pretende establecer por qué resultó ser un instrumento jurídico a caballo entre el método comunitario y el refuerzo del papel de los Estados miembros; pero al mismo tiempo, un puente de transición hacia una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea.

El artículo tiene como objetivo analizar el Tratado de Niza y su relevancia dentro del proceso de integración europea, destacando sus principales contribuciones, limitaciones y el rol que desempeñó como puente entre el método comunitario y el fortalecimiento de los Estados miembros en la Unión Europea.

Este ensayo sostiene que el Tratado de Niza, a pesar de su contribución a la expansión hacia el este de la UE, representó una reforma limitada que no logró resolver todos los desafíos pendientes. Sin embargo, estableció un marco que permitió una transición hacia un modelo más intergubernamental, abriendo paso a futuras reformas estructurales en la UE.

**Palabras clave:** reforma institucional, intergubernamentalismo, supranacionalidad, política de defensa, Tratado de Niza.

## Introducción

La reforma institucional dentro del proceso de construcción de la Unión Europea (UE) que concluyó con el Consejo Europeo de Niza entre el 7

* Profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y Maestro en Relaciones Internacionales, con especialidad en integración europea, por la Universidad Autónoma de Barcelona (España).

y el 11 de diciembre de 2000, dando pie al Tratado de Niza,[1] puede ser considerada, posiblemente, la reforma menos relevante y por lo tanto más infravalorada. Esta afirmación puede sostenerse a partir de que se consideraría a este Tratado el faro para el desarrollo de la UE a inicios del siglo XXI. Y, sin embargo, parafraseando a Joaquín Roy (2001), Niza nunca dejó de ser esa mezcla entre la piedra angular (visión optimista) y el fracaso de resolver cuestiones endémicamente pendientes (visión negativa) (Roy, 2001, 70).

En este sentido, en un principio el Tratado de Niza buscaba responder a cuestiones relativas a los "flecos" dejados por el Tratado de Ámsterdam relacionados con la ampliación, pero terminó por incidir tanto en el equilibrio institucional como en el equilibrio entre Estados y entre estos y las instituciones comunitarias (Moreiro González, 2002, 114), modificando las tres partes que conjuntan el método comunitario, aquel establecido a partir del reconocimiento de dos métodos de trabajo diferenciados: lo intergubernamental y lo supranacional, que en palabras de Anthony Giddens (citado por J. Roy), representa la especificidad de la Europa integradora: una "tercera vía" entre federalismo y el Estado tradicional, una forma diferente de autoridad (Roy, 2001, 70. Nota al pie número 11).

Se puede señalar que el periodo que abarca este instrumento va desde 2003, cuando entró en vigor después de la ratificación de los entonces 15 miembros de la Unión, hasta 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En este texto se aborda el por qué debía de ser el último eslabón del método comunitario para las reformas institucionales –vigente desde 1958– y sin embargo no lo fue. El documento se desarrolla en tres partes: los antecedentes y debates generales; las principales aportaciones y novedades introducidas por el texto; y finalmente, los escollos para su entrada en vigor, así como las consecuencias generales del mismo para el proceso integracionista.

## Fortalecer la estructura institucional de la Unión con miras a la ampliación

Para hablar de los antecedentes del Tratado de Niza podemos referirnos a dos momentos particulares. El primero de ellos, un momento más estructural, cuando la Unión Europea aceptó el hecho de la ampliación hacia los países de Europa del Este que habían formado parte del bloque socialista en el continente. El segundo momento, más específico, se ubica a partir de la insuficiencia del Tratado de Ámsterdam para preparar las institu-

1 Firmando el 26 de febrero de 2001 y publicado de manera oficial el 10 de marzo del mismo año (Véase Parlamento Europeo, 2001).

ciones comunitarias con miras a realizar efectivamente esta ampliación, una vez iniciadas las negociaciones formales para el ingreso de todos los solicitantes.[2]

De hecho, el propio Tratado de Ámsterdam ya establecía la convocatoria de dos sucesivas Conferencias de Representantes de los Estados miembros, mejor conocidas como Conferencias Intergubernamentales (CIG), para tratar las reformas institucionales necesarias para una Europa ampliada. Es así como menos de un año después de la entrada en vigor del acto jurídico firmado en la capital neerlandesa (mayo de 1999), se convocó a una CIG que inició el 14 de febrero del año 2000. Se puede decir que, junto a esta particularidad temporal, el Tratado de Niza está también definido porque una vez que inicia el debate en las negociaciones, éste se amplía para no sólo tratar la reforma institucional, sino buscar hacer frente de manera global a un tema fundamental que ya venía arrastrando la UE respecto a la necesidad de conectar con los ciudadanos y hacer frente a la crítica del déficit democrático (Mangas Martín, 2001, 250).

Al respecto, se ha dicho que tanto la eficacia como la transparencia eran temas que también debería de haber resuelto el Tratado de Niza pero que, sin embargo, se pasó muy por encima en aras de mantener la estructura del método comunitario basado en el equilibrio entre intereses nacionales (intergubernamentalismo) e intereses comunitarios (supranacionalidad). En este sentido, es necesario recalcar que las negociaciones técnico-gubernamentales que llevaron a Niza estuvieron acompañadas de un intenso debate respecto a cierta urgencia de dar un salto de calidad en la integración respecto a qué perfil de la Unión se querría, sin que el propio proceso y la ampliación se ralentizaran (Roy, 2001, p. 69). El mayor exponente de estos debates resultó ser Joschka Fischer[3] y su famoso discurso de mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín (Fischer, 2000).

También podríamos señalar como un antecedente a Niza el llamado caso austriaco,[4] que propició sanciones individuales hacia Viena por parte de los socios comunitarios y que generó que en las negociaciones previas se incluyera una reforma al artículo 7 del Tratado de la UE relativo al respeto

2 En 1993, con los Criterios de Copenhague, la UE aceptaba el hecho de que cualquier país europeo, pensando especialmente en los países excomunistas de Europa central y del Este, que cumpliera ciertas condiciones políticas y económicas, podría convertirse en miembro (Véase Ibryamova, 2003, 93-106).

3 Vicecanciller alemán y ministro de relaciones exteriores en el gobierno del canciller socialdemócrata Schröeder de 1998 a 2005. Además de miembro del Partido Verde puede ser considerado como un europeísta convencido. Véase https://www.cidob.org/content/pdf/1621

4 En las elecciones parlamentarias de octubre de 1999, el partido populista neonazi obtuvo una representación de casi el 30 %, lo que le permitió formar gobierno junto con los conservadores cristianos, a partir de febrero de 2000 (Véase Clarín.com, 2000).

de los principios fundamentales de la Unión, al cual terminó por añadírsele una función preventiva-disuasoria a partir de sumar la capacidad de constatación de riesgo claro de violación grave (Moreiro González, 2002, 134-137). Como señala Enrique Barón Crespo (2005) "la crisis política provocada por la formación de la Coalición negriazul, en Austria, lleva [...] a la necesidad de reflexionar sobre la Europa futura a partir de la Ampliación" (Barón Crespo, 2005a, 252). Resulta interesante señalar que 20 años después, el elemento disuasorio de este mecanismo ha sido activado tanto para Hungría como para Polonia, aunque el paso final –privar al Estado miembro de su derecho de voto dentro de las instituciones comunitarias– nunca se ha llevado a cabo (Véase Parlamento Europeo, 2020).[5]

En el ámbito de la reforma institucional, aunque el debate se abrió para pasar de solamente hablar del Consejo y la Comisión a incluir adaptaciones en todas las instituciones, el punto central de la reforma seguía siendo el voto ponderado en el Consejo. Esto fue porque lo que había prevalecido desde 1973 (la primera ampliación) hasta 1995 (la cuarta ampliación, también conocida como la ampliación hacia el Norte), era la "asimilación poblacional", es decir, los nuevos miembros eran equiparados en votos con aquellos miembros que tenían una población similar (Mangas Martín, 2001, 252).

En este sentido, el resumen de la negociación política llevada a cabo para llegar a un acuerdo entre los socios y las instituciones comunitarias puede hacerse en dos partes. Por una parte, la equiparación poblacional reforzó al interior del club comunitario una serie de "duelos" intrarregionales que son el reflejo de la búsqueda de equilibrios geopolíticos: Alemania *versus* Francia, Reino Unido e Italia (los 4 grandes en ese entonces,[6] de los cuáles en realidad poblacionalmente sólo lo es la primera); Bélgica *versus* Países Bajos (países poblacionalmente menores pero fundadores donde la primera siempre ha buscado no rezagarse frente al segundo); Portugal *versus* España (en el sentido de que aquel siempre ha querido mantenerse cerca de esta); y Luxemburgo *versus* un grupo de países pequeños futuros miembros del club[7] (en el sentido de diferenciar el peso del primero

5 Para 2024, después de un cambio de gobierno en Polonia encabezado por el expresidente del Consejo Europeo Donald Tusk, este país aún seguía bajo el procedimiento, pero intentando reestablecer las condiciones para lograr la suspensión del mismo (Véase Euronews, 2024).

6 Reino Unido dejó de formar parte de la toma de decisiones en la Unión Europea en enero de 2020, y de pleno efecto un año después, consumando el proceso de salida conocido como BREXIT, que inició en 2017 al activar el artículo 50 del Tratado de la UE, incorporado a partir del Tratado de Lisboa en 2009.

7 Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta, que ingresaron a la UE en la quinta ampliación, también conocida como la gran ampliación (junto con otros 5 Estados: Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia y Lituania) hacia el Este, en 2004.

frente a los otros). Justo este último ejemplo conecta con la otra parte del resumen de las negociaciones previas a la conclusión de los trabajos de la CIG: distinguir o no entre viejos y nuevos miembros con el argumento de las diferencias entre la madurez política en los socios más antiguos y las débiles estructuras político-sociales de los entonces candidatos (Mangas Martín, 2001, 254-260).

Las consecuencias de estas negociaciones sobre la reforma institucional es que al final si bien ésta fue integral (abarcó todas las instituciones), no fue equitativa: se utilizaron los cambios en el Parlamento Europeo como compensación respecto al voto ponderado en el Consejo, la piedra angular de la reforma institucional (Mangas Martín, 2001, 265).

## Más allá de las instituciones: la Política Europea de Seguridad y Defensa

Como se ha mencionado anteriormente, el punto central que buscaba el Tratado de Niza era establecer las condiciones institucionales con miras a una unión que podría contar con 25 o más Estados miembros. La respuesta que se dio al gran debate para la toma de decisiones en el Consejo fue la reponderación de los votos en el mismo, lo que conllevó a triplicar los votos totales: de 87 a 237 repartidos entre 15 Estados miembros, hasta llegar a los 345 para 27 Estados miembros.[8] Es así que la consecuencia general del reparto de votos ponderados fue que 170 de estos corresponderían para seis Estados grandes (los cuatro clásicos más España y Polonia, cuando ingresara) mientras que 175 se repartirían entre 21 Estados medianos y pequeños (Mangas Martín, 2001, 253-254).

Como resultado de esta nueva ponderación, la mayoría cualificada (el mecanismo fundamental para la toma de decisiones intergubernamental) sufría la mayor modificación que permitía "estirar" el espacio para dar cabida a todos los intereses nacionales: 255 votos de 345, que representaran al menos 62% de la población y al menos 14 Estados miembros. Al mismo tiempo, el Tratado de Niza también reguló directamente la minoría de bloqueo por primera vez (Mangas Martín, 2001, 257). Así mismo, el compromiso firmado en la ciudad francesa estableció la "ampliación" en el uso de esta mayoría cualificada para 29 casos nuevos en que se podrían adoptar decisiones comunitarias, lo que implicó al mismo tiempo un aumento

8 Aquí conviene recordar la temporalidad: para el momento en que se negociaba este instrumento jurídico, el debate no incluía el ingreso de Croacia, que se hizo efectivo en 2013. Para esta época, la relación UE-Los Balcanes pasaba por ser parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (Véase Barón Crespo, 2005b, 137-140).

relativo del peso del Parlamento Europeo gracias al método de codecisión (Mangas Martín, 2001, 260).

Respecto a la Comisión, el punto más importante es la reducción en su composición: a partir de Niza se pasa a un comisario por Estado miembro y la transformación en el procedimiento para el nombramiento de su presidente, dando forma al sistema actual aún recogido en el Tratado de Lisboa.[9] Se puede decir que la mezcla de intereses nacionales provocó en Niza que la institución comunitaria que debería representar los intereses supranacionales, entrara en una trampa paradójica: el aumento progresivo del número de miembros del colegio de comisarios hasta 27 fue insuficientemente compensando con el incremento relativo de los poderes del presidente (Moreiro González, 2002, 121), que buscaba evitar que los edificios Berlaymont y Charlemagne (ubicados en Bruselas) se volvieran escenario de manifestaciones personalistas ancladas en la representación nacional.

El Tratado también hace mejoras respecto a la cooperación reforzada, régimen que desde Ámsterdam se encontraba muy disperso. Estos cambios contribuyen al debate permanente entre profundización versus ampliación del proceso de integración, si recordamos que esta puede ser entendida, en palabras de Roy (2001) como "un pacto entre los Estados que quieran incrementar o acelerar su interrelación, sin que perjudiquen a los más lentos o sirvan de freno" (Roy, 2001, 80). A partir de Niza, se reforzó este mecanismo para la integración diferenciada tanto en el pilar comunitario como en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Mangas Martín, 2001, 272-275).

Hablar de la cooperación reforzada nos permite entrar más de fondo al impacto que tuvo el Tratado de Niza en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (para un acercamiento puntual véase Barbé, 2000), puesto que estableció un límite muy claro respecto a desarrollar una futura cooperación reforzada: podía aplicarse en la política exterior, pero se excluye expresamente a la defensa, además, la aplicación es relativamente limitada dado que no se permite ni en la definición de los principios y de las orientaciones generales, así como tampoco en la determinación de las estrategias comunes, las tres bases de esta política netamente intergubernamental (Mangas Martín, 2001, 278).

Para ser justos con el análisis se debe precisar que ni la seguridad ni la defensa estaban formalmente en la agenda de la CIG del año 2000. En lo que sería una negociación completamente política, el Consejo de Niza adopta el *Informe sobre la política europea de seguridad y defensa*, junto con

9 En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, los grupos políticos europeos impulsaron el mecanismo conocido como "spitzenkadidat"; sin embargo, una legislatura después (2019) perdió fuerza frente a las negociaciones intergubernamentales (Véase Aixalá i Blanch, 2014).

una Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Como menciona Luis N. González (2001), esto podría verse "...como la culminación de la etapa inicial de definición e institución de esta política... pero, por otro lado, cabe también contemplarlos como... el punto a partir del cual el proyecto [...tendría...] que concitar realmente la voluntad política de los Estados...".[10]

De cualquier forma, respecto a la PESC y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (para un acercamiento inicial véase González Bondia, 2000), la reforma operada por el Tratado de Niza representó un pequeño fortalecimiento ya que se podría decir que la redacción de los artículos 17 y 25 del Tratado de la UE certifica el nacimiento de una capacidad militar operativa propia de la Unión, así como la creación de la estructura orgánica encargada de gestionar esta política (Alonso, 2001, 206-207). A pesar de esto, es innegable que Niza mantuvo la naturaleza del desarrollo de la PESD: informes políticos basados en decisiones del Consejo sin vinculación jurídica obligatoria para los Estados miembros.

A pesar de ser patente la preocupación por abordar el desarrollo de las capacidades operativas en materia PESD, el Consejo Europeo de Niza no tuvo un reflejo correlativo en la reforma del Tratado respecto a la creación de una estructura fuerte puesto que de los tres órganos principales: Comité Político y de Seguridad (CPS), Comité Militar de la UE (CMUE) y Estado Mayor de la UE (EMUE),[11] sólo el primero estaba expresamente mencionado en la reforma del Tratado de Niza.

El artículo 25 del TUE es el que atribuyó poderes concretos al CPS para desempeñar el control y la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis, tanto civiles como militares, que se volvieron el ámbito de actuación de esta política (Alonso, 2001, 215). Respecto a los cambios conseguidos para el artículo 17 del TUE, hicieron que se minimizará el papel de la Unión Europea Occidental (UEO)[12] en la acción exterior de la Unión a la par que se mantuvieron las referencias a las misiones "Petersberg".[13] La desaparición de la referencia a la UEO puede ser vista como una de las concreciones del proceso de reordenamiento de la llamada arquitectura occidental de seguridad y defensa (cuyo pilar fundamental había sido la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN–) que

10 Este proceso, si bien fue institucionalizado inicialmente en el Tratado de Maastricht, tuvo como mayor detonante la crisis de Kosovo y la posterior declaración franco-británica de Saint Melo en 1998 (Véase Alonso, 2001, 198-199).

11 Órganos que fueron desarrollados fuera del marco comunitario, como resultados de la antigua Cooperación Política Europea (Véase Alonso, 2001, 217-218).

12 La Unión Europea Occidental fue una alianza defensiva creada en 1948 a partir del Tratado de Bruselas que dejó de existir formalmente como organización internacional en 2011.

13 Centradas en misiones humanitarias (Véase Moreiro González, 2002, 119).

comenzó durante la década de los años noventa del siglo pasado (Alonso, 2001, 226; puede consultarse también Aixalá y Sabiote, 2005).

Como forma positiva, aunque más bien discursiva, se puede decir que después de Niza se generalizó definitivamente la denominación PESD;[14] sin embargo, a pesar del impulso que representó la cita europea en la capital de la Costa Azul francesa, el desarrollo para esta política después de la reforma del Tratado no dio lugar al nacimiento de una formación específica del Consejo para los asuntos de defensa ni tampoco supuso ninguna alteración respecto a la capacidad de control del Parlamento Europeo en el ámbito general de la PESC (Alonso, 2001, 225).[15]

El Tratado de Niza no alteró en absoluto la especificidad del régimen jurídico general previsto por el Título V del TUE para la adopción de decisiones en materia de seguridad y defensa, en este sentido, la PESD se perfiló como una salvaguarda del intergubernamentalismo completamente ajeno al influjo del método comunitario (Alonso, 2001, 226).

## Después de Niza: el "ascenso" del intergubernamentalismo o el refuerzo de los Estados nación

Una particularidad importante respecto al Tratado de Niza es que preveía modificaciones institucionales a varias velocidades: en el momento de la entrada en vigor, otras a plazo a partir de una fecha determinada, mientras que algunas más estaban supeditadas a que se produjeran circunstancias seguras (pero con un plazo indeterminado) o circunstancias hipotéticas (condicionadas), especialmente con relación a los ritmos de las futuras ampliaciones (Matía Portilla, 2001, 78). Por ejemplo, las reformas de los escaños parlamentarios en el hemiciclo de Estrasburgo eran aplicables al inicio de la VI legislatura europea, que incluyó las dos etapas de la quinta ampliación: 2004 y 2007.[16]

Las consecuencias inmediatas –y no tan inmediatas visto en retrospectiva–, del Tratado de Niza nos llevan a señalar que si bien este instrumento jurídico representaba la continuidad del método comunitario (mezcla entre lo intergubernamental y lo supranacional), al final consolidó el papel de los Estados-nación dentro del proceso. Dicho en otras palabras, pese al aumento de materias que en su momento se resolverían a través de la

14 Frente hasta la entonces usada *Política Europea Común de Seguridad y Defensa* (Véase Alonso, 2001, 209-210). Para un debate más amplio respecto a esta evolución véase: González Bondia, 2005.

15 Para el punto relativo al control parlamentario, véase Barbé y Herranz, 2007.

16 En 2007 se sumaron a la Unión tanto Bulgaria como Rumania, como parte de la ampliación hacia el Este, en lo que puede ser considerada la quinta ampliación "a".

mayoría cualificada, el poder cedido por los Estados sería menor en una Unión Europea cuyas negociaciones dentro del Consejo debían llevarse entre 27, y como lo señaló Francisco Matía Portilla (2001), "esta última reflexión permite afirmar que los grandes beneficiarios por el Tratado de Niza son [fueron] los gobiernos de los Estados miembros" (Matía Portilla, 2001, 91-92).

Como parte del análisis final, se puede decir que los cabos sueltos de Niza fueron el origen de la propuesta de Constitución (que inicialmente tendría que haber sido la segunda CIG recogida en el texto de Ámsterdam) y particularmente del Tratado de Lisboa: una búsqueda de transparencia, eficacia y un claro reparto de competencias que debería facilitar la comprensión de la toma de decisiones. En este sentido, al Tratado de Niza se le añade un documento político que recoge la idea de abordar este debate: la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea (González Martín, 2003, 740-741).

Esta Declaración no sólo se limitaba a concretar una nueva cita con agenda de debate para el año 2004, si no que propone un nuevo método, que a lo largo del año 2001 empezó a estructurar el debate de analizar y aprobar el propio Tratado de Niza con el objetivo de abordar el escenario "post-Niza" a partir de tres fases: una reflexión abierta –democrática–, una reflexión estructurada –institucional– y una conferencia política gubernamental corta y decisiva (Véase Barón Crespo, 2005c, 262-265).

A partir de esto, se podría decir que con el Tratado de Niza se esperaba el inicio del fin de una etapa del proceso de integración construido mediante la reforma de mínimos[17] que comenzó en Maastricht y que tendría que haber concluido después de la Convención amplía encargada de preparar los trabajos de la segunda CIG que en su momento estipuló la cita en Ámsterdam, convención que debía recoger el debate abierto a toda la ciudadanía europea convocada por la Declaración de Laeken de diciembre de 2001.[18]

Éste es, quizá, el elemento más relevante del Tratado de Niza: para encarar los retos que enfrentaría la Unión en un mundo globalizado y acercar a Europa a los ciudadanos terminando de prepararla para la ampliación, el instrumento jurídico europeo analizado en este texto tendría que haber dejado de tener vigencia relativamente pronto. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de los párrafos anteriores, el agotamiento del método comunitario de los pequeños pasos junto con el método diplomático de reformas que requiere el consenso de todos los Estados miembros terminaron por condicionar el "efecto Niza", tanto en su momento contemporá-

17 Andrew Moravcsik llamó a esto el "mínimo común denominador" (Véase Moravcsik, 1996, 297-300).

18 Para un acercamiento a la Convención, véase Giscard d'Estaing, 2003, 23-29.

neo –con un alcance menor en las reformas– como en su momento futuro: resultó costoso de ratificar debido al rechazo en el referéndum irlandés de junio de 2001, lo que provocó que el periodo de ratificación se extendiera más de un año después (Véase Yárnoz, 2002).

Habría que señalar que de Los Quince, sólo Dublín debía someter por ley el texto a un referéndum, mientras que el resto optó por procedimientos parlamentarios ordinarios. Y aunque el primer resultado negativo con un 54 % de los votos pareció en su momento sorprendente, no lo es del todo si se considera que la participación del electorado rozó el 35 %, reflejo inequívoco de una campaña de bajo perfil (Véase Redacción, 2011).

El "no" irlandés a Niza sacudió lo que se esperaba sería un tránsito pacífico para hacer posible la ampliación y suscitó un par de cuestiones de fondo para la construcción europea, más allá del argumento estatal de comprometer la tradicional neutralidad irlandesa a partir de las reformas mencionadas respecto a la PESD (Véase El País, 2002). La primera, según los estudios posteriores al referéndum, el porcentaje del voto contrario aumentó en paralelo al desconocimiento del Tratado por los ciudadanos (Véase Yárnoz, 2001), reflejo de la naturaleza cada vez más compleja de los acuerdos institucionales; la segunda, se apuntó también que el enfriamiento europeísta de la isla de Eire, se relacionaba con su salida de los países más beneficiados de la cohesión, lo que podría verse como una señal de amenaza a la "solidaridad de hecho"[19] sobre la cual está construido el proyecto común (Véase Barón Crespo, 2005d, 266-270).

Frente a este análisis habría que recalcar que la pregunta del primer referéndum generó confusión en la población irlandesa, situación aprovechada por una amalgama dispar y heterogénea defensora del "no" con el argumento de querer evitar la construcción de un "súper Estado" en el cual los países pequeños perderían poder en las instituciones comunitarias. Finalmente, la forma de salvar este escollo consistió en replantear la pregunta y realizar una segunda consulta en octubre de 2002, que arrojó un resultado favorable a ratificar Niza, básicamente a partir de la movilización del electorado, en contraposición a la escasa participación que se había tenido 15 meses antes; dando paso a lo que en los círculos de Bruselas se le llamó la "luz verde", una clara referencia al color nacional de Irlanda también llamada "isla esmeralda", a la ampliación.

19 Palabras textuales utilizadas en la Declaración Schuman (Véase Truyol y Serra, 1999, 175).

## Conclusiones

Siguiendo con lo argumentado a lo largo de este trabajo, para finalizar se podría hacer un ejercicio especulativo sobre qué hubiera pasado de haber ocurrido el rechazo del texto en otro Estado miembro, con mayor peso político en la UE como sucedió en 2005 con Francia y Países Bajos. En este caso, el gobierno de Dublín se enfrentó a la oposición por parte de los socios a renegociar el Tratado, por lo que tuvo que contentarse con una declaración política en favor de su neutralidad y volcarse en una intensa campaña institucional tanto a nivel estatal como desde Bruselas, apelando a la innegable realidad de que desde 1973, "el éxito económico de Irlanda se debe a su vinculación con Europa" (Véase Oppenheimer, 2002).

A partir de lo explicado respecto a las aportaciones del Tratado de Niza a lo largo de este escrito, se puede afirmar que si bien innegablemente contribuyó en el largo camino del proceso de integración, fue un instrumento jurídico comunitario que tuvo una naturaleza particular: en el momento de su concepción se sabía que su vigencia debería ser corta, pues durante el periodo de ratificaciones se habían iniciado ya los trabajos de la Convención Europea, pensada para dar un salto cualitativo respecto a la naturaleza del proyecto europeísta.

Como se mencionó al principio del artículo, el método comunitario diseñado por los tratados fundacionales de la UE se estructuró a partir de las relaciones entre los Estados (intergubernamental) y las instituciones (supranacional). Con la consolidación de la balanza de los fundamentos políticos y jurídicos del lado del intergubernamentalismo, especialmente a partir de las negociaciones y puesta en funcionamiento de la reforma institucional que instrumentó el documento supranacional abordado en este análisis, el debate ha pasado de ser sobre la cesión de la soberanía a la construcción de una soberanía compartida entre los Estados, donde un ejemplo paradigmático de esta idea puede encontrarse en el ámbito de la política de seguridad y defensa, especialmente a partir de las características y limitantes que dicho texto estipulaba.

En este sentido, la vigencia final que tuvo el Tratado de Niza –siete años, una vez que entró en vigor el 1 de febrero de 2003– puede ser vista como el puente entre dos etapas: la primera, relacionada con el método comunitario y su agotamiento; la segunda, después del fracaso de la Constitución Europea (Parlamento Europeo, s.f.), de naturaleza federalista intergubernamental consagrada a partir del Tratado de Lisboa.[20]

20 Respecto al debate federal en Europa puede verse Habermas, 2012.

## Referencias


Aixalá i Blanch, A. (2014). ¿Un presidente para Europa? Las elecciones de 2014 como respuesta a la crisis democrática europea. *Bones Pràctiques Europees*, 08/14, Fundació Catalunya Europa. www.catalunyaeuropa.net

Aixalá, A., y Sabiote, M. A. (2005). ¿El fin de la comunidad de seguridad atlántica? En E. Barbé (Coord.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak* (pp. 51-67). Madrid: Catarata.

Alonso, L. N. G. (2001). La política Europa de Seguridad y Defensa después de Niza. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 5(9).

Barbé, E. (2000). La PESC: desafíos políticos y límites institucionales. En E. Barbé (Coord.), *Política exterior europea* (pp. 107-128). Barcelona: Ariel Estudios Europeos.

Barbé, E., y Herranz, A. (2007). *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Barcelona: IUEE-UAB-Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 148.

Barón Crespo, E. (2005a). El abrazo de la Unión. En *Europa. Pasión y Razón*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Barón Crespo, E. (2005b). La UE y los Balcanes. En *Europa. Pasión y Razón*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Barón Crespo, E. (2005c). Post Niza. En *Europa. Pasión y Razón*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Barón Crespo, E. (2005d). Post-Niza, diez tesis para el debate. En *Europa. Pasión y Razón*. Madrid: Biblioteca Nueva.

BBC Mundo Redacción. (2011, noviembre 2). La historia europea de referendos fallidos. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111102_economia_euro_crisis_referendum_historia_az

Clarín.com. (2000, febrero 4). La irrupción de la ultraderecha: una alianza de ultraderechistas y conservadores. *El Clarín*, Buenos Aires. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/austria-gobierno-neonazi-primera-vez-segunda-guerra_0_r1r-A3slCFl.html

El País. (2002, octubre 18). El recuento parcial de los votos en Irlanda da el "sí" al Tratado de Niza. *El País*. https://elpais.com/internacional/2002/10/19/actualidad/1034978401_850215.html

Euronews. (2024, febrero 20). Polonia busca la reconciliación con la UE y desactivar el artículo de suspensión número 7. *Euronews*. https://es.euronews.com/my-europe/2024/02/20/polonia-busca-la-reconcialiacion-con-la-ue-y-desactivar-el-articulo-de-suspension-numero-7

Fischer, J. (2000, mayo 12). From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration. Berlín. https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161ycardId=192161

Giscard d'Estaing, V. (2003). El camino de la Convención Europea. En J. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Velázquez Flores (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés.

González Bondia, A. (2000). La política de defensa de la Unión Europea. En E. Barbé (Coord.), *Política exterior europea* (pp. 129-155). Barcelona: Ariel Estudios Europeos.

González Bondia, A. (2005). La constitucionalización de la seguridad y la defensa en la nueva Unión Europea: singularidad versus coherencia. En F. Esteve y M. Pi (Eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional* (pp. 159-181). Barcelona: Fundación CIDOB.

González Martín, N. (2003). Tratado de Niza. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 36(107).

Habermas, J. (2012). *La constitución de Europa*. Madrid: Editorial Trotta, 125.

Ibryamova, N. (2003). La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: negociando una oportunidad histórica. En J. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Velázquez Flores (Coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América* (pp. 93-106). México: Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés.

Mangas Martín, A. (2001). *El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión Europea ampliada*.

Matía Portilla, F. J. (2001). El Tratado de Niza y el futuro (inmediato) de la Unión Europea. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 3(5).

Moravcsik, A. (1996). Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. En M. O'Neill, *The Politics of European Integration. A reader*. USA: Routledge, Document 42.

Moreiro González, C. J. (2002). El Tratado de Niza: ¿una invitación al intergubernamentalismo mágico?

Oppenheimer, W. (2002, octubre 19). Irlanda opta hoy entre dar el "sí" a Niza o abrir una crisis en la UE. *El País*. https://elpais.com/diario/2002/10/19/internacional/1034978415_850215.html

Parlamento Europeo. (2001). Tratado de Niza. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-thetreaties/treaty-of-nice

Parlamento Europeo. (2020, enero 9). Hungría y Polonia: avances en los procedimientos del Artículo 7. *Destacado del Pleno*. Estrasburgo: Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2020-01-13/5/hungria-y-polonia-avances-en-los-procedimientos-del-articulo-7

Parlamento Europeo. (s. f.). El Tratado de Niza y la Convención sobre el futuro de Europa. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/4/el-tratado-de-niza-yla-convencion-sobre-el-futuro-de-europa

Roy, J. (2001). Ensalada de Niza: la reforma institucional. En J. Roy y R. Domínguez Rivera (Coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: UNAM-FCPYS-Plaza y Valdés.

Truyol y Serra, A. (1999). *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Tomo I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid: Tecnos.

Yárnoz, C. (2001, julio 2). Cuatro de cada diez europeos no han leído ni entendido nada sobre el Tratado de Niza, según el Eurobarómetro. *El País*. https://elpais.com/diario/2001/07/03/internacional/994111213_850215.html

Yárnoz, C. (2002, octubre 21). Los Quince reciben con alivio el "sí" irlandés que hace imparable la reunificación de Europa. *El País*, Madrid. https://elpais.com/diario/2002/10/21/internacional/1035151204_850215.html

# El euro: orígenes y proceso de adopción, disertaciones en torno a la moneda común

Enrique Catalán Salgado*

## Resumen

Este artículo propone una reflexión sobre las particularidades en torno a la creación del euro y su funcionamiento, los acuerdos sobre los que descansa y la institución que lo gobierna, pues se trata de una moneda común que circula y se usa libremente entre países con diferentes grados de desarrollo económico, diferentes capacidades productivas y que cuentan con muy distintos niveles de ingreso en sus respectivas poblaciones. Esto hace del euro una moneda más compleja de lo que parece, pues requiere mecanismos e instituciones especiales que regulen su funcionamiento y eviten los desequilibrios tanto entre los países de la eurozona como entre los que aún no adoptan la moneda.

El propósito de este artículo es reflexionar sobre el proceso de creación y adopción del euro, así como sobre las particularidades de su funcionamiento, destacando los desafíos económicos y políticos que implica su uso como moneda común en la Unión Europea.

Se plantea que el euro es una moneda compleja, cuyo éxito depende de un fuerte compromiso político y de la existencia de mecanismos e instituciones específicos, como el Banco Central Europeo, que regulan su uso para evitar desequilibrios entre los países de la eurozona y aquellos que aún no han adoptado la moneda.

**Palabras clave:** Euro, eurozona, Eurosistema, Banco Central Europeo, Moneda común.

## Introducción

Actualmente el mundo está muy familiarizado con la existencia del euro, no solo porque se usa cotidianamente en todo tipo de transacciones co-

* Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Política y Cultura Unidad Xochimilco. Licenciado en Relaciones Internacionales por la FCPyS UNAM, Maestro en Relaciones Internacionales y Doctorante en Ciencias Sociales por la UAM.

merciales en los países miembros de la Unión Europea (UE) que adoptaron su uso, también es un referente mundial por tratarse de una de las cuatro divisas que forman la canasta del Fondo Monetario Internacional para definir el valor de los Derechos Especiales de Giro (DEG), lo que sin duda permite afirmar que se trata de una moneda fuerte que ha dado grandes ventajas comerciales a la UE tanto en su región como fuera de ella.

> El euro es la segunda moneda más utilizada en las transacciones financieras internacionales (aproximadamente un 39% de su volumen), sin incluir los pagos dentro de la zona del euro, expresados en euros (Unión Europea, 2020).

La relevancia internacional del euro también puede observarse en el hecho de que 60 países y territorios en todo el mundo fuera de la Unión Europea, que abarcan África y la Polinesia Francesa, tienen sus monedas vinculadas directa o indirectamente al valor de esta moneda.

Sin embargo, este éxito del euro como una moneda fuerte y su popularidad en el mundo tiende a invisibilizar sus particularidades y a concebirla simplemente como una moneda más, cuando en realidad su historia y funcionamiento tienen peculiaridades de gran importancia para la estabilidad económica de la UE en general y de cada uno de sus miembros en particular, que son del interés de los estudiosos de la región y las relaciones internacionales.

En dicho sentido, destacan de manera particular dos aspectos fundamentales íntimamente relacionados: primero el enorme compromiso y la confianza depositada en el proyecto de integración europea por cada uno de los países que adoptaron el euro como su moneda, pues incorporarse a la llamada Eurozona (EZ) implicó enormes negociaciones políticas y cambios en las economías nacionales, esta confianza en el que hasta ahora es el proyecto de integración más completo y exitoso del mundo se ve claramente refrendada en el segundo punto, pues cada uno de los países que utilizan el euro tuvieron que renunciar a la capacidad soberana de establecer su política monetaria, y en cambio, accedieron a crear y ser parte de una institución de carácter supranacional en esta materia, el Banco Central Europeo (BCE), que es quien ahora conduce una política monetaria única para todos ellos.

En este breve articulo propongo una reflexión sobre estas particularidades y el proceso de construcción a través del cual se logró consolidar la moneda común, pues no se trata solamente de conciliar aspectos económicos, si no de una gran voluntad política de todos los países involucrados, cuyo resultado fue un solido andamiaje institucional que permite avanzar hacia una política monetaria común y un equilibrio económico en la Unión Europea.

## Antecedentes de la moneda única y surgimiento del euro

Aunque el proceso de integración de la Unión Europea puede rastrearse hasta los años cincuenta con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero y la posterior firma del Tratado de Roma en 1957 mediante el cual se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), lo cierto es que debido a la construcción institucional y a la priorización de otros pilares del proceso de integración, los primeros esfuerzos por una unión en la política económica y monetaria tuvieron que esperar hasta 1979, cuando finalmente se crea el Sistema Monetario Europeo (SME) como un mecanismo para lograr la necesaria estabilidad monetaria, que se había visto perjudicada, entre otros factores, por la crisis del petróleo que impactaba de diversas formas a los integrantes de la CEE.

El SME consistía básicamente en un régimen de tipos de cambio para fomentar una mayor cooperación y cercanía en las políticas monetarias de los bancos centrales de los países miembros, el principio bajo el cual funcionaba era mantener un tipo de cambio estable pero flexible mediante una unidad monetaria creada como referencia común para este fin: la Unidad Monetaria Europea (ECU, por sus siglas en inglés). Teniendo como instrumento monetario el valor del ECU, el SME podía controlar las fluctuaciones mediante el Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC) (Eurostat, 2020).

Este fue un salto importante hacia la integración monetaria, pues debido a que el tipo de cambio solamente podía modificarse mediante común acuerdo de los miembros en la Comisión Europea, en los hechos esto significó "una coordinación sin precedentes de la soberanía monetaria" (Unión Europea, 2020).

Los resultados positivos de este mecanismo impulsaron las intenciones de la Comunidad Europea hacia la integración monetaria, y tras la elaboración y publicación del llamado Informe Delors[1], se llegó a la conclusión de que era posible lograr la unión económica y monetaria si esta se realizaba en tres fases graduales, como se muestra en el siguiente cuadro.

1 Se conoce al documento por este nombre en honor al entonces presidente de la CE Jacques Delors, que en 1988 fue quien propuso y constituyó un comité formado por los bancos centrales nacionales de todos los Estados parte para estudiar y proponer las vías mediante las cuales se podría lograr la Unión Económica y Monetaria, el informe Delors fue el resultado de dicho estudio.

## Cuadro 1. Fases de integración económica y monetaria planteadas en el informe Delors

| Fase y periodo de aplicación | Características principales |
|---|---|
| Primera fase (desde el 1 de julio de 1990) | • Liberalización completa para las transacciones de capital<br>• Incremento de la cooperación entre los bancos centrales<br>• Libre utilización del ECU<br>• Mejorar de la convergencia económica |
| Segunda fase (desde el 1 de enero de 1994) | • Creación del Instituto Monetario Europeo (IME)<br>• Prohibición a los bancos centrales de conceder crédito<br>• Incremento de la coordinación de las políticas monetarias<br>• Refuerzo de la convergencia económica<br>• Proceso conducente a la independencia de los bancos centrales nacionales, que debía concluir a más tardar en la fecha del establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales |
| Tercera fase (desde el 1 de enero de 1999) | • Fijación irrevocable de los tipos de conversión<br>• Introducción del euro (como moneda común)<br>• Ejecución de la política monetaria única por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales<br>• Entrada en vigor del mecanismo de tipos de cambio dentro de la UE (MTC II)<br>• Entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento |

Fuente: elaboración propia, con datos de la página del Banco Central Europeo https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html

Como se observa, es hasta la fase tres, después de crear la robustez institucional necesaria y mejorar convergencia económica, cuando se considera posible introducir la moneda común; también es importante esta etapa porque con el inicio de la fijación irrevocable de los tipos de cambio se marca el inicio de la política monetaria única bajo la supervisión del Banco Central Europeo.

Por lo tanto, el primer planteamiento del euro se encuentra en el informe Delors; y los preparativos jurídicos, políticos e institucionales necesarios para su aplicación ya aparecen reflejados en el Tratado de la Unión Europea de 1992, también conocido como Tratado de Maastricht.

En este tratado se establecieron las reformas necesarias e indispensables para aplicar la unión monetaria, concretamente en las disposiciones que incluyen el artículo 4A, referente a la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE), así como también la inclusión del artículo 4B mediante el cual se crea el Banco Europeo de Inversiones (Diario Oficial, Titulo II, inciso 7).

El euro se introdujo al sistema económico el 1 de enero de 1999 como estaba previsto en la fase 3; sin embargo, es importante precisar que los primeros años su aplicación fue en esencia una "moneda virtual" que se usó exclusivamente para efectos contables y pagos electrónicos, este pe-

riodo sirvió para familiarizarse con su uso y para afinar los detalles de la sustitución de las diferentes monedas nacionales.

La nueva unidad monetaria en su forma física, es decir las monedas y billetes, entraron en circulación hasta el 1 de enero de 2002, un momento histórico tanto por su significado en términos de la positiva evolución de la integración económica europea, como porque representó el fin de las monedas nacionales de los países miembros al volverse el euro la única moneda de curso legal en la eurozona, tal como lo establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el artículo 128 y también el artículo 11 del Consejo de 3 de mayo de 1998 sobre la introducción del euro.

## Eurosistema: el Banco Central, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y la política monetaria

El Banco Central y el Sistema Europeo de Bancos Centrales de los países de la eurozona forman en conjunto el Eurosistema, el cual tiene su base legal en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El objetivo principal del Eurosistema, establecido en el artículo 127 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es mantener la estabilidad de precios para salvaguardar el valor del euro, y para ello tiene 4 responsabilidades principales: defender e implementar la política monetaria única, conducir operaciones de divisas, mantener y administrar las reservas de moneda extranjera en la eurozona y promover un funcionamiento adecuado del sistema de pagos.

Por lo anterior, una parte importante de las tareas del BCE es la supervisión de los organismos financieros que forman parte de la eurozona, en la cual es la autoridad monetaria.

Aunque han transcurrido dos décadas de la creación del euro, no todos los países de la Unión Europea son parte de la eurozona (ver cuadro 2), esta diferencia no es exclusivamente por la dificultad de algunos países para lograr los criterios de convergencia económica, en casos como el de Dinamarca se trata de una decisión política, pues utilizó una cláusula de exclusión voluntaria[2] y por lo tanto no está obligado a utilizar la moneda

2 Los Estados parte tienen la facultad de negociar una cláusula de exclusión voluntaria de la legislación o los tratados de la Unión Europea y decidir no participar en determinados ámbitos.

común, este también fue el caso de Reino Unido durante su pertenencia a la UE[3].

Sin embargo, al existir en la Unión Europea países que por diversas razones no han adoptado el euro como su moneda, es necesario mantener una estrecha relación con sus bancos centrales de tal manera que se procure un acercamiento en las políticas monetarias y no se genere inestabilidad, para esta importante coordinación existe el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que comprende conjuntamente al BCE y a los Bancos Centrales Nacionales de todos los Estados miembros de la UE, sin importar que sean o no parte de la eurozona, como explica el propio BCE, "mientras existan miembros que no hayan adoptado el euro, será necesario mantener la distinción entre el eurosistema y el SEBC" (Banco Central, 2011, p. 13).

## Cuadro 2. Países miembros de la Unión Europea y de la Eurozona

| Año de entrada a la UE | Países | Año de incorporación a la Eurozona/ Razones de no incorporación | PIB MMDD (2018) |
|---|---|---|---|
| 01/01/58 | **Alemania** | 1999 | 3948 |
| | **Bélgica** | 1999 | 542 |
| | **Francia** | 1999 | 2778 |
| | **Italia** | 1999 | 2084 |
| | **Luxemburgo** | 1999 | 70.8 |
| | **Países Bajos** | 1999 | 913.7 |
| 01/01/73 | **Dinamarca** | Autoexclusión (opt-out) | 355.7 |
| | **Irlanda** | 1999 | 382.5 |
| 01/01/81 | **Grecia** | 2001 | 218 |
| 01/01/86 | **España** | 1999 | 1419 |
| | **Portugal** | 1999 | 240.7 |
| 01/01/95 | **Austria** | 1999 | 455.3 |
| | **Finlandia** | 1999 | 276.7 |
| | **Suecia** | No cumple criterios | 556.1 |
| 01/05/04 | **Republica Checa** | No cumple criterios | 245.2 |
| | **Chipre** | 2008 | 24.9 |
| | **Eslovaquia** | 2009 | 105.9 |
| | **Eslovenia** | 2007 | 54 |
| | **Estonia** | 2011 | 30.7 |
| | **Hungría** | No cumple criterios | 157.9 |
| | **Letonia** | 2014 | 34.4 |
| | **Lituania** | 2015 | 53.4 |
| | **Malta** | 2008 | 14.5 |
| | **Polonia** | No cumple criterios | 585.7 |

3 Aunque oficialmente el Reino Unido dejó de pertenecer a la Unión Europea en enero de 2020, durante el tiempo que fue miembro de pleno derecho nunca adoptó el euro, acogiéndose a una exclusión voluntaria bajo diferentes argumentos económicos.

| Año de entrada a la UE | Países | Año de incorporación a la Eurozona/ Razones de no incorporación | PIB MMDD (2018) |
|---|---|---|---|
| 01/01/07 | **Bulgaria** | No cumple criterios | 65.13 |
| | **Rumanía** | No cumple criterios | 239.6 |
| 01/07/13 | **Croacia** | No cumple criterios | 60.9 |
| | | | |
| | **PIB de la Unión Europea (27 países)** | | 15912.73 |
| | PIB de la Eurozona (19 países) | | 13646.5 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial para cada uno de los países. Consultado en https://datos.bancomundial.org/pais el 8 de septiembre de 2020.

Como se observa en el cuadro 2, existen ocho países que no han adoptado el euro de los cuales se considera que siete no cumplen los criterios de convergencia que solicita la Unión Europea para adoptar la moneda única.

Estos criterios obedecen a razonamientos prácticos de estabilidad económica (cuadro 3), fundamentalmente se establecen para garantizar que el país miembro que desea incorporarse realmente tenga la capacidad de adoptar el euro sin que esto signifique un riesgo de desestabilización para su economía nacional, o para la UE en su conjunto.

Los países candidatos a la eurozona deben haber tenido una administración destacada y adecuada de su banco central y de otros asuntos económicos como son la integración de los mercados y la balanza de pagos.

También debe señalarse como un aspecto particularmente necesario y relevante, que el banco central nacional del Estado miembro interesado debe ser autónomo para que la política monetaria decidida por el Banco Central Europeo también lo sea (Comisión Europea, 2020), ya que una característica fundamental del BCE es mantenerse independiente de toda influencia política, como lo establece el artículo 130 del TFUE "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".

Los encargados de validar el cumplimiento de estos criterios de convergencia son la Comisión Europea y el BCE, su decisión es posteriormente ratificada por el Consejo ECOFIN, el Parlamento y los Jefes de Estado, y solo en caso de ser aprobados pueden iniciar la adopción del euro (Unión Europea (b), 2020).

## Cuadro 3. Criterios de convergencia e instrumentos de medición para integrarse a la eurozona

| Objeto de medición | Instrumento de medición | Criterio de Convergencia |
|---|---|---|
| Estabilidad de precios | Inflación armonizada de precios al consumidor | Un desempeño de precios que sea sostenible y una inflación promedio no mayor a 1.5 puntos porcentuales por encima del promedio de los tres Estados miembros con mejor desempeño. |
| Finanzas públicas sostenibles | Déficit gubernamental y deuda | No tener déficit excesivo al momento de la revisión |
| Durabilidad de la convergencia | Tasa de interés de largo plazo | No más de dos puntos porcentuales por encima del promedio de los tres Estados miembros con mejor desempeño en términos de estabilidad de precios |
| Estabilidad del tipo de cambio | Avances en los tipos de cambio en MTC II | Haber participado en MTC II por lo menos dos años sin tensiones severas, en particular sin haber devaluado su moneda en relación del euro |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea, Convergence criteria for joining, 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en

El proceso de incorporación a la eurozona no es sencillo ni rápido, por esta razón el TFUE no establece un periodo o tiempo límite para unirse, ya que en gran medida esto dependerá de la estructura económica de los países y de sus propias dinámicas políticas internas para generar las sinergias que permitan cumplir los criterios de convergencia.

En relación a lo anterior, si analizamos el cuadro 2 salta a la vista que no existe una correlación entre el tamaño de la economía nacional de un Estado miembro y su incorporación o cumplimiento de los criterios, ya que puede creerse equivocadamente que el tamaño de la economía es un criterio suficiente por sí mismo cuando no es así, por ejemplo Malta, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia, que son los países con menor PIB de toda la Unión Europea, lograron su incorporación a la eurozona entre 2007 y 2015, mientras que economías cuyo PIB es mucho más grande en proporción, como es el caso de Polonia y Suecia, no han sido incorporados.

Esto ilustra la complejidad del proceso, la fortaleza del euro no descansa únicamente en la economía, si no en una configuración institucional robusta y sólida. Por ello, es requisito necesario realizar cambios a las leyes nacionales que así lo requieran para hacerlas compatibles, lo cual involucra muchas negociaciones e intereses a nivel nacional que no siempre logran conciliarse en periodos cortos de tiempo.

El caso de Suecia puede ejemplificar este tipo de dificultades, pues en el año 2003 sometió a consulta en su población si deseaban adoptar la moneda única, los resultados del referéndum fueron de 55.9% en contra

de incorporarse a la eurozona, y con base en estos resultados Suecia ha mantenido una estrategia de política interna para retrasar su incorporación, pues de acuerdo al último informe evaluativo del BCE realizado en 2018, dicho país no ha cumplido dos requisitos: la membresía por mínimo dos años al ERM II, y la adecuación de su legislación nacional, por lo que se concluye que aunque esta obligada por el Tratado de Maastricht a incorporarse, ha utilizado estos incumplimientos para evadir su obligación bajo el argumento de atender a la voluntad popular.

## Conclusiones

Como se ha desarrollado en este artículo, el euro tiene detrás suyo una gran complejidad que es producto de la necesidad de armonizar 19 economías distintas que lo utilizan como moneda corriente.

Pero es también el compromiso adquirido de estas economías para acatar la política monetaria única y otras disposiciones económicas lo que le da enormes fortalezas, pues los países de la eurozona dieron un salto gigantesco hacia el mayor proceso de integración económica y política de la historia moderna.

Podemos distinguir que existen hasta la actualidad tres motivos por los cuales el euro no ha sido adoptado por la totalidad de países, la primera sería una decisión política de autoexclusión que fue negociada al momento de firmar el Tratado y por lo cual no existe obligatoriedad, la segunda es el incumplimiento de los criterios de convergencia, y la tercera, una suerte de resistencia popular en algunos países manifestada mediante referéndums y otras vías, la cual ha sido acatada por sus respectivos gobiernos que mediante diversas estrategias han retrasado su incorporación, a la que están obligados por el tratado.

De estos hechos se puede concluir que, si bien el euro ha pasado la prueba del tiempo y ha demostrado ampliamente su fortaleza monetaria, y aun cuando la Unión Europea ha hecho un trabajo solido en la construcción de instituciones y marcos legales que garanticen su buen funcionamiento, en algunos países persisten criterios de tipo nacionalista que retrasan o incluso impiden una mayor evolución del proceso de integración en general, y una mayor expansión de la eurozona en particular.

A pesar de ello, y de los años por delante para concretar el uso del euro en la totalidad de los países miembros de la UE, el euro ha demostrado ser una moneda que aporta mucho a la integración, que catapultó y facilitó el comercio intrarregional, y que le dio mucha solidez al proceso de integración por el nivel de compromiso que representa, en dicho sentido, más que una moneda, es todo un símbolo de la integración europea y la suma de sus voluntades.

## Referencias

Banco Central Europeo. (2011). *Política monetaria*. Documento recuperado de https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011es.pdf?2604e7ff4324294f011d0de527bb03ef

Comisión Europea. (2020). Who can join and when? Consultado en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/who-can-join-and-when_en

Comisión Europea. (2020). Convergence criteria for joining. Consultado en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en

Diario Oficial n.º C 191 de 29/07/1992. Tratado de la Unión Europea - Sumario. Consultado en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1541599339777yuri=CELEX%3A11992M%2FTXT

Eurostat. (2020). Glossary: Unión Europea. Glossary: European Monetary System (EMS). Consultado en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_Monetary_System_(EMS)

Unión Europea. (2020). Gestión del euro. Consultado en https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/managing-euro_es

Unión Europea. (2020a). Historia y finalidad del euro. Consultado en https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/history-and-purpose-euro_es

Unión Europea. (2020b). Países que utilizan el euro. Consultado en https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_es

# La Expansión hacia el Este: el gran reto de la Unión Europea. Ingreso de Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Rumania

Daniela Sandoval Careaga*

## Resumen

En 2004, la Unión Europea llevó a cabo una expansión significativa en cuanto a nuevos países miembros: República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Chipre y Malta, siendo los dos últimos los únicos que no pertenecieron a la esfera de la ex-Unión Soviética. Ideológicamente hablando, Europa del Este se despojó de la metáfora divisoria de aquel telón de acero que cayó tras la Segunda Guerra Mundial y, cartográficamente hablando, nos ha dejado ese término para la localización geográfica y para referirnos a un espacio de influencia ahora postsoviético. Con esta ampliación, ya sin Guerra Fría y sin la existencia de un bloque comunista al cual pertenecieron estos países, se abrió la puerta para un intencionado proyecto paneuropeo –como se había visualizado desde el siglo XX–. No obstante, además de puntualizar en los eventos históricos que llevaron a esta expansión hacia el este, también se revisa el reto geopolítico derivado de ésta y que nos refiere a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El objeto del artículo es analizar el proceso de expansión de la Unión Europea hacia el Este, explorando tanto los antecedentes históricos como los retos y consecuencias geopolíticas que dicha expansión representó, especialmente en relación con la integración de países que formaron parte del bloque soviético y el papel de la OTAN.

El planteamiento es que la expansión de la Unión Europea hacia el Este en 2004 y 2007 fue un paso importante hacia la consolidación del proyecto de integración europeo, pero también trajo consigo desafíos geopolíticos significativos, especialmente en cuanto a la relación con Rusia y la necesidad de colaboración en materia de seguridad con la OTAN.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Maestrante en Estudios Internacionales con enfoque en Geopolítica (Geopolítica de Rusia).

**Palabras clave:** Ampliación, Europa del Este, espacio post soviético, Unión Europea, OTAN.

## Introducción

El origen de lo que hoy es la Unión Europea se remonta al contexto de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) impulsada en el contexto de la Guerra Fría. En Europa existía el temor por la expansión del comunismo, sobre todo teniendo a los regímenes de Europa del Este como el ejemplo de amenaza para Europa Occidental. De acuerdo con Alistair Jones y su trabajo sobre la Historia de la Unión Europea, la pregunta fundamental que se hacían los políticos era: "¿de dónde partir para comenzar a reconstruir Europa después de la II Guerra Mundial?" (Jones, 2007, p. 11). Además del dinero estadounidense del Plan Marshall, cualquier esfuerzo de reconstrucción para Europa requería una reconciliación franco-germana y la clave provino del aspecto económico con el carbón y el acero. La postura francesa ante la idea fue favorable, pero necesitaban el apoyo de Estados Unidos y la cooperación de la República Federal de Alemania. A simple vista, la propuesta tenía potencial, inclusive Konrad Adenauer, primer canciller de la República Federal de Alemania, lo vio como una propuesta viable para ayudar a la rehabilitación del país y como un paso positivo para Europa.

## Primeros pasos de unión dentro del Oeste

El asunto central a resolver era a qué países invitar a este nuevo plan, de modo que se fueron descartando candidatos de todo el mapa continental europeo. Los países que conformaban Europa del Este no eran una opción para integrar la CECA, pues estaban bajo la esfera de influencia soviética (Jones, 2007). Al seguir descartando, por una parte, se encontró que en el Norte de Europa tenían reservas sobre la idea de hacer una organización supranacional y, por otra parte, otros regímenes eran militares, como el caso de España. Eso redujo las posibilidades a un puñado de países: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia y Reino Unido. Sin embargo, Reino Unido priorizó su relación bilateral con Estados Unidos, asumiéndose como una especie de puente entre Europa y América, lo que ocasionó que no se integrara en ese momento. Además, justo después de la Segunda Guerra Mundial, Reino Unido nacionalizó sus industrias del carbón y del acero y no era probable que cediera esa soberanía a una organización supranacional.

Finalmente, tras acotar la lista continental, se firmó el Tratado de París en 1951 para formalizar la creación de la CECA. En total, fueron seis países los que se adhirieron a la organización: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania Occidental. Esta organización comenzó a operar en 1952 y, aunque el objetivo de crear un mercado único para el carbón y el acero no se logró de inmediato, sí se cristalizaron avances significativos como ajustar barreras arancelarias, abolir subsidios y fijar precios. En este sentido, tras un buen inicio con la CECA, se dio un siguiente paso en el camino y fue la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Este fue un plan todavía más ambicioso que el anterior para intentar alcanzar una unión, pues además se incorporaba a Alemania Occidental en materia de defensa de la Europa Occidental. No obstante, a pesar de que se redactó un tratado en 1952, éste no se ratificó. Una razón clave para esto fue el recelo de Francia hacia el rearme de Alemania –aun cuando fuera la Occidental–, sumado a su renuencia para ceder control de sus fuerzas armadas a una organización supranacional (Van Meurs y Bruin, 2018).

Así como sucedió lo de la CECA y se intentó la CED, unos años más tarde surgió la idea de desarrollar un trabajo conjunto en cuanto a integrar las economías nacionales, el desarrollo de políticas sociales en común y también se abordó el tema de la energía nuclear. Estas pláticas y conversaciones formaron parte después de las ideas fundacionales de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom, por sus siglas en inglés) (Jones, 2007).

Así, la integración europea requirió la fundación de instituciones para la integración de nuevos miembros, sucesos que se conocen como expansiones. La primera expansión tuvo como resultado la adhesión del Reino Unido.[1] Sin embargo, no resultó. El camino de la primera expansión no fue sencillo, ya que Charles De Gaulle vetó la aplicación del Reino Unido por el recelo a que le dieran entrada a los estadounidenses para inmiscuirse demasiado en los asuntos europeos. Desde el punto de vista del presidente francés, los británicos se sentían más atlantistas que europeos, por ende, continuó bloqueando las aplicaciones y Reino Unido logró entrar hasta 1973.

La siguiente oleada de expansiones fue hacia el sur (geopolíticamente denominadas como las expansiones mediterráneas): Grecia en 1981, y Portugal y España en 1986. Estos tres países habían sido parte de los casos descartados en un inicio para integrar la CECA, pues habían estado bajo regímenes militares durante muchos años, además de que sus eco-

1 El Reino Unido primero intentó impulsar la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA en inglés) en 1960, para promover el libre comercio en vez de adherirse a la CEE (Jones, 2007).

nomías eran fundamentalmente agrícolas y bastante débiles comparadas con los integrantes de la CEE. Esta expansión tampoco resultó sencilla, pues hubo dos preocupaciones fundamentales que se debieron atender: 1) otorgar fondos de desarrollo a estos países y 2) resolver qué hacer con los migrantes que buscarían dejar estos países para buscar oportunidades en los miembros fuertes de la CEE (Rodríguez Díaz, 2012).

Así, la CEE se fue ampliando y se dieron más pasos hacia la posterior creación de la Unión Europea (UE), como el Acta Única Europea, la creación del mercado único, y el Tratado de la Unión Europea que se firmó en Maastricht. El Acta fue la plataforma para el mercado único –la idea de que no hubiera fronteras internas entre la Comunidad Europea–. El Acta se convirtió en ley en 1987 y el mercado único entró en vigor en 1993. La idea de este *single market* se basaba en cuatro libertades: mover bienes, gente, capital y servicios. Otro punto vital: hubo una cláusula sobre la creación de una sola divisa para la organización. Este fue un paso más tangible. A lo anterior, se sumaron propuestas fundamentales como la de una política exterior y de seguridad en común y un rubro sobre justicia y asuntos internos (Jones, 2007) Después de este paso, se firmaron otros dos tratados, el de Ámsterdam y el de Niza. El primero se firmó en 1997 y el segundo en 2001, y fue este último el que preparó el terreno para una nueva expansión, la más grande y ambiciosa para la Unión: la expansión hacia el este.

## Trazando el trayecto del Oeste al Este

Tras la caída del Muro de Berlín, sólo Alemania del Este (República Democrática Alemana) estuvo presente en este proceso de integración debido al marco de la reunificación alemana. No tuvo que aplicar o que cumplir con los criterios exigidos a anteriores candidatos. Ese paso representó un parteaguas para que algunos países del Este del continente voltearan a ver la Unión como una opción, sobre todo ya sin un contexto de Guerra Fría y tras la desintegración de la Unión Soviética.

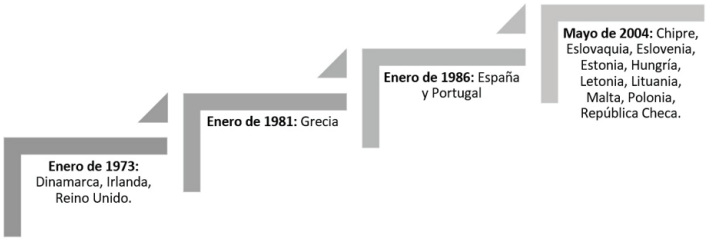
Originalmente fueron 10 países los solicitantes, más los dos países isleños mediterráneos –Chipre y Malta–. De esa decena, se retuvieron las aplicaciones de Rumania y de Bulgaria pues ninguna de sus economías cumplía con los criterios necesarios para formar parte de la unión. Estos criterios se denominan como los Criterios de Copenhague. Estos criterios se enfocan en las instituciones políticas haciendo énfasis en los derechos democráticos de los ciudadanos y en la importancia del estado de derecho; en que sean economías capaces de lidiar con las demandas que conlleva el marco de la Unión; y en las obligaciones que deben cumplir como miembros (Rodríguez Díaz, 2012). Para esta expansión, los criterios de

Copenhague resultaron ser todo un reto: desde el hecho de que tres de los países candidatos habían formado parte de la Unión Soviética –Estonia, Lituania y Letonia–, y seis habían sido satélites de la URSS y parte del Pacto de Varsovia y del COMECON –Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania–, hasta el hecho de que todos estaban transitando a la democracia.

> El objetivo [...] consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y, preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación es un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación (Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997) (Rodríguez Díaz, 2012, p. 15).

Gracias al punto del que partían estos países al postularse como candidatos, se tuvo que hacer mucho énfasis en las reformas necesarias para su eventual ingreso, como "la liberalización de los sectores económicos y agrícolas, la reforma de la justicia y la policía y la lucha contra la corrupción, la aplicación de normas de seguridad agroalimentaria, la lucha contra la delincuencia organizada, contra el tráfico de drogas, la trata de blancas y en favor del respeto de los derechos de la infancia, el respeto de los derechos de las minorías, la protección al medio ambiente" (Rodríguez Díaz, 2012, p. 17). Haciendo un paralelismo, las preocupaciones por esta expansión se asemejaban a las que se vivieron con las economías de Grecia, Portugal y España: economías débiles y los temores en cuestión de migración intra europea.

**Figura 1. Expansiones de la UE (1973-2004)**




Fuente: Elaboración propia.

Es importante recordar que la raíz de la Unión Europea en la CECA nació como un proyecto económico, pero que finalmente se compuso de una combinación de elementos políticos también.

> Cualquier grupo que genere, ejerza y reclame autoridad sobre una población requiere de legitimidad, lealtad y propósito. Una Unión política tiene que quedar de manifiesto en su carácter constitucional. No es una promesa coyuntural sino un proyecto basado en valores compartidos, metas y compromisos que son aceptados por todos los miembros de la Unión. Una unión política no puede ser concebida sin un par de instituciones que tomen decisiones, sin un territorio definido por fronteras y sin un propósito o expresión de intereses que proyecten poder (Kühnhardt, 2020, p. 445).

Ante una expansión tan grande como la del 2004, se tuvo que crear una hoja de ruta acorde a la situación. De ese modo, se establecieron acuerdos de asociación para la adhesión entre la UE y cada país candidato: los "Acuerdos Europeos" –en el caso de los países de Europa del Este–, y los "Acuerdos de Asociación" –en el caso de las islas mediterráneas–. Se elaboró una estrategia de preadhesión para proporcionar la asistencia financiera necesaria, pues sus economías tenían un PIB que representaba únicamente el 5% del conjunto comunitario –incluidos Bulgaria y Rumania que se integraron hasta 2007– (Rodríguez Díaz, 2012). En las negociaciones, a cada candidato se le trazó una ruta y, por ello, sus procesos iniciaron en fechas diferentes: en marzo de 1998 para Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia, y en febrero del 2000 para los demás candidatos, salvo Turquía.[2] La revisión de sus avances y reformas se hicieron de forma anual y se fueron marcando objetivos subsecuentes, siempre identificando las áreas de oportunidad para seguir ajustándose a la Unión.

En el contexto de estas negociaciones y revisiones a los candidatos, se llevó a cabo la Conferencia Intergubernamental (CIG) en el 2000, la cual tenía como objetivo resolver precisamente las reformas necesarias para este proceso de ampliación. Los tratados de adhesión firmados poco después para la adhesión de los candidatos se hicieron con base en lo acordado en Niza. No obstante, se dejaron temas importantes pendientes como la delimitación de las competencias entre los Estados miembros y la Unión; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales y la simplificación de los tratados y la participación de los Parlamentos Nacionales (Rodríguez Díaz, 2012). ¿Participaron los entonces candidatos en esa Convención? Sí, "junto a 16 miembros del Parlamento Europeo, la Convención contó con 56 representantes de los Parlamentos Nacionales, dos por cada Estado miembro, así como por cada Estado candidato en aquel momento: los 10 Estados que se incorporarían a la Unión en 2004, más Bulgaria, Rumania y Turquía. Estos países contaron, asimismo, al igual que los Estados miembros, con un representante gubernamental en la Convención" (Rodríguez Díaz, 2012, p. 19).

2 Turquía ha aplicado desde 1997, sin embargo, aún no ha logrado integrarse a la Unión Europea.

Al final, se llegó a un consenso sobre la propuesta de un tratado constitucional y los Jefes de Estado y de Gobierno asumieron ese texto como base para la CIG, además de que en diciembre de 2002 se dio el visto bueno para la adhesión de los países candidatos. La firma del Tratado de Adhesión de cada uno fue el 16 de abril de 2003 en Atenas, incorporándose oficialmente a la UE el 1 de mayo de 2004. Mientras que Rumania y Bulgaria firmaron el Tratado de Adhesión el 25 de abril de 2005, integrándose oficialmente desde el 1 de enero de 2007.

## La Unión en lo supranacional, la OTAN en lo militar y el Este como factor de sinergia

Una vez vista la parte histórica y de sucesos puntuales, se puede proceder a analizar brevemente, desde un punto de vista geopolítico, la expansión hacia el Este desde la naturaleza misma de la Unión. En principio, después de la Primera Guerra Mundial hubo planteamientos de integración, pero que no consideraban ni por asomo una división del continente en dos. La perspectiva que primaba era la de un proyecto paneuropeo (Loth, 2014). Hacia 1947, Henrik Brugmans, presidente de la Unión de Federalistas Europeos, declaró que "una Federación Europea es esencial para superar los bloques políticos y, por ende, evitar un nuevo conflicto que sería el resultado inevitable de la división del mundo en esferas de influencia" (Loth, 2014, p. 18).

Pese a esto, después de la Segunda Guerra Mundial, entre los años 1945 y 1947 sólo algunos europeos estaban a favor de integrar a Europa Occidental en un bloque atlantista liderado por Estados Unidos, ya que eso fomentaría la división del continente. Cuando Winston Churchill dejó caer el telón de acero y luego en 1946 llamó a la creación de una "especie de Estados Unidos de Europa para defenderse de la tiranía, el terror, el mal, es decir, una Europa Occidental frente a un expansionismo soviético" (Loth, 2014, pp. 18-19) la idea tuvo más oposición que aprobación. La conclusión, Europa era una sola.

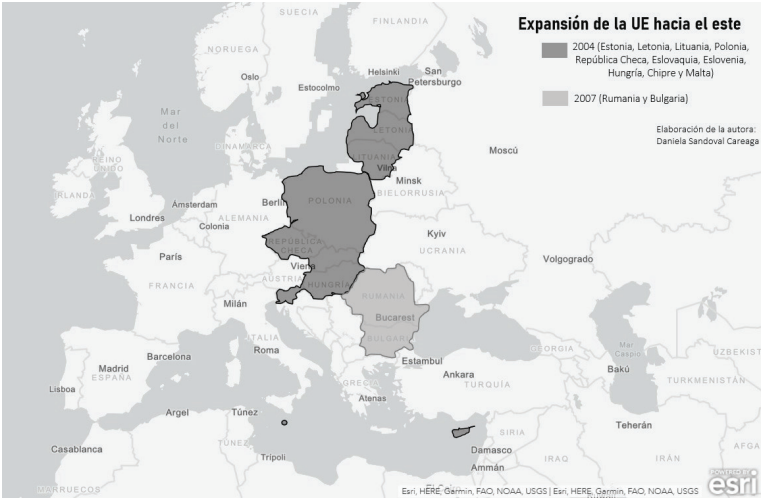
> Europa se ha enriquecido por herencias culturales comunes en el norte, sur, este y oeste. En todos lados hay señales de las influencias que recibió el continente de los bárbaros, de los eslavos, de los alemanes y celtas. La influencia del Derecho Romano está en todos lados [...] El lenguaje que utilizamos tiene raíces en el griego y en el latín, ya sea en el teatro, en los deportes, en la ciencia o la literatura, en la filosofía, en las artes o en la medicina. Se nos recuerda siempre sobre el Viejo Testamento y las lecciones de los profetas; la herencia judeocristiana ocupa un lugar fundamental en el ethos de Europa, aun cuando muchos no sean practicantes o creyentes (Brugmans, 1978, p. 3).

Sin embargo, en el contexto de la Guerra Fría, Europa pasó de ser ese ideal paneuropeo a estar dividida en esferas de influencia y, finalmente, a convertirse en un fenómeno geopolítico ya como la Unión Europea. La reacción de la entonces Unión Soviética fue percibirlo como una expansión del Oeste hacia su zona de influencia. De acuerdo con Wilfried Loth (2014), son cuatro ejes los que hay que analizar respecto a la integración europea en el marco de la Guerra Fría:

1. El mantenimiento de la paz entre países europeos.
2. La resolución de la cuestión alemana.
3. Favorecer la productividad de los mercados en Europa.
4. Un intento de "ser" frente a las dos potencias (Estados Unidos y la URSS).

Si aterrizamos estos puntos, la idea presente sobre la mesa europea sigue siendo la de ser una sola. Resolver la cuestión alemana, mantener la paz intra europea por la vía económica y política y tratar de diferenciarse de ambas potencias (erigirse casi como un *buffer zone*), esto da claves importantes sobre recuperar el camino hacia la pan-europeización. En ese sentido, la expansión del 2004 no se tomó desde Europa como una expansión del bloque occidental, sino como un logro de lo que se planteaba desde el siglo XX. Lo anterior quedó exteriorizado con el brindis de la Ministra de Asuntos Exteriores de Lituania, Sandra Kalniete, del 1 de mayo de 2004 para la celebrar la adhesión, "Esto es el triunfo de Europa sobre el siglo XX" (Loth, 2014, p. 20).

**Mapa 1. Expansión de la UE hacia el este**



Finalmente, en todo este panorama, hubo [y hay] un ángulo delicado que es la cuestión de la seguridad y que involucra a un actor también originado durante la Guerra Fría: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Al desintegrarse la URSS y desaparecer el Pacto de Varsovia, se pensó que lo lógico era que la OTAN desapareciera también, pues su razón de ser había desaparecido. Empero, aquí entra el factor "Europa del Este" una vez más en el escenario internacional. Los sucesos en esa parte del continente, como los conflictos en la ex Yugoslavia, no brindaron el panorama ideal para que la OTAN fuera borrada del mapa, evidenciando que una fuerte debilidad de la UE era el tema de la seguridad.

Es pertinente señalar que Estados Unidos, a pesar de no tener ya un enemigo comunista al cual contener, prefirió apoyar la supervivencia de la organización pues de haber desarrollado sus propias iniciativas de defensa, la UE habría logrado ser esa unión independiente frente a los demás, como planteaba Wilfried Loth (2014). Lo anterior podría haber derivado en un nuevo bloque en vez de aprovechar uno que ya existía: el pragmatismo de occidente se orilló hacia la OTAN. La fragmentación política que se vivía en la década de 1990 fue entonces el caldo de cultivo más favorecedor para continuar con una solución que ya estaba al alcance, más cuando esa fragmentación en los Balcanes se sumó a una crisis en las puertas de la unión gracias a la división de Checoslovaquia en 1993.

En sí, los conflictos en los Balcanes tuvieron dos impactos encontrados: por una parte, fungieron como contexto para la permanencia de la OTAN como brazo de seguridad de la UE, pero al mismo tiempo, comprobaron que la integración era más necesaria que nunca para mantener esa paz intra europea. No sólo se trataba de la división de Checoslovaquia en dos repúblicas, sino en las independencias de Eslovenia, Croacia y Macedonia de Yugoslavia. La necesidad de una intervención para intentar desescalar la situación era urgente en esa zona. Maastricht estaba probando tener limitaciones para actuar, sumado también al hecho de que algunos miembros de la Unión temieron que se sentara un precedente para las minorías en sus territorios al reconocer las independencias balcánicas (Van Meurs y Bruin, 2018, p. 175). Europa del Este era una cuestión que se tenía que solucionar, así como en su momento lo fue la cuestión alemana.[3] En suma, la única que podía intervenir activamente en la zona al corto plazo y que podía ofrecer garantías en caso de que Rusia buscara intervenir en su espacio postsoviético –garantías de seguridad que la UE no podía ofrecer–, era la OTAN. Desde el inicio, esta organización asumió la defensa colectiva de sus miembros (centrándose en Europa), más que la UE

3 El primer acercamiento que tuvo la OTAN hacia esa zona fue en 1994 con los *Partnership for Peace Programme*, una serie de acuerdos de ayuda a los ejércitos de estos países (Van Meurs y Bruin, 2018, p. 175).

incluyó la defensa entre sus competencias hasta el Tratado de Maastricht en 1992 (Burwell y Gompert, 2006).

En un primer momento, el factor "Este" fue fundamental para la supervivencia de la OTAN y su crecimiento casi paralelo con el de la UE. Pero después de 1999, las relaciones UE-OTAN se han basado en el principio de complementariedad y en no duplicar responsabilidades. Ese ha sido el discurso, pero la realidad es que no se ha encontrado ese punto medio en el que ambos organismos armonicen sus roles de defensa. El hecho de que sobre la OTAN recaiga la cuestión de la seguridad acarrea dos situaciones: 1) las tensiones con Rusia por la influencia en Europa del Este (espacio postsoviético) tanto de la UE como de la OTAN, y 2) la existencia de la OTAN limita el desarrollo de la PESD (Política Exterior de Seguridad y Defensa), lo cual limita también el peso de la acción exterior de la UE y hace menos relevante un rol geopolítico de la misma, pues la política de seguridad de la UE se desarrolló en adición a y en cooperación con la OTAN.

> Welcome the strategic partnership established between the European Union and NATO in crisis management, founded on our shared values, the indivisibility of our security and our determination to tackle the challenges of the new Century; welcome the continued important role of NATO in crisis management and conflict prevention, and reaffirm that NATO remains the foundation of the collective defence of its members. Declare that the relationship between the European Union and NATO will be founded on the following principles: Partnership [ensuring that the crisis management activities of the two organisations are mutually reinforcing, while recognising that the European Union and NATO are organisations of a different nature]; Effective mutual consultation, dialogue, co-operation and transparency; and Equality (European Union Institute for Security Studies, 2002, 178).

En conclusión, la expansión hacia el este de 2004 y la de 2007 tuvieron consecuencias más allá de solo engrosar las filas de un proyecto paneuropeo del siglo XX. La expansión sirvió para volver a revisar instituciones y condiciones de aplicación de criterios para nuevos candidatos, sobre todo en una condición tan dispar a la que tenían los miembros de la entonces CEE. En sí, sirvió para reformar el planteamiento de lo que se quería lograr como unión.

Pero la historia de las expansiones tiene diferentes ángulos que analizar. Por un lado, desde la perspectiva europea, fue un paso hacia su integración. Por otro lado, desde la perspectiva soviética, la expansión hacia el este fue un peldaño para la supervivencia y crecimiento de la OTAN hacia su espacio de influencia y, por ende, una amenaza. Desde el punto de vista de la Unión, los conflictos en los Balcanes en la década de 1990 fueron la prueba de que la unión y esa expansión eran necesarias, así como de que

la OTAN era útil por su capacidad de respuesta ante la urgencia de las intervenciones militares que consideraron ineludibles. Para Rusia, lo que hizo la OTAN en la década de 1990 en la ex-Yugoslavia fue bombardear de forma agresiva. La expansión hacia el Este puso el foco de atención en la relación multifacética entre Rusia y Europa. Ambos son realidades geopolíticas que quedaron una frente a la otra con las integraciones de 2004 y 2007, sin dejar de lado la presencia de la OTAN en materia de seguridad y defensa. A lo largo de su historia en común, Rusia ha representado ese "otro" en el continente europeo por su calidad de entidad euroasiática, pues coexiste con ambas facetas. De ese modo, a veces se le ha considerado como parte de y en otras como el adversario.

La expansión hacia el Este de la UE puso sobre la mesa nuevamente la premisa de que el espacio siempre está en disputa: Europa como una sola continuidad cultural sin división en Este y Oeste; la UE como integración política y económica de esa masa continental europea; la OTAN que converge en espacios de dimensionamiento militar y estratégico con la UE[4]; y Rusia y el espacio postsoviético como parte de su identidad territorial histórica.

## Conclusiones

La expansión de la Unión Europea (UE) hacia el Este en 2004 y 2007 marcó un hito significativo en el proyecto de integración europeo, representando tanto oportunidades como desafíos geopolíticos. Este proceso de ampliación, que incluyó a países de Europa del Este y del espacio postsoviético, tuvo implicaciones profundas en la estructura y propósito de la UE, así como en sus relaciones internacionales, especialmente con Rusia y la OTAN.

La expansión hacia el Este fue vista como un paso decisivo hacia el ideal paneuropeo, que buscaba integrar a toda Europa bajo un sistema de valores comunes, cooperación económica y democracia. Esta visión de una Europa unida, sin divisiones ideológicas ni físicas, reflejaba un esfuerzo por cerrar las heridas dejadas por la Guerra Fría y el Telón de Acero.

La integración de los nuevos miembros planteó grandes retos debido a las diferencias económicas y políticas entre los países de Europa del Este y los miembros originales de la UE. Se establecieron los Criterios de Copenhague para asegurar que estos países cumplieran con estándares democráticos, económicos y de Estado de derecho. Sin embargo, la preparación

4 No quiere decir que todos los miembros de la UE son miembros de la OTAN, por ejemplo, Turquía. Aplica de igual manera en los casos en los que la OTAN ha establecido bases militares en países que no son sus miembros siquiera, como en Asia central.

de estos nuevos Estados requirió un proceso largo y complejo de reformas en aspectos como la economía, la justicia y la seguridad.

La ampliación de la UE hacia el Este también tuvo un impacto geopolítico considerable. Para Rusia, esta expansión fue percibida como una intromisión en su esfera de influencia, especialmente al considerar que varios de los nuevos miembros también se unieron a la OTAN. Este doble proceso de integración europea y militar generó tensiones con Moscú y estableció una relación de competencia estratégica en Europa del Este. La expansión destacó la dependencia de la UE en la OTAN para cuestiones de seguridad, revelando las limitaciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión en cuanto a una defensa independiente.

La relación entre la UE y la OTAN en este contexto fue compleja. Aunque se planteó la colaboración entre ambas organizaciones para evitar duplicidades y asegurar una defensa europea, la realidad mostró que la OTAN seguía siendo la principal estructura de defensa. Esto limitó el desarrollo de una política de defensa autónoma en la UE y mantuvo la dependencia de los Estados miembros de la organización liderada por Estados Unidos.

La expansión de la UE hacia el Este subrayó las diferencias geopolíticas entre la Unión y Rusia. Para la UE, integrar a estos países fue un acto de consolidación de la paz y expansión de sus valores democráticos; para Rusia, fue una señal de expansión occidental hacia su espacio de influencia histórico, lo que incrementó la desconfianza y las tensiones diplomáticas. Los eventos en los Balcanes y el papel de la OTAN en los conflictos de la región en los años noventa también influyeron en esta percepción, consolidando la visión rusa de la OTAN como una amenaza a su seguridad.

La ampliación hacia el este obligó a la UE a revisar y adaptar sus instituciones y mecanismos para integrar a estos nuevos Estados miembros. Se adoptaron medidas para facilitar el proceso de adhesión y se establecieron estructuras de financiamiento y apoyo para que estos países alcanzaran los estándares de la UE. Este proceso también significó una reflexión sobre la capacidad de la Unión para manejar una diversidad aún mayor en términos de política y economía.

La expansión fue, además, un símbolo de los valores europeos y de la voluntad de los países del Este de unirse a un proyecto de paz y estabilidad económica. Sin embargo, también demostró que la integración completa de Europa es un proceso complejo, en el que persisten retos económicos y políticos, tanto internos como externos.

La expansión de la UE hacia el Este fue un paso fundamental en la consolidación de Europa como un bloque unido, pero también reveló las limitaciones y desafíos de la integración. La necesidad de armonizar valores, políticas y economías, junto con la compleja relación de la UE con la

OTAN y Rusia, continúa siendo un tema central en la geopolítica europea. La integración del Este no solo fortaleció a la UE, sino que también redefinió sus relaciones con potencias externas, subrayando la delicada balanza de cooperación y competencia que caracteriza al continente europeo en la actualidad.

## Referencias


Brugmans, H. (1978). *Towards a European Cultural Policy*. European Cooperation Fund, 1-40.

Burwell, F., y Gompert, D. (2006). *The Limits of Present NATO-EU Cooperation*. Atlantic Council, 13-14.

European Union Institute for Security Studies. (2002). *EU-NATO. From Laeken to Copenhagen*, 178-180.

Gerrits, A. (2008). *The European Union and the Russian Federation: Dealing with the "Grand Other"*. Clingendael Institute, 5-14.

Jones, A. (2007). The history and development of the European Union. En *Britain and the European Union* (pp. 11-27). Edinburgh University Press.

Kühnhardt, L. (2020). Academic Evaluation: Theorizing European Integration. En *European Union - The Second Founding* (pp. 445-480). Nomos Verlagsgesellschaft.

Loth, W. (2014). The European Union as a Pan-European Project. En W. Loth y N. Paun (Eds.), *Disintegration and Integration in East-Central Europe: 1919-post 1989* (pp. 13-21). Nomos Verlagsgesellschaft.

Rodríguez Díaz, B. (2012). La ampliación de la Unión Europea de 2004-2007: pasado, presente y futuro. En G. Wojciechowski y M. Rayón, *La ampliación de la Unión Europea De 2004 - 2007: Pasado, Presente y Futuro. Grupo Estable de Investigación sobre Derecho Europeo* (pp. 13-26). Universidad Francisco de Vitoria.

Silvestri, S. (2010). *The EU, NATO and the use of force: a division of labour*. European Union Institute for Security Studies, 16-18.

Van Meurs, W., y de Bruin, R. (2018). *The Unfinished History of European Integration*. Amsterdam University Press, 163-208.

# La propuesta de Tratado Constitucional de la Unión Europea

Jorge Alberto Quevedo Flores*

## Resumen

El presente trabajo versa sobre el análisis histórico de una de las etapas del proceso de construcción de la Unión Europea, la propuesta de un Tratado Constitucional para la Unión Europea. Dicho proceso ha tenido varios intentos a lo largo de la historia europea, por lo que en primer lugar se tratará de identificar los antecedentes históricos de la propuesta de constitución europea. Posteriormente se examinará la más reciente propuesta constitucional para la Unión Europea a partir del 2004 así como las principales características del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, como colofón se examina el rechazo que tuvo dicho proyecto constitucional en la edificación de la Unión Europea.

El artículo se propone analizar la propuesta de un Tratado Constitucional para la Unión Europea, considerando su contexto histórico y los intentos previos de consolidar una estructura constitucional en la UE. Este estudio tiene como objetivo explorar cómo el Tratado Constitucional intentó formalizar un modelo de "federalismo intergubernamental" y cómo el posterior Tratado de Lisboa mantuvo varios de sus principios fundamentales después del rechazo del tratado original.

El planteamiento central del artículo se enfoca en que el Tratado Constitucional representa un esfuerzo importante en el camino hacia la consolidación de la UE como una entidad política y jurídica con valores y derechos comunes. A través de un análisis histórico, el autor explica los intentos y fracasos en la integración europea, el papel del federalismo intergubernamental y el impacto de la Carta de Derechos Fundamentales. A pesar del rechazo del Tratado Constitucional, el proceso sirvió como base para el Tratado de Lisboa, que dio continuidad a la consolidación del marco normativo de la UE.

**Palabras clave:** Unión Europea, Constitución Europea, Tratado Constitucional.

* Departamento de Estudios Internacionales. Universidad de Guadalajara, México. Línea de investigación: Estudios Europeos.

## Introducción

La Unión Europea tiene un origen político híbrido, cuya naturaleza es estatal y constitucional a la vez. Estatal, porque ejerce competencias estatales que forman parte de los Estados, y constitucional debido a que deriva de materias constitucionales reguladas por Tratados, en donde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea lo señala como un *"ius constitucionale"* común europeo (Fernández, 2018). Por lo que algunos autores han identificado a la Unión Europea como un objeto político no identificado (OPNI). El origen del proyecto de integración europeo fue de orden político (se busca lograr la paz), pero el instrumento para llevar a cabo dicho objetivo político fue económico, esto es a través de una integración económica (mercado común), para después retomar el objetivo político a través del Tratado de Maastricht de 1992.

A partir de la naturaleza de su estructura de poderes de la Unión Europea, se puede señalar que se ubica en un estado intermedio entre confederación (entidad internacional intergubernamental –una organización–, que es como nació, según tesis internacionalistas) y federación (de carácter estatal, según tesis supranacionalista).[1] Lo anterior ha generado un debate dentro y fuera de la Unión Europea, al no entender cómo se maneja la Unión Europea y hasta donde llegan sus límites y alcances en la cesión de competencias entre los Estados y la Unión Europea, así como lo que tiene que ver de con su actuación en el ámbito internacional. La Pergola (1994) señala que la Unión Europea es una confederación de tipo moderno, en donde a través de una Constitución para la Unión Europea se puede articular el proceso normativo europeo, pero no se ha tenido éxito.[2] Sobre lo anterior se ha tratado desde su origen del proceso de integración el articular un proceso constituyente europeo, que lleve a la mejora del funcionamiento, pero sobre todo a la coordinación entre lo intergubernamental y lo supranacional.

1 El modelo confederal está basado en el mantenimiento de la soberanía por parte de los Estados y su organización política se fundamenta en las relaciones entre ellos. La norma jurídica suprema de la confederación es el Tratado y su principio de actuación es la cooperación intergubernamental.

El modelo federal, por el contrario, se basa en un verdadero poder constituyente que debe de aprobar una Constitución que contemple una instituciones europeas no ligadas a los Estados en base a la integración política.

2 La Pergola señala que la Unión Europea es: "una comunidad política de Derecho que cuenta con dos elementos: un nivel de legislación y gobierno que se relaciona con los niveles soberanos de legislación y gobierno de los Estados miembros; y, en segundo lugar, una estructura cuya naturaleza estatal deriva del hecho de que la Unión Europea, sin llegar a ser un Estado o un sistema estatal propiamente dicho, sobrepasó en los años noventa del siglo pasado el difuso y complejo punto crítico de inflexión que distingue las organizaciones internacionales de los Estados".

Aldecoa (2004) señala, que el modelo de "federalismo intergubernamental"[3] puesto en marcha por el Tratado de Maastricht de 1992 es una innovación política en el proceso de construcción europeo, al conjugar métodos federales de integración y confederales en un mismo modelo político y que va a servir más adelante con el Proyecto de Tratado Constitucional en el 2004, que trata de consolidar el modelo del federalismo intergubernamental. Lo anterior ha llevado a generar distintas propuestas en materia de cómo articular la parte intergubernamental y supranacional del proceso de integración de la Unión Europea, un proceso realmente constituyente que desde su origen ha tenido varios intentos, que se explican más adelante.

## Antecedentes constitucionales para la Unión Europea

Las ideas constitucionales para la Unión Europea, según algunos teóricos, se pueden identificar desde el término de la Segunda Guerra Mundial a partir de la propuesta de los Estados Unidos de Europa hecha por el ex primer ministro inglés W. Churchill en 1946 y que proponía una especie de unificación de los Estados europeos, a partir de una alternativa de unificación mediante una confederación de Estados soberanos que daría paso a una Europa unida y federal. A partir de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) de 1951 y las Comunidades Económicas Europeas (CEE) y Comunidad Económica de Energía Atómica (EUROATOM) de 1957, en donde se desarrolla el periodo fundacional del sistema comunitario europeo, J. H. Weiler señala en 1963 que se empieza a sembrar el germen constitucional con su propuesta de la doctrina de los poderes implícitos de los derechos humanos en el contexto comunitario y de los principios de eficacia directa y de primacía.[4]

En conjunto con Peter Habërle que desarrolla el concepto de "Constitución Abierta" con diversos niveles, que permitieron formular la teoría constitucional de la integración europea. Por lo que, desde de los setenta dentro de la Unión Europea se puede hablar de un corpus constitucional compuesto por los Tratados fundacionales, reformadores y en especial el Tratado de la Unión Europea (Maastricht 1992) entre otros, que derivan en la creación del derecho comunitario europeo, que algunos autores lo identifican como una subdisciplina del derecho constitucional. Häberle

3 El concepto de federalismo intergubernamental se debe a dos politólogos franceses, Croisat y Quermonne. Véase al respecto Maurice y Quermonne, 1999.

4 Desde los años sesenta, se ha ido consolidando la existencia de un Derecho Constitucional Europeo, cuyo origen se encuentra en el periodo fundacional que comenzó con Joseph H. Weiler en 1963, desde entonces se viene debatiendo sobre una constitucionalidad europea que serían la base del Derecho Constitucional Común Europeo.

(1972), señala también que: "Para que exista una Constitución formal, esta debería estar dotada de supremacía normativa, lo que aún no se ha logrado: aunque al Derecho de la Unión Europea le asiste el principio de primacía sobre el Derecho de los Estados miembros, todavía esta primacía no puede identificarse plenamente con la supremacía constitucional".

Posteriormente en 1984 se presenta la propuesta del eurodiputado italiano Altiero Spinelli, que proponía un Tratado sobre una Unión Europea Federal, llamado "Proyecto Spinelli", que sentó la estructura para la consolidación de los Tratados de la Unión Europea en los años ochenta y noventa. El proyecto Spinelli, tenía sus bases en el Manifiesto de Ventotene (2016), que fue redactado en la época de Spinelli en prisión,[5] el cual es uno de los primeros documentos que abogan por una constitución europea, titulado "Hacia una Europa libre y unida" y que proponía la formación de una federación supranacional europea para unir a los estados europeos hasta el punto de imposibilitar una nueva guerra. Spinelli muere en 1986, aún y cuando el Parlamento Europeo lo había aprobado por amplia mayoría su plan, los parlamentos nacionales no lo apoyaron. Posteriormente sirve de base para el Acta Única Europea de 1986 y para el Tratado de la Unión Europea de 1992.

En 1989 un grupo de eurodiputados encabezados por el señor Luster[6], presentaron al Parlamento Europeo (a la Comisión de Asuntos Institucionales) una propuesta de resolución sobre la elaboración de una Constitución Europea, partiendo del proyecto Spinelli. Esta nueva propuesta se desarrolla en tres fases: la primera entre 1990-1991 donde el Parlamento Europeo evalúa dicha propuesta (de forma muy somera), emitiendo el primer y segundo informe provisional conocido como el Proyecto Colombo (se le conoce así debido a la presentación de este por el eurodiputado italiano Colombo, nombrado por la Comisión Institucional del Parlamento Europeo). La segunda fase se da, cuando tiene que renunciar el eurodiputado Colombo para integrarse al gobierno italiano, por lo que es sustituido por el español Marcelino Oreja quien da un cambio radical al proyecto Colombo, designa a un comité de expertos el cual da su opinión técnica y formula un nuevo texto en 1993: "Proyecto de Informe sobre la Constitución Europea" denominado "Proyecto Oreja".[7]

5 Spinelli ingresa al partido comunista en 1926 a los 17 años, a raíz de ellos fue encarcelado por el régimen fascista italiano entre 1927 a 1943. Durante ese periodo de cautiverio en la Isla de Ventotene es donde se refuerzan sus ideas federalistas europeas, estaba convencido que un gran movimiento pan europeísta federal haría de contrapeso a los nacionalismos. Al final de la Segunda Guerra Mundial funda el movimiento federalista de Italia.

6 Para ampliar sobre los antecedentes y proceso de la propuesta de Constitución Europea de Luster, se puede ver a: Granado, 1995.

7 El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La tercera fase es cuando de nueva cuenta hay una sustitución, al renunciar el eurodiputado Oreja (por su condición de diputado nacional) la Comisión Institucional designa al belga Herman, que modifica levemente con arreglo a unas primeras deliberaciones, haciendo su presentación final en 1993 y sometiéndose al pleno el 1994, el cual lo aprueba por una enorme mayoría. Enseguida la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo valida el proyecto, previa presentación de un segundo informe da su acuerdo al proyecto de Constitución Europea (llamado "Proyecto Herman") tras considerar que el proyecto constituye una importante contribución al debate sobre la democracia y transparencia de las instituciones europeas (De Carreras, 1995).

En los siguientes años, el proyecto de Constitución Europea va a caer en un letargo a partir de varios sucesos propios de la integración europea. El Parlamento Europeo de 1994 toma nota del proyecto de Constitución Europea y encomienda al nuevo Parlamento Europeo (que saldría de las elecciones de ese mismo año 1994-1999) que continúe con las aportaciones para dicho proyecto constitucional, a tal grado de sugerir ampliar el debate sobre el tema a un comité de sabios y tomar la opinión del Consejo y la Comisión Europea, todo lo anterior debería de estar a disposición para la conferencia intergubernamental de 1996[8]. De tal suerte que el proyecto constitucional se mantuvo como provisional e inacabado para ese momento. García (1995) señala al respecto: "Por consiguiente, no estamos en la presencia de un acto formal y pretendidamente definitivo, sino de un texto abierto al que, según el propio tenor de la aprobación parlamentaria, le queda aún pasar una serie de pasos sucesivos... es, pues, un texto que se presenta como modelo teórico y no como decisión formal que aspire a imponerse por sí solo con pretensión de vigencia".

En los siguientes años se va a dejar un poco de lado el proyecto constitucional, debido a los constantes cambios internos e internacionales a los cuales se debe de adaptar la Unión Europea. En este sentido, Aldecoa (2010) señala: "Desde 1992, fecha de creación de la Unión, ésta no ha parado de transformarse a través de sucesivas revisiones de sus bases jurídico-políticas. Así suceden en menos de una década las reformas de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza... se va reformando parcialmente los Tratados cada pocos años, se trata de adaptaciones cortoplacistas". Por lo que esto daba una idea de que se requería una gran reforma y, sobre todo, que tomara en cuenta a los ciudadanos de cara al futuro.

8 La Conferencia Intergubernamental (CIG) son reuniones que se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratado de la Unión Europea. Tiene una gran importancia pues es donde se general los cambios en la estructura institucional y jurídica, el Tratado de Maastricht de 1992 previo para 1996 una convocatoria.

Por lo que, dicho desafío requiere que se clarifiquen las relaciones de poder existentes en la Comunidad, así como que pueda plantearse y discutirse el proyecto europeo. El Tratado de Ámsterdam de 1997 dejaba pendiente las reformas institucionales necesarias para preparar a la Unión para una ampliación, pero se incluía un "protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea". En este se establecían la posibilidad de ampliar la Unión hasta un numero de veinte Estados miembros, introduciendo los ajustes precisos, pero sin necesidad de abordar una reforma de conjunto. Ahora bien, antes de que el número de miembros de la Unión Europea se excediera de veinte, el protocolo ordenaba la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) en el 2000, que efectuara una revisión del conjunto del sistema instituciona.[9]

El Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997, indicaba que la ampliación de la Unión Europea necesitaba como paso previo el fortalecimiento y la mejora del funcionamiento del Sistema Institucional en su conjunto. Esto es valorado y por consecuencia en el Consejo Europeo de Colonia de 2 y 3 de junio de 1999, se convoca a una CIG que iniciaría a principios del 2000 y concluyera a finales del mismo año, en la que se tratase la reforma institucional a fin de que la Unión se preparara para acoger a nuevos Estados miembros en el 2003. Entre los grandes retos políticos que habían sido fijados en el Consejo de Colonia, destaca el planteamiento y desarrollo de una Carta de los Derechos Fundamentales (para muchos el germen constitucional), que se realiza a través del método de Conferencia Intergubernamental. Por lo que se tendría que llevar a cabo una reforma de los Tratados con objeto de hacer visible ante los ciudadanos el compromiso de la Unión con la defensa de estos, así como la adecuación de las instituciones en función del proceso de ampliación.

La Conferencia Intergubernamental inició sus trabajos el 14 de febrero de 2000, y se desarrollo durante diez meses de trabajo, en donde se pueden distinguir dos fases diferenciadas: la primera se extiende de febrero a junio, fecha de cierre de la presidencia portuguesa, en el Consejo Europeo de Santa María de Feira, en donde el debate se centra en la necesidad de profundizar en la construcción europea. Asimismo, se amplía la agenda a cuestiones como la cooperación reforzada y las relativas a las decisiones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. El Consejo Europeo de Niza de 7 al 11 de diciembre, pone fin a la Conferencia Intergubernamental, después de acalorados y largos debates entre las delegaciones. Por lo que en la madrugada del 11 de diciembre del 2000, se llegó a un acuerdo para reformar las instituciones comunitarias y permitir la ampliación a 27 miembros. En este sentido Elorza (2001) señala "La negociación fue

9 Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, añadido al Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997.

difícil, como siempre lo son en las Conferencias Intergubernamentales, ya que cada delegación se ve abocado a defender lo que ella considera su interés nacional hasta el último momento". El Tratado de Niza es un texto que reúne las modificaciones de los artículos del Tratado de la Unión Europea y los demás tratados, así como protocolos y declaraciones de contenido diverso.

Pero lo sustantivo del Tratado recae en la reforma institucional, con una doble capacidad: lo que se refiere a la adaptación de las instituciones y los procesos de la Unión Europea para hacer posible la ampliación, cerrando así el proceso abierto por la CIG de 1996 y consolidando el modelo de la Unión y, por otra parte, el nuevo Tratado sienta las bases para una nueva reforma del modelo de la Unión con la Declaración 23. Por lo que la Declaración 23 prevé el inicio de un debate amplio y abierto sobre el futuro de Europa, consolidándose en una nueva Conferencia Intergubernamental de reforma en el 2004. Esta, a su vez, es considerada por el Parlamento Europeo como un reconocimiento implícito por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno del agotamiento del método diplomático de revisión de los Tratados para adoptar las reformas que necesita la Unión. Por lo que la agenda de la Declaración 23, abre un proceso constituyente que dota a la actual etapa de construcción de un método único e inédito, el de un debate abierto a la sociedad civil, donde democracia, legitimidad y transparencia son los objetivos del debate. En este sentido, la novedad se encuentra en que se aborda abiertamente la cuestión del reparto de poder entre la Unión Europea y los Estados, y su legitimación a través del reconocimiento y la incorporación de los derechos fundamentales (Carta de Derechos Fundamentales) como núcleo de este.

En la Declaración de Laeken, que fue programada por la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza, y es el resultado del Consejo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, se afina y estructura mucho más el proceso abierto en Niza, sobre el futuro de la Unión Europea y el proceso de ampliación. Se establece que para garantizar una preparación tan amplia y transparente como sea posible de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención Europea, que reúna a los principales participantes en el debate sobre el Futuro de la Unión. Esta Convención tiene como objetivo examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

El método de la Convención ha sido la opción elegida en Laeken, que de alguna forma es un método federal, ya que pone en pie de igualdad a las distintas legitimidades presentes en la construcción europea. La Convención celebró su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. Los trabajos concluirían un año después, con antelación suficiente para que el presidente de la Convención pudiera presentar sus resultados al Consejo Europeo.

Los trabajos de la Convención se desarrollaron en tres fases diferenciadas. De los resultados de esas sesiones plenarias se ha llegado a los primeros consensos y se ha establecido una primera aproximación a las cuestiones que despiertan especial interés y estudio, para lo cual se han creado Grupos de Trabajo.

El resultado de la Convención fue el texto que se denominó "Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", el cual busca profundizar el modelo político y social europeo y por primera vez se utiliza el término Constitución, para designar una reforma de la Unión Europea. En este sentido Schwarze (2003) señala: "El concepto de Tratado Constitucional acuñado en la Convención, representa una combinación de innovación y realismo: los dos términos constitucional y tratado, caracterizan la naturaleza de la reforma, ya que trata de establecer un orden jurídico básico (una Constitución) y, por otra, reconoce que su aplicación depende de los Estados a través de un Tratado". El proyecto de Tratado Constitucional (2004) se estructura en cuatro partes además de un preámbulo. En la primera parte se pueden identificar la parte constitucional y es donde se identifican los rasgos del modelo político europeo. Esa parte consta de nueve títulos, dedicados respectivamente a: I, "De la definición y los objetivos de la Unión"; II, "De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión", III, "De las competencias de la Unión"; IV, "De las instituciones de la Unión"; V, "Del ejercicio de las competencias de la Unión"; VI, "De la vida democrática de la Unión", VII, "De las finanzas de la Unión"; VIII, "De la Unión y su entorno próximo"; y IX, "De la pertenencia a la Unión". En la segunda parte se incluye la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que para muchos autores es el germen constitucional auténtico, al establecer las bases de la libertad, dignidad, solidaridad, igualdad y ciudadanía europea (para algunos constitucionalistas se identifica como la parte sustantiva, las garantías individuales).

La tercera parte versa sobre las políticas y funcionamiento de la Unión, en donde se establecía todo el abanico de instrumentos para el funcionamiento de la Unión Europea, la cuestión recae que por primera vez se mezclan competencias tanto intergubernamentales como supranacionales sin distingo, en un marco normativo único y uniforme (supresión de los pilares). La cuarta parte tiene que ver con las disposiciones generales y finales. Aún y cuando no era una constitución en el sentido estricto (dado que no gozaba de la supremacía jerárquica) dado su formulación, método y estructura poseía todos los atributos constitucionales, sobre todo la Carta de los Derechos Fundamentales. Dado que sí era un Tratado formal, debía de seguir el procedimiento de ratificación por parte de los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros, en los siguientes meses (Petschen, 2005). Se puede resumir las principales novedades del Tratado Constitucional en: a) Simplificación de los Tratados; b) Carta de derechos

fundamentales; c) Nuevo sistema de competencias; d) Simplificación de instrumentos y procedimientos (leyes, leyes marco por reglamentos y directivas); e) Creación del Presidente del Consejo Europeo; f) Creación de Ministros de Asuntos Exteriores; g) Personalidad jurídica a la Unión Europea; h) Generalizar el procedimiento de codecisión; i) Agilidad del proceso normativo comunitario.

## Crisis constitucional y Tratado de Lisboa

Una vez firmado por los jefes de Estado y de gobierno en el 2004, en los siguientes meses se somete a ratificación, dando un resultado negativo en Francia en el 2005 y posteriormente en Países Bajos en el 2006, que paralizaron el proceso de ratificación y con el ello la Constitución Europea, algunos plantearon que se llegó a una "crisis constitucional" dentro de la Unión Europea.[10] Asimismo, hubo resistencia por parte de otros países como Reino Unido, Republica Checa y Hungría. En este sentido existen varios motivos sobre el rechazo u oposición al proyecto Constitucional entre los que se pueden identificar: 1) La falta de desafección a las instituciones europeas, la confianza en la integración europea tiene una estrecha relación con la situación económica de los ciudadanos; 2) Cuestiones generacionales, en algunos países la población de más de cincuenta y cinco años votó en contra, las clases más bajas votaron en contra o por ejemplo las zonas urbanas a favor y las rurales en contra; 3) Pérdida de identidad, algunos consideraban la pérdida de identidad internacional como Estados. Por último, algunos otros estaban en desacuerdo particularmente con la Carta de Derechos Fundamentales, la cual se consideraba que limitaba la libertad de los ciudadanos europeos de distintas regiones por cuestiones de religión, cultura, costumbre entre otras.

Tras el rechazo de dos fundadores e importantes países dentro de la integración de la Unión Europea, que pretendía que el Tratado Constitucional entrara en vigor el 11 de noviembre de 2006, la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea convocó en junio de 2007 a una nueva Conferencia Intergubernamental que debería de elaborar un nuevo Tratado que reformará al Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la

10 Parte del resultado negativo del referéndum en Francia, se debió al hartazgo político de los electores pero sobre todo de los resultados de las políticas nacionales, lo que llevó a que el partido de derecha regresara al poder en Francia tras años de gobiernos socialistas. El caso de Holanda, es un arco reflejo de los resultados en Francia, pero sobre todo tiene que ver con la legislación holandesa de avanzada en algunos temas (drogas, prostitución, aborto, etc.) entre otras.

Unión Europea[11]. El Tratado de Lisboa es la respuesta a la crisis constitucional que vivió la Unión Europea 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 toma el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI (Consejo Europeo, 2005). El Tratado de Lisboa, se firma en el 2007 y entró en funcionamiento el 1 de diciembre de 2009, algunos señalan que dicho Tratado es una "Constitución *minus"* debido a que recoge sustantivamente (autores señalan casi un ochenta por ciento) los lineamientos generales que proponía el Tratado Constitucional.

Una de las "salidas legales" al problema político que significó para algunos Estados la aceptación de la Carta de los Derechos Fundamentales dentro del cuerpo del Tratado Constitucional (las garantías individuales de la Constitución) por lo que el Tratado de Lisboa se vuelve a conformar de una configuración jurídica dual, esto es, repartida entre Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) los dos Tratados el básico y el de funcionamiento a diferencia de la propuesta de Tratado Constitucional, dejando y en cierta medida resolviendo el "problema" de la Carta de Derechos Fundamentales como anexo, sin lugar a dudas fue una salida político-legal al estilo de la Unión Europea (as bajo la manga).

Se debe tener en cuenta la dimensión que representa el Tratado de Lisboa, no es una panacea, se trata únicamente de un instrumento al servicio de objetivos y que estará siempre alimentado por la voluntad política predominante en cada momento. Proporciona nuevas bases de actuación de la Unión Europea en un mundo cambiado. 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 ha sido el adaptar las reglas internas y externas a la transformación de una Unión de quince a veintisiete Estados miembros (Quevedo, 2011).

Por lo que el Tratado de Lisboa, establece los principios y objetivos comunes y define un nuevo marco institucional para la Unión Europea, el cual ha generado altas expectativas en la propia Unión Europea y en sus socios a nivel continental, regional y nacional, así como en el contexto internacional. El Tratado de Lisboa convierte a la Unión Europea en la única entidad legal capaz de concluir acuerdos internacionales y pertenecer a organizaciones internacionales, reemplazando así a la Comunidad Europea.

11 Se debía de reformar tanto el Tratado de la Comunidad Europea como el Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EUROATOM) 1957, dado que los mismos Tratados tenían un tiempo de validez de cincuenta años, y este periodo se cumplía en el 2007.

Sin lugar a dudas, con la experiencia adquirida en el proceso y redacción del Tratado Constitucional se vuelve a dejar en claro hacia dónde se dirige la integración de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa consolida parte de las propuestas pero abre el camino de cara a una próxima reforma, con bajas y altas por el camino, pero sienta las bases de un proceso de corte federalista constitucional a futuro.

## Conclusiones

La vertiente constitucionalista ha estado presente desde antes del inicio del proceso de integración europeo. Ha tenido distintas propuestas que han reforzado la idea de construir una Unión Europea de corte federalista, esto ha sido nutrido por un vasto grupo de políticos e intelectuales a lo largo del propio proceso. La propuesta de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se traduce en la explicitación del modelo de federalismo intergubernamental como el modelo político propio de la Unión Europea, según el cual se propone continuar llevando a cabo el proyecto de integración europeo. El objetivo del proyecto de Tratado Constitucional refuerza y consolida la naturaleza federal de la Unión Europea, pero sobre todo el desarrollo e inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión representa la consolidación del modelo constitucional al establecer y definir los valores sobre los que se fundamentan los ciudadanos europeos. Por lo que se tiene que destacar que el Tratado Constitucional genera un parteaguas en la construcción europea, aún y cuando este no haya entrado en vigor. En este sentido, se tienen que asimilar las experiencias obtenidas con el proceso de ratificación, de cara a futuro. El Tratado de Lisboa es una gran estrategia de salida político-legal a la crisis constitucional, que recoge una gran parte de las propuestas del Tratado Constitucional y que en consiguiente debe servir de base para la gran reforma constitucional de la Unión Europea en un futuro mediato.

## Referencias

Aldecoa, F. (2004). *Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización*. Documento de Trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano.

Aldecoa, F., y Guinea, M. (2010). *La Europa que viene. El Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons.

Churchill, W. (1946). *Discurso de Churchill en Zúrich (1946)*. Suiza: Universidad de Zúrich.

Comisión Europea. (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Consejo Europeo. (2005, junio 16 y 17). Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Bruselas.

De Carreras, F. (1995). Por una Constitución Europea. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 90.

Elorza, J. (2001). La Unión Europea después de Niza. *Política Exterior*, 79.

Fernández, J. (2018). *Curso sobre derecho constitucional de la Unión Europea*. Open Course Ware. Universidad de Cádiz.

García, E. (1995). El proyecto de Constitución Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15(45).

Granado, I. (1995). La Constitución Europea como proyecto normativo y como problema jurídico. *Noticias de la Unión Europea*, 195.

Häberle, P. (1972). Grundrechte im Leistungsstaat. En *VVDStRL*, Heft 30.

La Pergola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Maurice, C., y Quermonne, J. L. (1999). *L'Europe et le fédéralisme*. París: Montchrestien, 59-106.

Petschen, S. (2005). *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*. México: Plaza y Valdés.

Quevedo, J. (2013). La acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa. En L. Arce, *El Tratado de Lisboa para la Europa del siglo XXI*. Guadalajara: CUCSH-UDG.

Schwarze, J. (2003). Guest editorial: The Convention's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, 40(5), 1041.

Spinelli, A., y Rossi, E. (2016). *El Manifiesto de Ventotene*. Roma: SL Ediciones i Produccions Multimedia Els Llums.

# Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Enriqueta Serrano Caballero*

## Resumen

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea hoy en día es el texto de referencia para identificar los contenidos en la protección y promoción de los derechos humanos de la Unión. El objetivo de este artículo es analizar de manera sucinta la Carta de la UE desde un enfoque histórico-jurídico. Para ello se ha dividido el documento en dos apartados y unas conclusiones. El primer apartado, es una pequeña introducción, en la que se abordan los antecedentes de la Carta: desde el Tratado de Maastricht hasta el Tratado de Lisboa (TdL); y acto seguido en el segundo apartado, se explicará y analizará brevemente el contenido de cada uno de sus apartados: el contenido, estructura, alcance y aplicación; analizando también la manera en la que lo hacen, ejemplificando con algunos casos reales. En el apartado final de conclusiones se señala que la Carta es un gran paso para el fortalecimiento de la integración de la Unión Europea al garantizar a los ciudadanos europeos sus derechos.

Este artículo tiene como propósito ofrecer un análisis histórico y jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, evaluando su importancia en la protección de los derechos humanos dentro de la UE. Este estudio busca detallar el desarrollo de la Carta, su estructura y sus implicaciones legales, así como su rol en fortalecer la integración europea garantizando los derechos de los ciudadanos.

El planteamiento central es que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE representa un paso significativo en la consolidación de la Unión Europea como una entidad comprometida con la protección de los derechos humanos. La Carta, adoptada formalmente en el Tratado de Lisboa, compila derechos esenciales y establece un marco normativo para su aplicación en la legislación y las políticas de la UE. Además, se discute cómo la Carta incluye derechos que reflejan los avances en áreas como la bioética y la biomedicina, adaptándose a las necesidades contemporáneas de derechos humanos.

* El Colegio de San Luis. AC. (San Luis Potosí), México. Dra. en Ciencias Políticas y Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de Universidad Complutense de Madrid (2000).

**Palabras clave:** Carta Europea de Derechos Fundamentales, Derechos Humanos, Unión Europea.

## Introducción

A mediados del siglo XX, los tratados comunitarios no consideraban inicialmente los derechos fundamentales, porque la posibilidad de que un tratado afectara de manera directa a una persona era prácticamente imposible. Los derechos fundamentales fueron por primera vez recogidos en una Carta en el año 1999 por el Consejo Europeo en Colonia. Siendo valorado como uno de los principios básicos de la UE, se consideró que el contenido de la Carta debía conjuntar en ese solo documento los derechos generales como la libertad y la igualdad, además de contener los principios procesales fundamentales plasmados en el Convenio Europeo (Parlamento Europeo, 1999) y en otros instrumentos internacionales, tales como la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, a su vez inspirada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH): teniendo ya como objetivo proteger las libertades fundamentales y los derechos de todos aquellos que estuvieran bajo las legislaciones de los Estados miembros de la Unión. La esencia comunitaria de la Carta se traduce en los órganos que la proclamaron: el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, siendo el resultado de una cooperación interinstitucional que refleja el valor agregado del documento; aunado los esfuerzos del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y del Tratado de Maastricht de 1992, el cual, aunque no contaba con una jurisdicción para garantizar el cumplimiento de estos derechos, es un importante antecedente predecesor que fortalece el origen de una Carta que, además de recopilar formulaciones de derechos fundamentales establecidos por varios instrumentos de Derechos Humanos, genera nuevos derechos con base en los avances de los derechos de cuarta generación como los de: de la ingeniería genética y la bioética (Pérez, 2016).

Existen dos proclamaciones para la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta de la UE). La primera se llevó a cabo por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Niza en diciembre de 2000. La Convención integrada que formó parte de la negociación estaba conformada por un representante de cada Estado miembro y de la misma comisión, así como de representantes de los distintos parlamentos nacionales, de la Secretaría del Consejo y del Parlamento Europeo (Pérez, 2016). El fracaso de esta primera proclamación se hace evidente si tomamos en cuenta el escenario de crisis que se vivía en ese año debido al fallido proyecto de Constitución europea, ya que la idea original contemplaba que la Carta formara parte de esta Constitución, que, al no reali-

zarse, generó un gran vacío al no tener en dónde incluirla hasta suceder la segunda proclamación.

La Carta de la UE se redactó por primera vez en 1999-2000, con el objetivo de consolidar los derechos fundamentales aplicables a nivel de la UE en un único texto, pero con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (en 2009), la Carta de la UE se ha convertido en una declaración de derechos vinculante para la UE. Reúne en un solo texto todos los derechos fundamentales protegidos en la Unión y, a través de las explicaciones, proporciona orientación sobre su alcance, haciéndolos visibles y previsibles en última instancia.

La UE es una comunidad de valores, los cuales se confirman dentro del Tratado de la Unión Europea (TUE), que es una de las bases en las que se fortalece la Carta de la UE. La importancia de destacar estos valores radica en que éstos gozan de carácter normativo y se aplican en una comunidad democrática que tiene el Estado de Derecho como núcleo. Es en el art. 2 del TUE donde se precisan estos valores sobre los que está construida y funciona la UE, los cuales han cincelado la identidad de la Unión (Martín y Pérez, 2019, 129), aclarando que: "La Unión se fundamenta en los valores del 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" precisando que "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". Estos son los valores que deben de respetar los países que quieran entrar a formar parte de la Unión. La UE quiere que todos los Estados europeos opten por la democracia y el respeto de los derechos humanos fundamentales, en el ejercicio de los poderes públicos.

Los valores de la Unión están respaldados por el Art. 7 del TUE, el cual "[..] prevé un mecanismo de la Unión para determinar la existencia (y la posible sanción) de una violación grave y persistente de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro" (Parlamento Europeo, s.f.). La Carta de la UE es un logro al que tomó cerca de cincuenta años en llegar. El Tratado de Lisboa (TdL), mejora esencialmente la protección de los derechos humanos fundamentales, en la UE. La disposición central en el Art. 6 del TUE, que contiene tres elementos diferenciados: a) incorporación de la CDF de la UE; b) la inclusión de una base jurídica específica para la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos; c) el mantenimiento de la solución pretoriana desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión para proteger los derechos humanos. En un principio, el art. 6.1 del TUE se refiere a la incorporación por referencia del contenido de la Carta, el reconocimiento de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de la UE de 7 de diciembre de 2000 en Estras-

burgo, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007. Pese a haber sido proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Estrasburgo, no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, que éste otorgó a la Carta de de la UE el mismo carácter jurídico y vinculante y obligatorio que tenían todos los tratados constitutivos: el Tratado de la UE (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); es aquí cuando sucede la segunda proclamación.

Hay que señalar que, en el marco jurídico de la UE, la Carta de la UE tiene un rango normativo superior al de toda la legislación de la UE adoptada en virtud de los Tratados y a todas las leyes nacionales de aplicación del Derecho de la UE. En la actualidad tiene el mismo estatuto jurídico que los propios Tratados (art. 6.1 del TUE[1]), y, por lo tanto, ofrece a todos los ciudadanos y residentes de la UE derechos jurídicamente más seguros y visibles. Dado que la Carta de la UE forma parte ahora del derecho primario de la UE, refuerza la necesidad de interpretar el Derecho de la UE, incluido el derecho derivado, a la luz de los derechos fundamentales. Esto significa en la práctica, que una disposición de la legislación de la UE o de la legislación nacional que aplica el Derecho de la UE es invalida si infringe la Carta de la UE de la UE.

Además, la Carta está vinculada al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión y su objetivo es impedir que en el ejercicio de esas competencias se cometan infracciones de los derechos reconocidos en la Carta por las instituciones de la UE y por las autoridades nacionales cuando apliquen derecho de la Unión. El art 6.2 resuelve la cuestión, facilitando la adhesión de la UE al CEDH e indicando que este acceso al CEDH no otorga más competencias a la UE en el desarrollo legislativo de los derechos humanos. El Protocolo N° 8 sobre la adhesión de la Unión al CEDH concreta los detalles al respecto.

La victoria a favor de los derechos humanos se vio ensombrecida por las concesiones hechas a algunos Estados: la Carta no se aplicará ni a Polonia ni al Reino Unido, según lo establecido, en el Protocolo N° 30 anejo al TdL, esta posibilidad se extendió a la República Checa (Consejo de la Unión Europea, 2009).

1 El art. 6.1 reitera lo que ya se dice en el Art. 52.1 de la propia Carta, que las disposiciones no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados, lo que se vuelve a decir en la Declaración anexa N° 1.

## La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2000, revisada en el 2007

La Carta de la UE reconoce un catálogo organizado de libertades y principios, y reafirma en su mayor parte derechos de carácter civil, político, económico y social que ya existían en el ordenamiento jurídico de la UE y que habían sido adoptados formalmente por la UE en la Cumbre de Niza, del año 2000 (Balaguer Callejón, 2004). En este catálogo contienen no sólo los derechos y libertades típicos comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y a los textos internacionales sobre la materia en los que este texto se inspira; sino también nuevos derechos de cuarta generación. La Carta de la UE quizá sea el texto normativo internacional que incluye toda la normatividad en el alcance sustantivo de los derechos enunciados, que recoge en un único texto derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. Estos derechos podrán ser invocados por los ciudadanos ante sus tribunales. A pesar de que el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) había desarrollado ya en su jurisprudencia su protección, la vigencia y reconocimiento de la naturaleza jurídica de la Carta otorga a los particulares más seguridad jurídica y la posibilidad de actuación más rápida en el control y aplicación de estos.

## Estructura de la Carta

La Carta de la UE establece los derechos recogidos en seis títulos y se estructura en dos partes: un Preámbulo introductorio y 54 artículos agrupados en siete capítulos. Los seis primeros enumeran los derechos sustantivos bajo los epígrafes de: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, derechos de los ciudadanos y justicia; y el último capítulo contiene cuatro cláusulas horizontales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta y los principios que rigen su interpretación, mientras que cada uno de los otros títulos trata sobre un derecho (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000). El contenido de los derechos se basa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea, la jurisprudencia del TJUE.

La Carta de la UE establece en el Preámbulo que la dignidad humana es uno de los valores indivisibles y universales sobre los cuales se construye la UE. El capítulo I, agrupa bajo el título "Dignidad", cinco artículos (artículos 1 a 5) (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, p. 9), en la que se establecen varios derechos relacionados con la dignidad, entre otros el derecho a la vida, derecho a la integridad de las personas y prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos

o degradantes; y prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado. El capítulo II "Libertad" de la Carta, lo integran 13 artículos (Art. 6 a 19) (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, pp. 10-12), se reconocen una serie de derechos fundamentales de carácter civil, político y económico. Este segundo capítulo garantiza que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Incluye el respeto a la vida privada y familiar, derecho a la libertad y a la seguridad, protección de datos de carácter personal; derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia; libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión e información; libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, y protección en caso de devolución, expulsión y extradición. El capítulo III "Igualdad", está integrado por seis artículos (20 al 26) (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, pp. 13-14). Este apartado es uno de los más relevantes para la remodelación de las políticas de los Estados miembros, ya que, aunque la mayoría de las constituciones de los países miembros de la UE consideran reconocen la igualdad de sus ciudadanos ante la ley, no todas proclaman la igualdad de todas las personas. En él encontramos la igualdad ante la ley; no discriminación; diversidad cultural, religiosa y lingüística; igualdad entre hombres y mujeres; derechos del menor, derechos de las personas mayores e integración de las personas discapacitadas. El capítulo IV "Solidaridad" está conformado por once artículos (del 27 al 38) (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, pp. 15-17), en el están contemplados los derechos sociales y económicos relacionados con el trabajo, garantizando derechos que promueven la articulación de las relaciones laborales, basándose en una lógica de implicación y cooperación, bajo las condiciones de la dinámica del mercado (Mangas Martín, Martín y Pérez de Nanclares, González Alonso, López Escudero, Sobrino Heredia, 2009, p. 390). En él están contemplados el derecho a la información y a la consulta de los trabajadores la empresa; derecho de negociación y de acción colectiva; derecho de acceso a los servicios de colocación; protección en caso de despido injustificado; condiciones de trabajo justas y equitativas; prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo; vida familiar y vida profesional; seguridad social y ayuda social; protección de la salud; acceso a los servicios de interés económico general; protección del medio ambiente y protección de los consumidores. El capítulo V, recoge en sus arts. 39 a 46 los "derechos asociados a la ciudadanía" entre los de derechos de todos los individuos en la UE (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, pp. 18-20). La ciudadanía ha convertido a los nacionales de los Estados miembros en sujetos de nuevos derechos que les permiten desarrollar un sentido de pertenencia –quizás en un futuro

de lealtad política–. El derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo; en las elecciones municipales; derecho a una buena administración; derecho de acceso a los documentos; Defensor del Pueblo, derecho de petición; libertad de circulación y de residencia; y protección diplomática y consular. Los derechos asociados a los ciudadanos y a la ciudadanía están establecidos en el TFUE, en particular en la segunda parte "No discriminación y ciudadanía de la Unión". Este capítulo articula las oportunidades del ciudadano y residente europeo de ser protegido por el sistema legal de la UE. Según, el art. 9 del TUE, "son ciudadanos de la Unión todas aquellas personas que ostentan la nacionalidad de un Estado miembro". El capítulo VI de la Carta, contiene aquellos derechos vinculados con la Justicia (art. 47 y 50) (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, p. 20), se centra en los derechos de procedimiento, como las garantías judiciales, contiene el derecho a la tutela judicial efectiva y un juez imparcial, la presunción de inocencia y el derecho y el derecho a la defensa, el principio de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y de las penas, y el derecho a no ser juzgados o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.

## Alcance y aplicación de los Derechos Fundamentales de la Carta

El capítulo VII "Disposiciones generales" (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000, pp. 21-22), indica hacia quién va dirigida la Carta y sobre quiénes es aplicable, así como la explícita prohibición del abuso de derecho por cualquier interpretación que se le dé a estos derechos. Se dejan explícitamente indicados también los alcances de estos derechos, dejando claro que éstos quedan protegidos por la ley y que deberán ser respetados y ejercidos por los miembros de la Unión, siempre cumpliendo el principio de subsidiariedad. Queda estipulado que los Estados miembros respeten y promuevan la aplicación de los derechos contenidos en esta Carta en conformidad con los límites establecidos en los Tratados Comunitarios y el TUE. Los principales textos internacionales sobre derechos humanos mantienen la cohesión del estado de derecho protegiendo a las personas al regular el derecho a un proceso justo e imparcial (López, M. en Mangas Martín, Martín y Pérez de Nanclares, González Alonso, López Escudero, Sobrino Heredia, 2009, p. 740). El Art. 47 de este apartado garantiza que la violación de cualquiera de los derechos y libertades permitirá al ciudadano o residente europeo acceder a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, yendo más allá de la ley procesal al extender el acceso a un juicio justo en todo proceso legal, claro, sin impedir que el presunto sea procesado en caso de haber delinquido.

El Art. 48 de la Carta, establece, la presunción de inocencia y derecho a la defensa que asiste a todo acusado entre otras facultades, se encuentra la de ser informado de la naturaleza de la acusación formulada o el derecho a llamar o interrogar testigos que conozcan a la causa. El art. 49 de la Carta, reconoce los principios penales tradicionales como la irretroactividad de las normas sancionadoras, a no ser que se establecieran penas más favorecedoras, y el principio de proporcionalidad de las penas en relación con la infracción. Y el art. 50 de la Carta establece el principio de prohibición de juzgar o condenar a una persona por misma infracción por la que ya se haya juzgado o condenado mediante sentencia firme en la Unión. Por lo que al ámbito de aplicación se refiere, el art. 51 indica que las disposiciones de la Carta están dirigidas primero a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y en segundo, a los Estados miembros cuando estos procedan aplicar Derecho de la Unión.

El texto no ha dejado de recibir críticas; en primer lugar, se ha criticado la igualación de los derechos fundamentales que tienen valores distintos: no es igualmente fundamental la prohibición de la esclavitud en el derecho fundamental a una buena administración; en segundo lugar la crítica se refiere a las limitaciones de los derechos sociales recogidos, entre los derechos sociales no está el incluido el derecho al trabajo, el derecho a un salario decente, dos derechos sociales primarios en otros normativos de referencia; la Carta crea la diferencia de protección jurídica entre derechos y principios fundamentales que limitan su garantía jurídica: "Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la unión y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Solo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos" (art. 52 de la Carta). La principal problemática relacionada con la Carta se encuentra en la relación de su estructura normativa. La Carta contiene derechos y principios que han de ser tratados de manera diferente, y se redactó como un mecanismo para lograr un consenso sobre la gama amplia de los derechos incluidos en ella. El art. 52.5 de la Carta establece que los principios son justificables solo en la medida en que son implementados por las medidas adoptadas por los Estados miembros. Las explicaciones de la Carta aclaran que los principios no "dan lugar a derechos inmediatos de acciones positivas de las instituciones de la Unión o de las autoridades de los Estados miembros".

Previamente mencionamos que una de las dos principales cuestiones que se abordan en la CDFUE es a quiénes aplica la Carta. Otra de las cuestiones cruciales que están redactadas en las condiciones generales al final de la Carta, es quiénes deben aplicar la Carta. Los derechos fundamen-

tales se garantizan por un sistema nacional, es decir, por la constitución de cada Estado miembro, así como las obligaciones jurídicas marcadas en los tratados internacionales a los que estos Estados puedan estar sujetos, incluyendo la CEDH, la cual a su vez cuenta con dos órganos que garantizan el respeto de estos derechos y libertades: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) creado en 1953, considerado como uno de los mecanismos de justicia más efectivos en el mundo y la Comisión Europea, la cual se encarga de garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Carta en relación con las acciones de las instituciones de la Unión, asegurando que los altos del derecho comunitario, tales como las instituciones, el Parlamento y el Consejo, respeten y garanticen los derechos contenidos en la Carta.

Las reformas propuestas en los Tratados y relacionadas con la Carta de la UE afectan directamente las políticas legislativas de los Estados miembros, ya que aunque la Carta en sí misma no afecta ni modifica las competencias de la Comunidad y de la Unión, si un Tratado se reforma, lo hacen también las políticas nacionales. Entonces ¿cómo se aplica la Carta en los Estados miembros? En primer lugar, hay que dejar en claro que la Carta no amplía competencias, sus disposiciones no atribuyen nuevas competencias a la Unión, bajo el principio de subsidiariedad, las disposiciones están dirigidas a los Estados miembros cuando éstos apliquen el derecho de la Unión, vinculando a los Estados miembros solo si deben aplicar el derecho de la Unión. Podría haber situaciones en las que la Carta puede ser aplicada por un Estado miembro, por ejemplo, si algún precepto de derecho de la UE es interpretado por un órgano jurídico nacional como contradictorio a uno de los derechos recogidos en la Carta. En la práctica, un recurso de incumplimiento puede ser interpuesto por la Comisión o por un Estado miembro.

El TJUE y la Comisión de la UE velan por garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Carta, y al ser éstos vinculantes con los Estados miembros, es posible que éstos reciban una multa en caso de cometer alguna infracción y aunque las legislaciones nacionales dependen de cada miembro, éstas tienen que estar en armonía con aquellos principios de la UE. El principal objetivo del TJUE es interpretar la ley de la Unión, asegurándose que ésta es implementada de igual manera por todos los miembros (McCann y Makaryshyn, 2020, p. 59). En efecto, han existido varios casos que se han llevado al TJUE por infracciones de disposiciones contenidas en la Carta y referentes al incumplimiento por parte de un Estado miembro. A continuación, se presentan algunos ejemplos ordenados de manera cronológica.

1. En el año 2010, el expresidente francés Nicolas Sarkozy puso en marcha el plan de expulsión de los gitanos en situación irregular que

estaban asentados en Francia, habiendo sido la mayoría deportados a Rumanía y a Bulgaria. La situación causó gran controversia, debido a la misma paradoja que se encontraba en las leyes europeas; aunque Bulgaria y Rumanía formaban parte de la UE desde 2007, las reglas para que sus ciudadanos pudieran trabajar legalmente en Francia se aplicaban hasta el 2012, por lo que, aunque podían residir en el país, no tenían posibilidades de trabajar (Márquez, 2010). Las medidas tomadas por el Estado francés fueron acusadas de xenofobia, claramente infringiendo el art. 21 de la Carta sobre discriminación y el artículo 45 de la Carta sobre la libre residencia en el territorio de los Estados miembros. La situación llevó a negociaciones entre la Comisión y Francia, resultando en una modificación de la legislación francesa que actualmente ha ampliado la cooperación para integrar a los gitanos no franceses.

2. En el año 2012, Hungría fue condenada por la Comisión por infringir el artículo 21 de la Carta que prohíbe la discriminación por cuestiones de edad. La infracción sucedió cuando se cambió la edad de jubilación de los jueces húngaros, que pasó de los 70 años, a jubilarse obligatoriamente a los 62. La Comisión consideró que este repentino adelanto en el cese de actividades por jubilación aplicado exclusivamente a los jueces, constituía una discriminación por motivos de edad (Comisión Europea, 2012).
3. Algunos Estados miembros (entre los que se encuentran Rumanía, Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia) se opusieron a un plan del Consejo en septiembre 2015 para aceptar 120,000 refugiados sirios. En diciembre 2015 Eslovaquia comenzó un caso en el cual se oponía explícitamente al plan, pero este fue rechazado (McCann y Makaryshyn, 2020, p. 60). En este evento claramente se estaba infringiendo el art. 18 de la Carta que garantiza el derecho de asilo.

## Conclusiones

La cuestión del reconocimiento de los derechos fundamentales en las Comunidades y después en la UE ha sido un asunto pendiente de resolución. Desde la omisión total a los derechos en los Tratados, hasta el establecimiento de un catálogo propio de derechos de la UE, a partir de la entrada en vigor del TdL (2009). La Carta de la UE es hoy ya el texto de referencia para la incorporación de los derechos humanos en la Unión. La Carta reconoce los derechos de los ciudadanos de la Unión. El TUE hace referencia de forma explícita la Carta de la UE que adquiere carácter jurídico-vinculante (Art. 7 del TUE); y establece a su vez el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales de la Unión. La Carta de la UE reconoce

un catálogo de derechos en ámbitos diferentes tales como: la dignidad, la solidaridad, la justica y la libertad. La Carta, a pesar de recopilar los derechos más importantes previamente redactados en otros instrumentos, es ambiciosa, al innovar integrando derechos que toman en cuenta el rápido cambio de la biomedicina y los avances tecnológicos. No cabe duda de que esta Carta de la UE es un gran paso para el fortalecimiento de la integración de la Unión al garantizar cada vez más los derechos de los ciudadanos y residentes protegidos por la ley.

Para concluir, hay que decir que la Carta de la UE es un instrumento poderoso que tiene un gran potencial al garantizar y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y residentes en territorio de la UE; y tiene un gran impacto en la legislación y en las políticas comunitarias.

## Referencias


Balaguer Callejón, F. (2004). Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1. https://www.ugr.es/-redce/ReDCE1/Niveles%20y%20tecnicas.htm

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE 2000/C 364/01). https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (recuperado el 17 de abril de 2024).

Comisión Europea. (2012, noviembre 6). El adelanto radical en la edad de jubilación de los jueces húngaros constituye una discriminación por motivos de edad injustificada. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/CJE_12_139 (recuperado el 17 de abril de 2024).

Consejo de la Unión Europea. (2009, diciembre 1). Consejo Europeo de Bruselas 29 y 30 de octubre de 2009. Conclusiones de la Presidencia, 15265/1/09 REV 1. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/110907.pdf (recuperado el 17 de abril de 2024).

Mangas Martín, A. (Dir.), Martín y Pérez de Nanclares, J., González Alonso, L. N., López Escudero, M., y Sobrino Heredia, J. M. (2009). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA.

Márquez, M. (2010, septiembre 5). El duro destino de los gitanos en Europa. *20 Minutos*. https://www.20minutos.es/noticia/805492/0/gitanos/europa/claves/ (recuperado el 20 de abril de 2024).

Martín y Pérez, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 121-159.

McCann, G., y Makaryshyn, N. (2020). *The European Union and human rights*. International Human Rights, Social Policy y Global. Bristol University Press.

Parlamento Europeo. (1999). Anexo IV - *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Consejo Europeo de Colonia. Conclusiones de la presidencia. Anexos.https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIV (recuperado el 20 de abril de 2024).

Parlamento Europeo. (s. f.). *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-la-union-europea (recuperado el 16 de abril de 2024).

Pérez, G. (2016). La problemática de los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 18.

# El Tratado de Lisboa

Alicia Gutiérrez González*

## Resumen

El objetivo del presente capítulo es dar una visión general del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea y Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea) firmado en 2007 y en vigor desde el 2009. El texto se divide en dos partes. En la primera, se mencionan brevemente los logros en el ámbito político y social tras la fallida constitución para Europa de 2004. En la segunda parte se explican los cambios más relevantes en las instituciones europeas, las ampliaciones y el Brexit (la salida del Reino Unido de la Unión Europea). El artículo concluye diciendo que este Tratado continúa con una unión cada más estrecha entre los pueblos europeos y que al tener personalidad jurídica propia, se convierte en entidad independiente por sí misma y con ello afronta con una sola voz los desafíos globales actuales y las amenazas híbridas.

El planteamiento central del artículo sugiere que el Tratado de Lisboa es una respuesta a la necesidad de adaptar y mejorar el funcionamiento de la Unión Europea tras el fracaso de la Constitución Europea en 2004. La autora expone cómo el tratado busca dotar a la UE de una mayor eficacia en sus instituciones, mayor transparencia en la toma de decisiones y una estructura más democrática a través de la consolidación de poderes en sus órganos y la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales. El tratado fortalece la cohesión entre los Estados miembros, fomenta la integración social y política, y permite a la UE actuar con una sola voz en el ámbito internacional.

**Palabras clave:** Tratado de Lisboa, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea e Instituciones de la UE.

* Doctora en Derecho Europeo, Internacional, Ambiental y Económico por la Georg-August-Universität, Gotinga, Alemania. Profesora Investigadora de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de la SECIHTI, nivel II y miembro de la Unidad de Estudio y Reflexión Europa+ del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionlaes (COMEXI), ORCID: 0000-0002-9896-9316, email: alicia.gutierrez@anahuac.mx

## Introducción

El Tratado de Lisboa es el resultado de la fallida constitución para Europa del 2004 y al respecto es preciso mencionar que en la elaboración del texto constitucional se dio "un paso histórico y espectacular hacia la realización de los objetivos de la integración" (Molina del Pozo, 2005, p. 11). Al rechazar la Constitución Europea tanto el pueblo francés como el de los Países Bajos, el texto constitucional no prosperó y por ende no entró en vigor. Con Alemania en la presidencia del Consejo de la UE se acordó renunciar al Tratado Constitucional y se convocó a una Conferencia Intergubernamental (CIG) para poder adoptar el vigente Tratado de Lisboa. En este orden de ideas, el Tratado constitucional fue congelado, después retirado y sustituido por el Tratado de Lisboa inicialmente denominado Tratado de Reforma (Fernández Navarrete, 2012, p. 171). Este tratado tenía como objetivo principal dotar a las instituciones de una "mayor eficacia en su actuación, una mayor democracia interna en sus mecanismos de toma de decisiones y una mayor transparencia en su forma de trabajar" por lo que la parte intergubernamental queda integrada por el Consejo Europeo y por el Consejo de la Unión Europea, la parte de representación del ciudadano lo abarca el Parlamento y finalmente la parte de interés supranacional es representada por la Comisión (Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres, 2010, p. 21).

Así las cosas, y después de siete tratados constitutivos, el 13 de diciembre del 2007 fue firmado el Tratado de Lisboa por los jefes de Estado o de Gobierno en Lisboa y entró en vigor el primero de diciembre del 2009. Este Tratado se compone por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y tienen el mismo valor jurídico, aclarando que no es una constitución, ya que el Tratado de Lisboa modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, pero no los sustituye (Gutiérrez González, 2022, p. 75).

Gracias a este Tratado de Lisboa, la Unión Europea (UE) tiene personalidad jurídica propia, (Tratado de la Unión Europea, 2007, artículo 47) y esto le brinda un marco e instrumentos jurídicos para poder afrontar de manera conjunta los retos presentes y futuros con una sola voz, así como para celebrar tratados internacionales (Herdegen, 2011, p. 44). Ahora bien, el TUE y el TFUE junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y con los Tratados Relativos a la Adhesión de los Países y Tratados Modificativos vienen a conformar el derecho primario u originario de la UE, reconocido como el derecho supremo y por lo tanto prevalece sobre cualquier otra fuente de Derecho. En el TUE se encuentran el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros y en

el TFUE se establece el marco jurídico en el que las instituciones de la UE implementan las políticas europeas. Ahora bien, el derecho secundario o derivado comprende los actos unilaterales y convencionales. Los primeros se componen de conformidad a lo dispuesto por el artículo 288 del TFUE por los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes. Y los segundos son los acuerdos internacionales previstos en el articulo 216 del TFUE y los acuerdos interinstitucionales adoptados por el artículo 295 del TFUE (Tratado de Lisboa, 2007).

Las jurisprudencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han jugado un papel crucial en el proceso de integración, siendo su principal objetivo el garantizar el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación de los Tratados. Al respecto, hay que destacar que, aunque existen muchos principios por los que se rige la UE, los tres principios rectores del derecho de la UE son: el principio de supremacía, el principio de autonomía y el principio de efecto directo. Este Tratado de Lisboa viene a ser "la culminación de acuerdos y negociaciones llevadas a cabo desde la CECA, en virtud de que la idea de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos se establece tanto en los Tratados de Roma como en el Tratado de Lisboa" (Gutiérrez González, 2022, pp. 56-57).

## Estructura

La estructura de los tres pilares prevista en el Tratado de Maastricht desaparece y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) se comunitariza y se mejora la actuación en el ámbito de la Política Exterior Común y la Política de Defensa (Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres, 2010, p. 21). Dentro de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros se encuentra el ELSJ y su vinculación con los derechos fundamentales "que responden en el fondo, a la evolución experimentada en la cooperación entre los Estados miembros en diversos sectores relacionados con los aspectos más sobresalientes de la libre circulación de personas, de la seguridad en el territorio de la Unión y de la cooperación en el ámbito judicial" (Fernández Liesa y Díaz Barrado, 2008, p. 89). Este Tratado de Lisboa articula y define cuatro apartados en el ELSJ: las políticas sobre controles de asilo e inmigración, la cooperación judicial en materia civil, en materia penal y la cooperación policial (Fernández Liesa y Díaz Barrado, 2008, pp. 89-95).

Este Tratado clasifica y reconoce de manera clara y explícita las competencias de la UE (Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres, 2010, p. 21) y las divide en competencias exclusivas, compartidas y de apoyo. En el aspecto social le confiere a la UE el mandato de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades

Fundamentales y le otorga un carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales (Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres, 2010, p.13), la cual tiene una estrecha relación con el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia y ayuda a armonizar los derechos fundamentales entre los Estados miembros (Calvo, 2013, p. 21). El Tratado de Lisboa buscaba unificar los tratados en vigor, clarificar las competencias entre la UE y sus Estados miembros, adaptar el marco institucional de la UE debido a las futuras ampliaciones, incorporar la Carta de los Derechos Fundamentales para reforzar los valores de la UE y darle tanto un mayor contenido al concepto de ciudadanía europea como un futuro político a la UE (Fernández Navarrete, 2022, p. 185). También incluye la integración social y no solo la económica y la política, ya que en lo que se refiere a "La cohesión a escala de la Unión es el reflejo del modelo social europeo, que entraña distribución" (Aldecoa y Guinea, 2010, pp. 129-131)

## Adhesión a la Unión Europea

La UE tiene prevista la adhesión de cualquier Estado Europeo que respete los valores de la UE y se comprometa a promoverlos (TUE, artículos 2 y 49). Para adherirse hay que cumplir también con los Criterios de Copenhague, que aunque son en ocasiones difíciles de acreditar para algunos Estados, la UE apoya a los países candidatos con asistencia financiera, administrativa y técnica. Los países candidatos al 2024 son: Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania y el único país considerado como potencial es Kosovo (Unión Europea, 2024). Ahora bien, la diferencia entre los países candidatos y los países potenciales estriba en que mientras los primeros ya se encuentran incorporando la legislación de la UE a su derecho nacional, los candidatos potenciales todavía no cumplen con los requisitos para ingresar a la UE.

## Retirada de la Unión Europea

Con este Tratado se incluyó el artículo 50 del TUE que indica *grosso modo*, "que todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión". En este sentido, los Estados miembros tienen el derecho de retirarse voluntariamente de la UE y negociar un acuerdo y el marco de las relaciones futuras con la UE (Luzárraga y Guinea, 2010, p. 125). Este es el artículo que el Reino Unido invocó para retirarse de la UE (el Brexit) el 29 de marzo de 2017 y ya para el 31 de enero de 2020 se retiró formalmente de la UE y una vez transcurrido

el periodo transitorio el Reino Unido es considerado por la UE como un tercer país desde el primero de febrero de 2021 (Gutiérrez González, 2020, pp. 107-122).

## El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la institución más democrática de la UE y los eurodiputados son elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto por un mandato de cinco años y representan a los ciudadanos europeos. Un cambio relevante es que el número de eurodiputados se redujo de 751 a 705 después del Brexit y de los 73 escaños, 27 se repartieron entre los Estados miembros que están infrarrepresentados y 46 quedan reservados para las futuras ampliaciones (Gutiérrez González, 2020, pp. 92 y 93). En cuanto al proceso de codecisión introducido en 1992 por el Tratado de Maastricht y ampliado con el Tratado de Ámsterdam en 1999 para mejorar su eficacia, este cambia con el Tratado de Lisboa al Procedimiento Legislativo Ordinario (TFUE, artículo 289). El Parlamento Europeo puede proponer modificaciones al Tratado, es colegislador junto con el Consejo de la UE y comparte el poder presupuestario en un 50 por ciento. También elige al presidente de la Comisión de la Unión Europea y es el guardián de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Herdegen, 2011, p. 126).

## La iniciativa ciudadana

Esta figura de la iniciativa ciudadana permite a la ciudadanía solicitar a la Comisión a través de una petición que presente propuestas legislativas, siempre y cuando estén respaldadas por al menos un millón de firmas (Velásquez, 2013, p. 92) Además de lo anterior, la iniciativa ciudadana vela por el derecho de los parlamentos nacionales y puede rechazar propuestas legislativas a nivel europeo cuando se trata de temas que se gestionan mejor en el ámbito nacional.

## El defensor del pueblo

El Parlamento Europeo elige a un Defensor del Pueblo Europeo facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la UE, o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relacionados con la mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la UE, con exclusión del Tribunal de Justicia de la UE en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El

Defensor del Pueblo Europeo es elegido después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato puede ser renovable y ejerce sus funciones con total independencia. Es uno de los garantes del buen funcionamiento de las instituciones de la UE (Luzárraga y Guinea, 2010, p. 117).

## El Consejo Europeo

El Tratado de Lisboa incluye al Consejo Europeo como una institución más de la UE (Tratado de la Unión Europea, 2007) y se compone por los jefes de Estado o de Gobierno de todos los Países miembros de la UE, dirige la política de la Unión Europea y no ejerce ninguna función legislativa (Mangas Martín y Liñan Nogueras, 2011, p. 183). Hay que recordar que la institución del Consejo Europeo no existía antes del Tratado de Lisboa, lo que había era una CIG compuesta por los jefes de Estado y de Gobierno.

## El Consejo de la Unión Europea, las votaciones y la celebración de tratados

El Consejo de la UE se integra por un ministro de cada País miembro de la UE y comparte el poder presupuestario y legislativo con el Parlamento Europeo en paridad de igualdad, es decir, en un 50 por ciento. En cada reunión del Consejo de la UE, cada país envía al ministro correspondiente según el tema a tratar. Cada 18 meses existe un trío compuesto por tres Estados miembros a los cuáles, fijan los objetivos a largo plazo y preparan el programa común, definiendo los temas a tratar y cada semestre el Estado miembro en turno preside las sesiones del Consejo de la UE, ya que la presidencia es rotatoria (Mangas Martín y Liñan Nogueras 2011, p. 252). Las votaciones en el Consejo de la UE se dividen en tres: la mayoría cualificada, la mayoría simple y por unanimidad. En la primera se requiere el voto favorable del 55% de los Estados miembros, que representen al menos el 65% de la población de la UE. En la segunda se requiere el voto a favor de 14 Estados miembros y en la tercera todos los votos son a favor (TUE, artículo 16 y 238 del TFUE). Anteriormente cada Estado miembro contaba con un número determinado de votos. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa cada país cuenta con un porcentaje determinado dependiendo de su población y oscila de 0.11% de Malta a 18.54% de Alemania (Gutiérrez González, 2022, pp.131-137). El Consejo de la UE también juega un papel medular en la negociación y celebración de los Tratados Internacionales. Del artículo 216 del TFUE se desprende la doc-

trina de los poderes implícitos que establece que los acuerdos que celebre la UE serán vinculantes tanto para las instituciones de la UE como para sus Estados miembros (Gutiérrez González, 2022, pp. 137-138). El artículo 218 del TFUE "agrega disposiciones nuevas que, sin establecer reglas de naturaleza procedimental, sirven para afinar el *ius ad tractum* de la UE" y "el artículo 216 proclama la capacidad general de la UE para celebrar acuerdos internacionales" (Cienfuegos, 2017, p. 54).

## La Comisión Europea

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE y la guardiana de los Tratados toda vez que se encarga de proponer, vigilar y aplicar la legislación de la UE. También vela porque se apliquen los tratados y supervisa la aplicación el Derecho de la UE bajo el control del TJUE (Mangas Martín y Liñan Nogueras p. 213). La Comisión también tiene poderes normativos, así un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo (TFUE, artículos 290 y 291).

## El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es el motor de la integración europea, en virtud de que ha logrado una armonización en las legislaciones de todos los Estados miembros por medio de sus jurisprudencias y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 13 y 19 del TUE y del 252 y 253 del TFUE. El Tribunal de Justicia de la UE es una institución de la UE y está integrado por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. El TJUE es el garante del derecho de la UE y el Tribunal de Justicia resuelve cuestiones prejudiciales, recursos por incumplimiento, recursos de anulación, recursos por omisión y recursos de casación y el Tribunal General dirime controversias de recursos interpuestos por personas y por los Estados miembros, (Gutiérrez, 2022, pp. 147-162). Desde su creación en 1952, su objetivo ha sido garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (TUE, artículo 19).

## El Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) es una de las siete instituciones de la UE (TUE, artículo 13), tiene personalidad jurídica propia, se encarga de

aplicar la política monetaria en la zona del euro y el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes. Su objetivo principal es mantener la estabilidad de los precios en la zona euro y preservar el poder adquisitivo del euro. También es responsable de fijar la política económica y monetaria de la UE, así como de su aplicación. El BCE y los Bancos Centrales Nacionales constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y tanto el Eurosistema como el SEBC seguirán coexistiendo mientras continúe habiendo Estados miembros de la UE que no pertenezcan a la zona del euro (Gutiérrez González, 2022, pp. 163-172). Al 2024, 20 Estados forman parte de la zona euro Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal (Unión Europea, 2024).

## El Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) se compone por un nacional de cada Estado miembro (TFUE, artículo 285), audita las finanzas e informa el destino de los fondos públicos, es decir, el dinero del contribuyente. Este Tribunal es la conciencia financiera de la UE y su misión es fiscalizar el uso de su presupuesto por organismos nacionales y de la UE, su naturaleza es administrativa y no judicial ya que ejerce funciones de control externo de las cuentas y de consulta con plena independencia en el interés general de la UE (Mangas Martín y Liñan Nogueras p. 279). También investiga a cualquier persona u organización que perciba fondos de la UE y verifica la legalidad, la regularidad de los ingresos y los gastos de la UE, así como la correcta gestión financiera del presupuesto de la UE (Gutiérrez González, 2022, p. 172-175). Si sus auditores descubren fraudes o irregularidades, informan a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

## La Política Exterior y de Seguridad Común

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la UE. Con el Tratado de Lisboa se crea el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Alto Representante), cuya misión es aplicar las estrategias y decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Para lograr sus fines cuenta con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y del Comité Político y de Seguridad. También se encarga de ejecutar la PESC junto con los Estados miembros (TUE, artículo 24), es vicepresi-

dente de la Comisión Europea y tiene a su cargo las delegaciones de la UE en terceros países que cooperan con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros (TFUE, artículo 221).

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte de la PESC y tiene estructuras políticas y militares. El artículo 21 del TUE establece que el multilateralismo es la base de acción exterior de la UE, por lo que participa con sus socios estratégicos como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, por mencionar algunas. La PESC continúa bajo la fórmula de cooperación intergubernamental, se encuentra vinculado al Consejo de la UE y al Alto Representante de la UE. El SEAE se apoya del Alto Representante para la aplicación de la PESC y el Comité Político y de Seguridad se encarga de la supervisión de la ejecución en política exterior (Mangas Martín y Liñan Nogueras, 2011, pp. 557-575).

## La política medioambiental

En lo que respecta a la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático es un objetivo del Tratado de Lisboa (TFUE, artículo 191). Entre los objetivos que se ha fijado la UE para un futuro próximo inmediato destacan el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y el pacto verde. Lo anterior, con el objeto de lograr una Europa climáticamente neutra para el 2050. Tras el Tratado de Lisboa y después de la pandemia de COVID-19 hubo muchos cambios significativos encaminados a la transición energética y proyectos verdes (Gutiérrrez González, 2002, pp. 199-214).

## Conclusiones

El Tratado de Lisboa sienta las bases de una Europa social al contemplar la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE dentro de su derecho originario; y democrática, ya que dota al Parlamento Europeo de poderes legislativos, de competencias presupuestarias y de control, entre otras. Es relevante destacar que el Parlamento estaba compuesto por 751 eurodiputados y tras el Brexit el número se redujo a 705. Este Tratado se apoya en dos valores fundamentales, la igualdad y la solidaridad, logrando con esto una cohesión mas estrecha entre Estados miembros y ciudadanos. Al respecto, es importante mencionar que el Tratado incorporó la posibilidad de que cualquier Estado miembro se pudiera retirar de la UE e incorporó

al Consejo Europeo como institución. También cambiaron las votaciones del Consejo de la UE de número de votos por país a porcentajes relacionados con la población de cada uno de los Estados miembros. Finalmente, como la UE tiene personalidad jurídica propia puede afrontar con una sola voz todas las amenazas híbridas como lo son la lucha contra el cambio climático, la migración, la pandemia, los ciberataques y el terrorismo, entre otras.

## Referencias


Aldecoa Luzárraga, F., y Guinea Llorente, M. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa* (2.ª ed.). Madrid: Marcial Pons.

Cienfuegos Mateo, M. (2017). *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Bosch.

Consejo de la Unión Europea. (s. f.). *Voting calculator*. https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/voting-system/voting-calculator/

Fernández Liesa, C., y Díaz Barrado, C. (2009). *El Tratado de Lisboa: Análisis y perspectivas*. Madrid: Dykinson.

Gutiérrez González, A. (2022). *El Derecho europeo: La integración europea, principios y jurisprudencia* (2.ª ed.). México: Tirant lo Blanch.

Gutiérrez González, A. (2020). *El Brexit: La relación del Reino Unido con la Unión Europea*. México: Tirant lo Blanch / Universidad Anáhuac.

Herdegen, M. (2011). *Europarecht* (13.ª ed.). Múnich: C. H. Beck.

Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J. (2011). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (6.ª ed.). Tecnos.

Martín y Pérez de Nanclares, J., y Urrea Corres, M. (Eds.). (2010). *Tratado de Lisboa* (2.ª ed.). Marcial Pons.

Molina del Pozo, C. F. (2005). *La Constitución Europea: Estudio introductorio*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Solar Calvo, P. (2013). *La Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el área JAI*. Madrid: Dykinson.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (s. f.). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF

Tratado de la Unión Europea. (s. f.). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2yformat=PDF

Unión Europea. (s. f.). *Ampliación de la UE*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_es

Unión Europea. (s. f.). *Países que utilizan el euro*. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/countries-using-euro_es

Velásquez Muñoz, C. J. (2013). *La protección del medio ambiente urbano en la UE*. Colombia: Universidad del Norte.

# La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea

Alejandro Chanona Burguete*
Yadira Gálvez Salvador**

## Resumen

Este capítulo presenta una visión detallada del origen, la evolución y el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE). Desde sus inicios tras la Segunda Guerra Mundial, el objetivo principal ha sido garantizar la paz y la seguridad en el espacio europeo, elementos que se convirtieron en la base del proceso de integración. El fallido proyecto para crear la Comunidad Europea de Defensa en 1954 se encuentra dentro de los primeros intentos para impulsar la cooperación en materia de seguridad y defensa. A partir de la inclusión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Tratado de Maastricht, estos asuntos tomaron un nuevo impulso, lo que eventualmente llevó a establecer la PCSD en el Tratado de Ámsterdam.

El texto parte de la premisa de que la UE es una comunidad de seguridad y defensa cuya institucionalización y operatividad se ha dado de forma gradual y en el marco intergubernamental. La trayectoria de la PCSD refleja la necesidad de la UE de adaptarse a un contexto internacional en constante cambio y a hacer frente a amenazas de seguridad diversas y complejas. La comunidad de seguridad de la UE ha evolucionado impulsada por eventos críticos –como las guerras en los Balcanes, los atentados terroristas al interior de suelo europeo, la inestabilidad y los conflictos en las zonas cercanas como África del Norte y Medio Oriente– frente a los que los Estados miembros fortalecieron la acción conjunta. En el marco

* Doctor en Ciencia Política y Maestro en Estudios Políticos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor-Investigador Titular C de Tiempo Completo Definitivo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fundador del Centro de Estudios Europeos (CEE). Premio Universidad Nacional en Docencia en Ciencias Sociales, 2021.

** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora Asociada C de Tiempo Completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en seguridad nacional, regional e internacional, fuerzas armadas y políticas de defensa.

de la invasión de Rusia a Ucrania este proceso ha tomado un impulso significativo.

La Estrategia Europea de Seguridad (2003), la Estrategia Global (2016) y la Brújula Estratégica (2022), dan cuenta de la evolución de la comunidad de seguridad y defensa de la UE que opera a partir de la visión multidimensional de la seguridad y los compromisos para el desarrollo de capacidades de actuación civiles y militares frente a un amplio número de las amenazas comunes: convencionales, transnacionales e híbridas. En este recorrido, destaca el paso de la prioridad del desarrollo de mecanismos para la gestión de crisis fuera de las fronteras europeas, a través de las Misiones PCSD, hacia la "Europa Geopolítica", lo que implica la apuesta por la autonomía estratégica y el desarrollo de capacidades militares. La guerra en Ucrania marca un punto de inflexión, en la medida en que la defensa adquiere un papel central.

En tanto, la relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte se concibe como estratégica y complementaria, por lo que en el seno de la PCSD convergen las ambiciones de defensa propia (autonomía estratégica) con la necesidad de mantener la complementariedad atlántica. A través de la PCSD la UE busca desarrollar sus capacidades y responder de manera conjunta frente al amplio abanico de los riesgos y amenazas que enfrenta.

**Palabras clave:** Unión Europea, Comunidad de Seguridad, Política Común de Seguridad y Defensa, Organización del Tratado del Atlántico Norte, amenazas, autonomía estratégica.

## Introducción

La Unión Europea es un proyecto de paz, seguridad y bienestar. Garantizar la paz y la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial fueron dos propósitos que impulsaron los primeros pasos para la integración regional. Los temas de seguridad y defensa han estado presentes desde el origen del proyecto de integración europeo, de lo que tan cuenta el Tratado de Bruselas de 1948 o el intento fallido de crear la Comunidad Europea de Defensa (CED), en la década de 1950. El Tratado de Maastricht incorporó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –de carácter intergubernamental– y para 1999 nace la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), hoy Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En el siglo XXI, los países miembros de la Unión Europea enfrentan múltiples desafíos en materia de seguridad y defensa. La naturaleza cambiante y compleja de las amenazas y del contexto internacional, requieren de compromisos y acciones encaminados a desarrollar respuestas integrales, lo que incluye el uso de un abanico de instrumentos y capacidades

civiles y militares. La PCSD ha tenido una evolución significativa en los últimos años, con la voluntad de los países miembros de impulsar un proceso que lleve a la autonomía estratégica para hacer frente a las crisis, la reconstrucción postconflicto y las amenazas que pongan en peligro a la UE, sus países miembros y sus ciudadanos, a partir de la idea de "la Europa que protege".

Este capítulo tiene como finalidad proveer al lector un acercamiento al desarrollo de la PCSD y un análisis general de la misma. Para ello, se divide en tres apartados, en el primero se presenta un recorrido histórico que da cuenta de su nacimiento y desarrollo. En la segunda sección abordamos la visión de la UE sobre su seguridad y las amenazas, teniendo como punto de partida la primera estrategia adoptada en 2003, seguido de la Estrategia Global de 2016 y la adopción de la Brújula Estratégica en 2022, en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania. Finalmente, en el tercer apartado abordamos los temas referentes al desarrollo de capacidades militares y el proyecto para proveer a la UE de autonomía estratégica.

Como punto de partida, consideramos a la UE como una comunidad de seguridad,[1] a partir de la propuesta de Alder y Barnett (1998, p. 30) que las definen como "una región transnacional formada por Estados soberanos que mantiene expectativas de cambios pacíficos". Las comunidades de seguridad comparten intereses, cuentan con un régimen dotado de instituciones, desarrollan confianza mutua, reciprocidad y solidaridad que se expresa en una identidad de seguridad y tienen mecanismos para su protección, incluyendo en una etapa de madurez, el desarrollo de un sistema de seguridad colectiva (Adler y Barnett, 1998).

## De la Comunidad Europea de Defensa (CED) a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PCSD)

Tras la Segunda Guerra Mundial la búsqueda de la paz, el desarrollo económico y el bienestar de su ciudadanía dieron origen al proyecto de integración europeo. En un contexto caracterizado por la contienda bipolar, en el que dominaba la lógica tradicional de la seguridad vinculada a lo militar se dieron también los primeros pasos hacia la cooperación en materia de defensa. El Tratado de Bruselas, también conocido como Tratado de la Unión Occidental, firmado en 1948 por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Países Bajos, incluyó compromisos sobre la defensa colectiva (Chanona, 2015; Chanona y Gálvez, 2020; Alcaraz Albero, 2011;

1 Sobre este tema ver: Chanona, Alejandro. (2015). *La Comunidad de Seguridad de América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea.* México: UNAM, edición electrónica. <https://librosoa.unam.mx/handle/123456789/303>

Fuentes Monzonís-Vilallonga, 2011). Un año más tarde, a través del Tratado de Washington se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).[2]

En el marco del proyecto de integración europea, el Plan Pleven condujo a la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1952 y al proyecto de Tratado relativo a la creación de la Comunidad Política Europea. No obstante, el proyecto de la CED fracasó tras el rechazo de la Asamblea Nacional de Francia en 1954. Como consecuencia, el Tratado de Bruselas fue modificado dando origen a la Unión Europea Occidental[3] (UEO) y la OTAN se convirtió en la organización hegemónica para la defensa europea. Tras los Tratados de Roma de 1957, que dieron origen a la Comunidad Económica Europea (CEE), Francia promovió diversas iniciativas para impulsar la Cooperación Política Europea (CPE), como realizar consultas a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, al tiempo que se impulsó la cooperación con Alemania en materia de defensa.[4] El Informe Davignon (1970) es considerado como el origen de la CPE, que posteriormente fue institucionalizada a través del Acta Única Europea (1986) (Chanona, 2015).

El fin de la Guerra Fría marcó el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración europeo. En un contexto de nuevas amenazas a la seguridad y de creciente interdependencia, los regionalismos adquirieron un papel más relevante a nivel global (Fawcett y Hurrell, 1995). En Europa, las guerras de los Balcanes constituyeron un punto de inflexión: la CEE quedó rebasada ante las circunstancias, haciendo evidente la carencia de instrumentos para atender la crisis. Los acontecimientos repercutieron tanto en el ámbito del proceso de integración europeo –con el objetivo de desarrollar posiciones diplomáticas comunes y capacidades de seguridad–, como en la relación con la OTAN y el papel de la UEO.

Por un lado, se empezaron a trazar los nuevos referentes para la relación entre los miembros del bloque europeo y la OTAN. Siguiendo el análisis de Ojanen (2010), concluyó la etapa de la "división del trabajo" en la que los primeros se enfocaron a su proyecto de integración económica y comunidad política, en tanto que la Alianza Atlántica a la defensa; para dar paso a una nueva dinámica de colaboración en la medida en que las

2 Originalmente conformada por Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido y Portugal y actualmente conformada por 29 miembros tras la incorporación de: Grecia y Turquía (1952); Alemania Federal (1955); España (1982); Hungría, Polonia y República Checa (1999); Rumania, Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania (2004); Albania y Croacia (2007) y Montenegro (2017).

3 A la que se integraron Italia y la República Federal de Alemania.

4 Con el impulso a la cooperación militar bilateral contemplado en el Tratado del Elíseo de enero de 1963.

actividades de la UE se ampliaron hacia los temas de seguridad y defensa, al tiempo que la OTAN también se reestructuró.

Así, la necesidad de hacer frente a la crisis de los Balcanes y de desarrollar capacidades para la gestión de los conflictos en las zonas cercanas, derivó en la Declaración de Petersberg de 1992. Además de delinear la relación con la OTAN y el papel de la UEO, esta Declaración sentó las bases de uno de los instrumentos más emblemáticos de la actual PCSD: las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluyendo las de restablecimiento de la paz, conocidas también como Misiones Petersberg (Unión Europea Occidental, 1992).

Por otra parte, en el marco del proceso de integración, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), incorporó disposiciones relativas a la PESC, en cuyo marco se delineó el objetivo de desarrollar a futuro "la definición de una política de defensa común que, podría conducir en su momento a una defensa común",[5] para lo cual se solicitó a la UEO elaborar y poner en práctica decisiones y acciones en la materia.[6] El carácter intergubernamental de la PESC quedó claramente definido, al igual que el reconocimiento de la relevancia de la relación con la Alianza Atlántica.

En esta trayectoria es importante recordar que Francia y Alemania promovieron una serie de iniciativas con el objetivo de redoblar sus esfuerzos de cooperación en defensa, con el impulso del Tratado de Maastricht y tras la aprobación del Informe de la Rochelle, en 1992 se anunció de la creación del Eurocuerpo y el establecimiento de un cuartel temporal en Estrasburgo (Francia). Posteriormente, Bélgica, España y Luxemburgo se integraron a esta iniciativa como países fundadores (Eurocorps, s.f.; Parlamento Europeo, s.f.; Martínez Hernández, Bárcenas Medina y Aguado Herández, 2019). De acuerdo con Eymar, la puesta en marcha del Eurocuerpo –operativo a partir de 1995– es un símbolo de paz y un referente del compromiso con el desarrollo de capacidades operativas en materia de defensa, "al ser la primera gran unidad que se crea en Europa bajo el impulso de una situación de paz" (Eymar, 1997). Además de su papel simbólico, actualmente el Eurocuerpo, cuyas fuerzas están a disposición tanto de la OTAN como de la UE, es un referente de éxito de la cooperación en defensa entre sus países miembros y de su potencial.

5 Este objetivo se presenta tanto en el artículo B del Título I. Disposiciones Comunes como en el párrafo 1 del artículo J.4 del Título V. Disposiciones Relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N°C 191 / 1, 29 de julio de 1992.

6 Párrafo 2 del artículo J.4 del Título V. Disposiciones Relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N°C 191 / 1, 29 de julio de 1992.

Los avances en el desarrollo de la PESC fueron graduales y limitados en la década de 1990. Esto no únicamente por la dificultad intrínseca que implica concretar acuerdos en estos temas, sino también por la posición de algunos países miembros. Gran Bretaña se mantuvo escéptica frente al proyecto europeo, optando por mantener y profundizar la relación en el marco de la OTAN (atlantismo) y también estaban las posturas neutrales de países como Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia (Barbé y González Bondía, 2002). Se llevaron adelante acciones a través de la UEO para desarrollar la denominada "identidad europea de seguridad y defensa" en el marco de la OTAN y para fortalecer capacidades de gestión de crisis utilizando –a partir de las necesidades casuísticas específicas– los recursos y las capacidades de la OTAN (Ojanen, 2010).

Con el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, se creó el cargo de Alto Representante de la PESC y se refrendó el compromiso con "la definición progresiva de una política de defensa común" (Unión Europea, 1997). Asimismo, se incorporaron las Misiones de Petersberg, se allanó el camino para la posterior integración de la UEO a la UE y se establecieron compromisos sobre la actuación de los países que participan como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, respecto a los intereses de la UE.[7]

En los años siguientes el progreso fue considerable. La guerra en Kosovo fue un elemento catalizador exógeno, en tanto que al interior de la UE fue importante la nueva postura de Gran Bretaña. En efecto, entre diciembre de 1998 y diciembre del 2000 se sucedieron una serie de encuentros y acuerdos bilaterales (Francia-Alemania[8]/Francia-Gran Bretaña/

7 Al respecto el texto del Tratado señala que "Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros. Los Estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad asegurarán, en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas" (Artículo J.7 del Tratado de Ámsterdam).

8 De acuerdo con la Declaración final de la Cumbre de Francia y Alemania de Potsdam, el 1 de diciembre de 1998, ambos países se comprometieron a avanzar en acciones para la aplicación de la PESC y la política europea común de defensa, particularmente en el área de la prevención y gestión de crisis, incluyendo "buscar la forma de dotar a la UE de las capacidades operativas de las que carece, dotándola de medios propios europeos (en particular a través de la UEO y de fuerzas multinacionales europeas como el Cuerpo Europeo) o de medios de la OTAN en aplicación de los acuerdos celebrados en el Consejo Atlántico de Berlín". Texto de la Declaración final de la Cumbre entre Francia y Alemania, Potsdam, 1 de diciembre de 1998. En: Rutten, M. (2011). *From St-Malo to Nice European Defence: core documents.* París: Institute for Security Studies-Western European Union. Otras reuniones fueron: Consejo de Seguridad y Defensa Franco-Alemán (Toulouse, 29 de mayo 1999); Cumbres Franco-Alemanas (París, 30 de noviembre de 1999; Mainz, 9 de junio de 2000).

Gran Bretaña-Italia[9]); reuniones informales (del Consejo Europeo, de Ministros de Defensa y de Política Exterior) y Consejos Europeos orientados a poner en marcha de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD).

En esta trayectoria, un punto de inflexión fue la Declaración franco-británica de Saint Malo de 1998, ya que se reconoció que "la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por recursos militares creíbles, los medios para decidir su utilización y la disponibilidad para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales".[10] Este párrafo se incluyó en la Declaración del Consejo Europeo de Colonia de 1999 sobre el Refuerzo de la PESD, a propósito de la relevancia que adquiría que la UE asumiera plenamente sus misiones de prevención de conflicto y gestión de crisis.[11] Asimismo, el nombramiento de Javier Solana como el primer Alto Representante de la PESC, significó un paso más para su puesta en operación.

Los Consejos de Helsinki[12] (1999), Santa María de Feira[13] (2000), Niza (2000)[14] y Laeken[15] (2001) mantuvieron la ruta crítica sobre el desarrollo de las capacidades civiles y militares para dar plena operatividad a la UE en materia de gestión de crisis, (incluyendo consensos alrededor de los objetivos prioritarios en ambos sectores, a partir de los inventarios de capacidades nacionales), así como el desarrollo de los órganos políticos y militares permanentes para su operación (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor).[16]

---

9 Cumbre entre Italia y Gran Bretaña, Londres 19-20 de julio 1999.

10 Párrafo 2 de la Declaración Conjunta de Saint Malo con motivo de la Cumbre Francia-Gran Bretaña, 3 y 4 de diciembre de 1998.

11 Anexo III. Declaración del Consejo Europeo sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia. <https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII>

12 Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. <https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#b>

13 Consejo Europeo. Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia. Anexo II. Informe de la Presidencia sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, <https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm>

14 Consejo Europeo (2000). Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia. https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm#III

15 Consejo Europeo (2000). Consejo Europeo de Laeken, diciembre 2001. Anexo II. Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

16 Acordados por el Consejo Europeo de Helsinki. Consejo Europeo. (1999). Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Anexo 1 del Anexo IV. Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo

El inicio del siglo XXI trajo consigo nuevos desafíos para la UE, entre los que podemos señalar:

- El contexto internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en el que los temas de seguridad –particularmente la lucha contra el terrorismo– se colocaron dentro de las prioridades de las agendas internacionales.
- La división frente a la guerra de Irak en 2003, entre la "nueva" y la "vieja" Europa. Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Hungría, Dinamarca, Polonia y República Checa consideraban que efectivamente Irak constituía una amenaza a la seguridad internacional (Aznar, J. M.; Durão Barroso, J.M.; Berlusconi, S.; Blair, *et.al.* 2003), frente a la postura de Francia, Alemania, Bélgica y el propio Parlamento Europeo contra el ataque (Redacción La Vanguardia, 2003). En la Declaración Conjunta de la reunión de las Azores Gran Bretaña, España y Portugal refrendaron la solidaridad y el compromiso atlántico (TV Española, 2003; Higueras, 2003).
- La ampliación (al pasar de 15 a 25 miembros en 2004[17], 27 en 2007[18] y 28 en 2013[19]) y la adecuación de sus marcos normativos e institucionales, incluyendo el fallido intento de crear la Constitución Europea y la negociación del Tratado de Lisboa.

En este contexto, se continuó avanzando de manera gradual y limitada en el desarrollo de la política de seguridad común. La posibilidad de poner en marcha cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC con la finalidad de defender los valores e intereses de la UE se estableció con el Tratado de Niza. Mientras que, a través de la firma de los Acuerdos de Berlín Plus con la OTAN en 2002, se mantuvo la ruta sobre la complementariedad de esfuerzos y el desarrollo de capacidades de la propia UE (Chanona, 2022).

Para 2003 se puso en operación la primera misión de reconstrucción postconflicto de carácter civil, la Misión Policial en Bosnia y Herzegovina (MPUE) y también se aprobó la primera Estrategia de Seguridad Europea. Al mismo tiempo, la seguridad al interior de la UE comenzó a tomar un papel más relevante. Tras los atentados terroristas de Madrid (2004) y Londres (2005), "se afianzó la idea de que la unidad constituye un elemento de seguridad" (Chanona, 2015) por lo que se emprendieron una serie de respuestas comunitarias frente a la amenaza terrorista y se

De Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. <https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#b>

17 República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

18 Rumania y Bulgaria.

19 Croacia.

reforzó la voluntad política sobre la cooperación para la seguridad interior y exterior de la UE.

El Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor a partir de 2009, reflejó esta voluntad para avanzar en el desarrollo de la política de defensa de la UE como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. De esta manera, el Tratado introdujo una serie de cambios, a saber:

- Otorga personalidad jurídica a la UE, crea el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Alto Representante de la PESC asume también como Vicepresidente de la Comisión Europea.
- La PESD se transforma en Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), misma que "incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad" (artículo 42, apartado 2).
- Incluye: el compromiso de los Estados miembros de poner a disposición de la UE capacidades civiles y militares para la aplicación de la PCSD; la cláusula de solidaridad y de asistencia mutua; así como la cooperación estructurada permanente para el desarrollo de capacidades militares.
- Amplía las misiones de Petersberg, denominadas en adelante Misiones PCSD, al incluir: "actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos" (artículo 43, apartado 1).
- Contempla la Agencia Europea de Defensa, bajo autoridad del Consejo y con la misión de: contribuir a definir los objetivos de capacidades militares; fomentar la armonización de las necesidades operativas; promover proyectos multilaterales; apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico de la defensa; así como reforzar la base industrial y tecnológica (Unión Europea, 2016a).

La construcción de la comunidad de seguridad y defensa de la UE se ha caracterizado por momentos de gran impulso –que han respondido a coyunturas críticas para la UE– y otros en los que han prevalecido las diferencias e incluso la división, tal y como ocurrió frente a la guerra de Irak de 2003 o a la crisis de los refugiados y migrantes en 2015. El análisis del desarrollo de la PCSD da cuenta de una serie de elementos exógenos y crisis que han impulsado a los miembros de la UE a apostar por el proyecto comunitario, tal es el caso de la Guerra de los Balcanes, los atentados terroristas al interior de suelo europeo o las diferencias con Estados Unidos

durante la administración de Donald Trump. Como han señalado Aldecoa y Pérez Cava (2018), uno de los momentos más relevantes fue la solicitud, por parte de Francia, de activar la cláusula de solidaridad del Tratado de Lisboa tras los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París.

Asimismo, la trayectoria de la PCSD ha estado sujeta a los condicionamientos internos de la UE. Como lo han señalado Barbé y González Bondía (2002), entre estos se encuentran: 1) la cohesión y la coherencia de la política de seguridad y defensa, que incluye las diferentes visiones de los países miembros de la UE, que lograron consensos sobre los instrumentos de gestión de crisis civiles y militares y el despliegue de las operaciones; 2) la disponibilidad de las capacidades civiles y militares para llevar adelante las misiones y 3) la base industrial y técnica europea de la defensa.

Por otro lado, es imposible analizar los avances de este proyecto sin tener en cuenta la relación con la OTAN –incluyendo el debate entre complementariedad/búsqueda de mayor independencia, que se ha decantado a favor de la complementariedad y la idea de "fuerzas separables, pero no separadas" de la Alianza Atlántica–; el papel de la UEO como organización clave para el desarrollo de las capacidades militares y operativas para la gestión de crisis, que fue absorbida por la UE en 2011; así como el rol que han jugado algunos países clave como Francia y Alemania. Respecto a este último punto, la diversidad de culturas estratégicas entre los miembros de la UE, sus intereses nacionales y las consideraciones particulares que tienen respecto a la defensa, las capacidades militares y los instrumentos de acción frente a las amenazas, han constituido un elemento sustantivo y definitorio para el desarrollo de la PCSD y la acción conjunta.

Entre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 y la publicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y la Seguridad de 2016, la UE mantuvo la narrativa sobre la relevancia de la PCSD, los avances continuaron siendo paulatinos y limitados, enfocados fundamentalmente en las Misiones PCSD. Situación que se explica, entre otros aspectos, porque los miembros de la UE se volcaron a sus propias crisis y dinámicas internas (económicas, sociales, ascenso de las expresiones de ultraderecha y cuestionamiento del proyecto europeo).

En 2021 la UE inició un nuevo proceso sobre el futuro de su seguridad y defensa que, a la postre, derivó en la adopción de la "Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales". La adopción de este nuevo documento estratégico se da en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, que ha conllevado un cambio significativo en la concepción y práctica de la seguridad y la defensa europea. Ello, en la medida en que el objetivo es transitar hacia lo que Josep Borrell, Alto representante de la Unión para

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la UE, ha denominado "la Europa Geopolítica" (Chanona, 2022).

Esto significa un cambio sustantivo al transitar de la preeminencia de la "potencia civil" y el poder suave hacia el objetivo de potenciar las capacidades militares de la UE. Un nuevo rumbo en el que la relación con la OTAN continúa siendo estratégica y la defensa adquiere una nueva dimensión, más allá de los objetivos relacionados con las capacidades para la gestión de los conflictos en el marco de las Misiones de la PCSD. De esta manera, el regreso de la guerra en Europa ha traído como consecuencia un renovado impulso a la PCSD. El conflicto está ahora en territorio de Europa y se ha quebrantado el orden de seguridad de esa región.

Entre los efectos más importantes de la guerra en Ucrania se encuentra la decisión de Dinamarca de incorporarse a la PCSD, tras el referéndum realizado el 1 de junio de 2022, así como su participación en la cooperación estructurada permanente y en la Agencia Europea de Defensa. Mientras que, en el caso de la OTAN, la adhesión de Finlandia y Suecia son muestra clara de la importancia que adquiere la defensa colectiva y la disuasión en el seno de esta organización internacional de cara a Rusia, identificada ahora como la amenaza más importante.

La respuesta de la UE y sus países miembros frente a la invasión de Rusia a Ucrania incluye: medidas de carácter diplomático y económico frente a Rusia; así como apoyo económico, humanitario y militar a Ucrania. Incluso, se ha abierto la puerta a su proceso de adhesión a la UE, al concederle el estatus de país candidato en junio de 2022. Si bien, el camino para concretar el ingreso al bloque comunitario podría ser largo, ya que el país debe cumplir con los criterios de adhesión (Criterios de Copenhague).

A febrero de 2024 la UE había adoptado 13 paquetes de sanciones que también incluyen a personas y entidades)[20], orientadas a "debilitar la base económica" del país. También se establecieron sanciones frente a las violaciones o abusos graves a los derechos humanos y sanciones contra Bielorrusia, Irán y Corea del Norte, por participar en la agresión (Bielorrusia) o apoyar con armamento (drones en el caso de Irán y armas en el caso de Corea del Norte) a Rusia (Consejo Europeo, s.f.).

20 Cabe señalar que, en respuesta a la intervención de Rusia en Crimea en 2014, la UE implementó una serie de sanciones contra ese país, denominadas también "medidas restrictivas". A partir de la invasión a Ucrania de febrero de 2022 se han acordado nuevas acciones.

## Seguridad Multidimensional y Amenazas

Tradicionalmente, la UE se ha definido como una "potencia civil" que privilegia la diplomacia, la cooperación y el multilateralismo, a partir de sus valores y principios liberales (Chanona, 2015; Chanona, 2022). Los miembros de la Unión Europea reconocen la interdependencia de sus seguridades nacionales y la relevancia que adquiere fortalecer y consolidar el proyecto común en materia de la seguridad y defensa regional. El desarrollo de un marco de acción comunitaria en materia de defensa, considerando las capacidades militares conjuntas –incluyendo la potenciación de la industria de defensa– y el despliegue de acciones concretas en esta área, requiere de consensos sobre de los referentes de la seguridad, la identificación de amenazas y las acciones a emprender.

En un contexto internacional caracterizado por la preeminencia de los temas de seguridad tras el 11 de septiembre de 2001, la crisis del multilateralismo, las fracturas al interior de la UE respecto a la guerra de Irak, entre la "nueva Europa" (pro-atlantista) y la "vieja Europa" (liderada por el eje franco-alemán); el 12 de diciembre de 2003 el Consejo Europeo aprobó el texto de la Estrategia de Seguridad Europea, presentada por Javier Solana, Alto Representante de la PESC. Su adopción constituyó un paso importante para el desarrollo de la comunidad de seguridad y defensa europea en la medida en que, por primera vez, el bloque comunitario definió una visión común sobre la seguridad (multidimensional y como una condición esencial para el desarrollo) y las principales amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, colapso del Estado (citando casos como Somalia, Liberia y Afganistán y delincuencia organizada) (Consejo de la Unión Europea, 2009).

La Estrategia adquiere relevancia por su carácter simbólico (el acuerdo sobre mínimos comunes alrededor de la seguridad europea) e identitario, en la medida en que contribuye al desarrollo de narrativas y percepciones comunes y sentido de responsabilidad compartida (corresponsabilidad) y solidaridad que son el sostén de la propia construcción de las comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998). Es, además, un referente de que se lograron superar las diferencias entre atlantistas y europeístas en el contexto de la crisis de Irak. De esta manera, se potencia la narrativa de la UE como una potencia civil, cuyas capacidades de poder suave contribuyen a garantizar su seguridad y la paz y estabilidad internacional.

Sin embargo, la Estrategia –y especialmente su aplicación–, también mostraron los límites y las contradicciones propias del desarrollo de la PESD, dependiente de la voluntad de los Estados miembros, el desfase entre los medios y las misiones, así como la brecha entre el discurso y sus verdaderos alcances y operatividad (Arteaga, 2010). En 2008, Solana

presentó la evaluación de la Estrategia en la que se insistió en los vínculos entre desarrollo sostenible-paz y seguridad, al tiempo que se amplió el catálogo de amenazas: proliferación de armas de destrucción en masa (considerando en particular el desafío del programa nuclear de Irán), terrorismo, ciberseguridad, delincuencia organizada (incluyendo piratería y tráfico de armas pequeñas y ligeras), seguridad energética y cambio climático (Unión Europea, 2009).

La PCSD había generado grandes expectativas que no fueron acompañadas de la voluntad y los recursos para alcanzar mayores avances y competencias reales (Arteaga, 2010). Así, por ejemplo, a pesar del importante número de misiones de gestión de crisis y reconstrucción postconflicto desplegadas, los avances para el desarrollo de capacidades militares conjuntas, incluido el desarrollo de fuerzas multinacionales europeas, continuaban siendo más un buen deseo que realidad, haciendo a la UE "(...) en muchas ocasiones inoperante a la hora de hacer frente a crisis sobrevenidas. Tanto en la crisis de Mali, en enero de 2013, como en la República Centroafricana (RCA) en diciembre de ese mismo año, Francia tuvo que intervenir porque la UE no tenía la voluntad, ni estaba preparada para actuar a tiempo" (de Ayala Marin, 2015, p. 31).

Para 2016 el escenario internacional era muy distinto al de la adopción de la primera Estrategia de Seguridad Europea, caracterizándose entre otros aspectos por:

- Las amenazas transnacionales como el terrorismo y la delincuencia organizada se han vuelto más complejas y la emergencia de temas como la ciberseguridad y la ciberdefensa.
- El reposicionamiento de los temas tradicionales de competencia geopolítica y uso de la fuerza; las guerras en Osetia del Sur (Georgia) y Crimea (Ucrania), protagonizadas por Rusia y sus impactos en la seguridad energética de la UE; así como la carrera armamentista. Ambos fenómenos (competencia geopolítica y carrera armamentista) hoy potenciados en marco de la guerra en Ucrania.
- La inestabilidad de las zonas geográficas adyacentes a la Unión, particularmente los conflictos y crisis en Irak, Siria y el Norte de África. Lo que dio cuenta de los límites de iniciativas como la Política Europea de Vecindad o la Unión para el Mediterráneo.

A este escenario, hay que incluir las propias condiciones internas de la UE: la crisis económica de la zona euro, sus impactos sociales, el crecimiento del radicalismo islámico (reflejado en atentados terroristas y en la incorporación de un importante número de personas a las filas del Estado Islámico conocidos como los "combatientes extranjeros") y del nacionalismo exacerbado con la xenofobia y los cuestionamientos sobre el proyecto de integración; así como el referéndum sobre la salida de Gran Bretaña

(*Brexit*) en 2016 y su posterior concreción. De ahí que, como lo ha señalado Sanahuja (2018), en 2016 con la adopción de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, la UE redefine su identidad y naturaleza como actor global, reafirmándose también ante sus Estados miembros y su ciudadanía.

La Estrategia Global mantuvo la visión multidimensional de la seguridad y puso énfasis en la relevancia de respuestas integrales frente al terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático, la inseguridad energética; así como la ciberseguridad y la ciberdefensa (Unión Europea, 2016b). En este sentido, estableció cinco prioridades para la acción exterior:

1. La seguridad de la UE y de sus ciudadanos, en el que se enlistan las amenazas ya señaladas y se pone énfasis en la importancia del desarrollo de capacidades autónomas, incluidas las de defensa.
2. Resiliencia estatal y de las sociedades de los países vecinos orientales y meridionales, incluyendo la cooperación y el desarrollo de una política migratoria eficaz.
3. El enfoque integrado y multidimensional de los conflictos y las crisis, concentrando los esfuerzos en las regiones vecinas del Este y el Sur, incluyendo referentes de paz sostenible y seguridad humana.
4. Órdenes regionales de cooperación, incluyendo en este apartado la relevancia de la OTAN y la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OCSE).
5. Gobernanza mundial, a través del multilateralismo y el respeto a las normas del Derecho Internacional (Unión Europea, 2016b).

En este documento, la UE reconoce que debe desarrollar más capacidades, incluyendo las militares, para garantizar su seguridad y contribuir al orden internacional. En este sentido se afirma que "el poder simbólico no basta" y que es momento de apostar por el desarrollo de una Unión, con más capacidad de respuesta e integrada, en el que el desarrollo de las capacidades de defensa y acciones sinérgicas e integradas por parte de los miembros juegan un papel relevante (Unión Europea, 2016b).

De esta manera, frente a los retos que plantea el contexto internacional, los países miembros de la UE tomaron la decisión estratégica de apostar por el desarrollo de un amplio abanico de instrumentos y capacidades –tanto de carácter civil como militar– para hacer frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, tanto fuera como dentro de sus fronteras. La narrativa apunta al reconocimiento de la diversidad y complejidad de las amenazas que la UE enfrenta, incluyendo su carácter transnacional e interdoméstico, así como los vínculos entre la seguridad interna y la defensa exterior (Chanona y Gálvez, 2020).

De cara a estos desafíos, la propuesta ha sido el desarrollo de más y mejores instrumentos incluidas las capacidades de defensa y la búsqueda de mayores niveles de autonomía en esta materia. Como lo ha señalado Smith, este propósito de consolidar la PCSD implica la visión de sus miembros sobre la importancia de ejercer un mayor liderazgo en el escenario internacional, en línea con los valores europeos y con el objetivo de "proyectar una identidad política global coherente" (Smith, 2017).

El regreso de la guerra a Europa ha significado el mayor cambio en la PCSD que puede avanzar hacia su consolidación, de cara a los riesgos y amenazas diversas (tradicionales, transnacionales, híbridas) en un contexto internacional caracterizado por la multipolaridad y la creciente competencia geopolítica. La Brújula Estratégica adoptada en 2022, señala que las acciones de Rusia "amenazan directa y gravemente el orden europeo en materia de seguridad y la seguridad de los ciudadanos europeos" (Consejo de la Unión Europea, 2022, p. 7). En tanto que China es considerado como "un socio para la cooperación, un competidor económico y un rival sistémico" (p. 8).

Teniendo como antecedente trayectoria de la Estrategia Global sobre las amenazas transnacionales y no convencionales, en la Brújula Estratégica se identifican una serie de amenazas y desafíos emergentes para la UE: el terrorismo y el extremismo violento; la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores en un contexto en el que los regímenes de control de armas se están erosionando; el empleo por parte de agentes estatales y no estatales de "estrategias híbridas, ciberataques, campañas de desinformación, injerencias"; los efectos del cambio climático, la degradación medioambiental y los desastres naturales; así como las pandemias (Consejo de la Unión Europea, 2022).

La Brújula Estratégica traza una ruta crítica para que la UE desarrolle y fortalezca sus capacidades de actuación con la finalidad de garantizar su seguridad. De esta manera, sigue la trayectoria de compromisos asumidos anteriormente respecto al desarrollo de capacidades de despliegue rápido de la UE, para afrontar diversas crisis. En este caso, se plantea el objetivo de lograr desplegar rápidamente hasta 5,000 militares. Asimismo, entre otros aspectos, se plantea un mayor impulso a la interoperatibilidad y reforzar la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2022).

El objetivo es mantener el equilibrio entre la visión multidimensional de la seguridad, el compromiso con la seguridad humana y el multilateralismo; con el desarrollo de más y mejores capacidades de actuación para la gestión de crisis y para hacer frente a las amenazas a la UE. Si bien, hay que destacar en que el objetivo de transitar hacia la "Europa Geopolítica" implica un cambio sustantivo respecto a la tradicional posición de la UE considerada como "potencia civil" y constituye un cambio de fondo,

respecto a la posición europea sobre el poder militar y la relevancia que adquiere en el actual contexto internacional. Ahora bien, esto es apenas el inicio de un largo camino en cuanto al desarrollo de estas capacidades, incluyendo lo referente a la industria europea de defensa.

## Las Capacidades de Defensa y la Autonomía Estratégica

El desarrollo de capacidades de defensa por parte de la UE ha sido uno de los temas más complejos dentro del proceso de desarrollo de la PCSD. Desde el Tratado de Maastricht hasta Lisboa se ha reconocido el carácter estratégico y complementario de la OTAN y la necesidad de optimizar recursos a partir de la estructura de la Alianza Atlántica. La UE es un referente internacional del despliegue de operaciones de estabilización y reconstrucción postconflicto, en la que se conjugan capacidades civiles y militares. A partir de las lecciones aprendidas por las guerras en los Balcanes, la UE se estableció como meta lograr una serie de capacidades operativas para el despliegue de las misiones, que se han caracterizado por su carácter multidimensional, lo que la Unión ha denominado enfoque integrado de los conflictos y las crisis.

En consecuencia, la Unión ha buscado mantener un balance entre el desarrollo de sus capacidades civiles y militares orientadas a las Misiones PCSD, para lo cual se establecieron objetivos principales en materia de capacidades colectivas y objetivos concretos desde los Consejos Europeos de Helsinki (1999), Santa María da Feira (2000) y Gotemburgo (2003).[21]

21 Así, para la gestión civil de crisis, en los Consejos de Santa María da Feira (2000) y Gotemburgo (2003), se acordaron cuatro ámbitos prioritarios y se establecieron objetivos concretos: 1) Policía (aportaciones, capacidad de despliegue –5,000 elementos para 2003– y acciones clave para la salvaguarda del orden, los derechos humanos y la cooperación para la reforma del sector seguridad); 2) Fortalecimiento del Estado de Derecho (200 jueces y fiscales disponibles para ser desplegados en 30 días); 3) administración civil (establecer un grupo de expertos) y 4) protección civil (equipos de hasta 2,000 personas desplegables de manera rápida –en cuestión de horas–). Al haberse logrado estos objetivos, se añadieron dos nuevas prioridades: misiones de supervisión y apoyo a los Representantes Especiales de la UE. "El Objetivo Principal Civil es la base y el marco para la aplicación del Plan Plurianual de Desarrollo de Capacidades Civiles (CCDP) establecido en julio de 2012" y para 2015 se estableció una lista de tareas genéricas de la PCSD civil. En cuanto a las capacidades militares, en el Consejo Europeo de Helsinki se estableció el denominado "Objetivo Principal" (*Headline Goal*) en el que se acordó: la cooperación voluntaria de los miembros de la UE para contar con la capacidad del despliegue en un plazo de 60 días de entre 50,000 y 60,000 fuerzas militares, manteniéndolas durante al menos 1 año, para llevar adelante las Misiones de Petersberg; la creación de nuevos órganos y estructuras políticas y miliares dentro del Consejo; establecer modalidades de consulta, cooperación y transparencia con la OTAN, así como disposiciones que permitan a los miembros europeos de la OTAN que no son parte de

El desarrollo de la capacidad de respuesta rápida, a través del despliegue los Grupos de Combate (*battle groups)* se encuentra entre los objetivos trazados y ha adquirido mayor relevancia con la adopción de la Brújula Estratégica de 2022[22]. A propósito de esto, Aldecoa y Pérez Calva (2018, p. 37), señalan que "todos los años los ejércitos de los países europeos se preparan y están disponibles ante una potencial petición de intervención y dotan de sentido a esta capacidad". Asimismo, apuntan que, si bien fue establecida en 2005 y logró plena capacidad operativa en 2007, la capacidad de respuesta rápida no ha sido utilizada debido a una serie de "obstáculos políticos, técnicos y financieros" que el propio Consejo Europeo reconoce (Consejo Europeo, cit. pos. Aldecoa y Pérez Calva, 2018, p. 36).

En su reunión de diciembre de 2013, el Consejo Europeo abordó los asuntos de defensa y estableció tres acciones prioritarias: 1) incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD (planificación y despliegue de recursos civiles y militares para las misiones, relación con la OTAN); 2) mejorar el desarrollo de capacidades (cooperación y el papel de la Agencia Europea de Defensa) y 3) fortalecer la industria de defensa (una base industrial y tecnológica de la defensa más competitiva, innovadora, sostenible e integrada) (Consejo Europeo, 2013).

La Estrategia Global de 2016 puso atención en la importancia de fortalecer las capacidades de despliegue y acción de la UE. Por su parte, el Plan de Aplicación en el Ámbito de la Seguridad y Defensa, avalado por

---

la UE y otros Estados interesados a contribuir a la gestión militar de las crisis que lleva adelante la UE. En noviembre de 2017 el Consejo de la UE aprobó el Catálogo de Progreso 2007, en el que también se identificaron carencias. Un año más tarde se presentó un Plan de Desarrollo de Capacidades. Fuentes: Servicio Europeo de Acción Exterior. (2016). Shaping of a Common Security and Defence Policy, 08 de julio de 2016. Sitio web: <https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en>; Consejo Europeo. Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Anexo 1 del Anexo IV. Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo De Helsinki sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa y Anexo 2 del Anexo IV Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea <https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_es.htm#IVa>; Consejo Europeo. (2000). Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia. Anexo II. Informe de la Presidencia sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

22 A partir del compromiso de "crear, de aquí a 2025, una Capacidad de Despliegue Rápido de hasta 5,000 militares en cualquier tipo de teatro, también en entornos hostiles". Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores. Francia Diplomática. (2024). *Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la Unión Europea para 2030.* https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/seguridad-desarme-y-no-proliferacion/cooperacion-en-materia-de-seguridad-y-defensa/article/una-brujula-estrategica-para-reforzar-la-seguridad-y-la-defensa-de-la-union

el Consejo Europeo, identificó tres áreas prioritarias de la PCSD: 1) responder a las crisis y los conflictos externos; 2) asociaciones para promover capacidades (resiliencia, gobernabilidad, estabilidad) en los países socios; y 3) protección de la UE y su ciudadanía (Consejo de la Unión Europea, 2016a y 2016b). Lograr estos objetivos requiere tanto de la voluntad política y acuerdos, como de destinar recursos, utilizarlos de manera eficiente y concretar una ruta crítica que permita potenciar las capacidades europeas.

La apuesta por la búsqueda de mayor autonomía estratégica tiene una relación directa con la necesidad de los socios europeos de afianzarse frente a la dinámica internacional. De esta forma, destacan los señalamientos constantes sobre la importancia del sector defensa y los discursos a favor de la posible creación de un Ejército Europeo enarbolados fundamentalmente por Francia y Alemania. Y, en este mismo sentido, la narrativa de liderazgos de la UE sobre el desarrollo de capacidades de defensa y autonomía estratégica, como elementos clave para la protección de los intereses de la UE y de su ciudadanía. Así, por ejemplo, a partir de la idea de "la Europa que protege", en 2014, Jean Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, afirmó que:

> Europa es esencialmente una potencia suave, pero ni las más sólidas de estas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas (Juncker, *cit. pos.* Comisión Europea, 2017)

La relevancia de fortalecer las capacidades de la UE para actuar conjuntamente y desarrollar capacidades de defensa para protegerse frente a las amenazas quedó recogida en la Estrategia Global de 2016. El establecimiento del Fondo Europeo de Defensa, así como la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus sigas en inglés), la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y la creación de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)[23] se cuentan entre los avances más significativos.

Si los desencuentros con Estados Unidos sobre la defensa europea en el seno de la OTAN contribuyeron de manera importante a la promoción de la idea de la "autonomía estratégica", el momento crítico ha venido de la mano de la guerra en Ucrania. Josep Borrell ha definido la invasión de Rusia a

23 "La MPCC proporciona una estructura fija de mando y control a nivel estratégico fuera de la zona. Es la responsable de la planificación operativa y de la realización de las misiones militares no ejecutivas. Esto incluye la constitución, la iniciación, el mantenimiento y la recuperación de fuerzas de la Unión (...). La MPCC está establecida en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE)" EUR-Lex. La Capacidad Militar de Planificación y Ejecución de la Unión Europea. Decisión (UE) 2017/971 — planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas para la política común de seguridad y defensa de la UE, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4304095>

Ucrania como "la mayor amenaza existencial para la UE" (Borrell, *cit. pos.* Infobae, 2024). En este proceso de *securitización,* y de cara al escenario crítico de la guerra, el poder militar se reposiciona, crecen los presupuestos de defensa y se generan nuevas dinámicas armamentistas.

Frente a la invasión de Rusia a Ucrania, los países miembros de la UE han reaccionado con un compromiso renovado para el desarrollo de las capacidades militares, incluyendo los proyectos para el desarrollo de armamento. En esta trayectoria, destaca la adopción, en marzo de 2024, de la primera Estrategia Industrial de Defensa. Respecto a la PESCO, a junio de 2024, con la participación de 26 Estados,[24] están en marcha 68 proyectos en diversas áreas tanto de desarrollo de armamento como de los aspectos operativos, incluyendo el ámbito del ciberespacio (PESCO,2024).

Asimismo, a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz la UE ha otorgado recursos para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas, a lo que se suma la cooperación bilateral como, por ejemplo, la brindada por Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Polonia, entre otros países. La pregunta obligada frente a este escenario es si los países miembros de la UE y sus industrias de defensa cuentan con los recursos financieros e insumos necesarios para poder cubrir las necesidades en el contexto de la guerra y mantener el impulso del desarrollo armamentístico. Los retrasos que las entregas de armamento a Ucrania, la escasez de municiones y la reposición de las armas que se han enviado, dan cuenta de los desafíos que afrontan los socios europeos.

El regreso de la guerra a Europa impacta de manera determinante las políticas de defensa de los Estados miembros de la UE, la apuesta por el desarrollo de capacidades conjuntas, así como la relación con la OTAN. Esta última organización ha salido fortalecida, a partir de la relevancia que tiene para la defensa del espacio euro-atlántico. Así, en el contexto de la guerra en Ucrania se ha incrementado el gasto militar. Al respecto, destaca el caso de Alemania con el anuncio del canciller Olaf Scholz sobre el giro de la política de defensa –con la reforma militar para orientar las *Bundeswehr* a la defensa nacional y a las alianzas– y de destinar el 2% del PIB al gasto militar (Sevillano, 2023).

Los desafíos para el desarrollo y consolidación de la autonomía estratégica de la UE son múltiples. Entre ellos, se encuentran las capacidades de investigación y desarrollo científico-tecnológico, su base industrial para la producción de armamento, el avance de nuevas tecnologías, así como el destinar un número importante de recursos para este fin. En este camino,

24 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia.

la relación con la OTAN –considerada estratégica y complementaria por parte de la UE– también es esencial. A través de las Declaraciones Conjuntas de 2016, 2018 y 2023, la UE y la OTAN se reconocen como socios estratégicos y han establecido compromisos para impulsar y profundizar la cooperación. El Concepto Estratégico de la OTAN y la Brújula Estratégica de la UE, ambos de 2022, dan cuenta de la sinergia entre ambas organizaciones en el contexto de la guerra que se libra en suelo europeo. Por ahora, la apuesta de la UE de dar el salto significativo de la "potencia civil" a la "Europa Geopolítica", está en marcha abriendo un nuevo capítulo en la construcción de su comunidad de seguridad y defensa.

## Conclusiones

El desarrollo de la comunidad de seguridad y defensa de la UE se ha caracterizado por momentos de gran impulso, pero también por el estancamiento. Los mayores avances se han dado en momentos críticos y de coyuntura para la UE, en los que se han llevado adelante procesos de *securitización* de manera exitosa, a partir de la identificación de amenazas existenciales para la UE, sus Estados miembros y sociedades. Por sí misma, la construcción de la UE es la apuesta por un proceso de paz, lo que ha incluido el desarrollo paulatino del sentido de la identidad y solidaridad propias de las comunidades de seguridad a las que se refieren Adler y Barnett. Se configura así una narrativa alrededor de "nosotros" (la UE, sus países miembros y sus ciudadanos) frente a las amenazas, a partir de una visión compartida sobre la seguridad.

Si en política exterior y despliegue de medios diplomáticos es difícil lograr acuerdos, cuanto más lo es en un área tan sensible como la política de defensa. El desarrollo de una visión común en seguridad y defensa implica la confluencia de los intereses y visiones de los países miembros de la UE para actuar de manera conjunta.

La PCSD no es un proceso acabado, sino una política en desarrollo. El impulso que ha adquirido en los últimos años se explica a partir de la confluencia de una serie de factores que han incidido directamente en la construcción de las preferencias nacionales de los países miembros a favor de una mayor cooperación en seguridad y defensa,

El proceso de integración de la UE ha generado la interdependencia de las seguridades nacionales de sus países miembros, al tiempo que las características propias del abanico de amenazas a la seguridad hacen que buena parte de estas no puedan ser enfrentadas de manera aislada. En el siglo XXI la UE ha ajustado sus referentes, a partir de la visión multidimensional de la seguridad y con el pretendido propósito, no solo de

protegerse en un contexto internacional incierto, sino también de asumir un papel más relevante frente a los problemas globales.

Si bien es cierto que aún hay mucho por desarrollar en materia de capacidades tanto militares (personal, armamento, logística, comunicaciones, movilidad, despliegue) como civiles (policías, expertos en reconstrucción, jueces, personal de apoyo) y sus interacciones, lo cierto es que la UE es un referente internacional del despliegue de misiones para la gestión de crisis y la reconstrucción postconflicto, a partir de lo que han denominado la gestión integral del conflicto. Esta es el área en la que la PCSD se materializa claramente. Desde la puesta en marcha de la primera misión en 2003 hasta ahora, la búsqueda de mejores condiciones para desplegar y sostener estas actividades ha sido parte de la agenda de la UE.

La UE tradicionalmente se ha definido como una "potencia civil", una región que apuesta a sus instrumentos de poder suave (diplomacia, cooperación, multilateralismo) para hacer frente a las amenazas a la seguridad de sus Estados y ciudadanos. En el escenario de la guerra en Ucrania estamos frente a una nueva etapa de la construcción de la comunidad de seguridad y defensa europea, en la que se pretende dar el paso para transitar de la "potencia civil" a la "Europa Geopolítica". Ello significa una apuesta por el despliegue de todos los recursos de poder con los que cuenta la UE, incluido el desarrollo de capacidades militares. De ahí la importancia de los proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, la integración de cadenas productivas y de la industria de defensa.

Desde el fin de la Guerra Fría, hasta nuestros días, los miembros de la UE han definido su relación con la OTAN a partir de una lógica que se mueve entre la complementariedad y la búsqueda de mayores niveles de independencia. La relación también se ha caracterizado por momentos de gran sinergia –tal y como sucede en la actualidad– y otros momentos de importantes diferencias entre los países miembros de la UE sobre el papel de la OTAN, su participación en esta organización y su relación con la Unión.

La experiencia y las lecciones aprendidas de la relación con Estados Unidos y el papel que este país tiene en la defensa europea a través de la OTAN, también han marcado el devenir de la UE en los últimos años, de lo que da cuenta el proyecto de autonomía estratégica. Proyecto que ha tomado un impulso sin precedentes, como resultado del retorno de la guerra al espacio europeo. En este contexto, la relación con la OTAN se ha fortalecido y resignificado, en un camino en el que se ha apostado por la complementariedad y la eficiencia a partir de la fórmula "capacidades separables, pero no separadas", que atiendan tanto las preocupaciones de los socios europeos como los de la Alianza en su conjunto.

## Referencias

Adler, E., y Barnett, R. (1998). A framework for the study of security communities. En E. Adler y R. Barnett (Eds.), *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alcaraz Albero, F. (2011). *La configuración del marco defensivo europeo tras la II GM: El papel de la UEO* (Documento Marco 07/2011). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM07-2011ElPapelDeUEO.pdf

Aldecoa, F., y Pérez Cava, P. (2018). *La cooperación estructurada permanente (PESCO): Un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea. Análisis de las implicaciones para España y posibles aportaciones relevantes* (Documento de Trabajo Opex Nº 94/2018). España: Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa. https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4754f2339dc6900bdb0e896560f3d99b.pdf

Arteaga, F. (2010). La política europea de seguridad y defensa. En *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa* (Cuadernos de Estrategia, Nº 145). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.

Aznar, J. M., Durão Barroso, J. M., Berlusconi, S., Blair, T., Medgyessy, P., Miller, L., Fogh Rasmussen, A. F., y Havel, V. (2003, 29 de enero). Europa y América deben permanecer unidas. *El País*. Madrid, España.

Barbé, E., y González Bondia, A. (2002). La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual. *Arbor*, CLXXII(678), 357–382.

Chanona, A. (2015). *La comunidad de seguridad de América del Norte: Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México: UNAM. Edición electrónica. http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/303

Chanona, A. (2022). La geopolítica europea en transición. En A. Lozano-Vázquez (Dir.), *Anuario Mexicano de Asuntos Globales 2022* (pp. 145–166). Huatulco, México: Universidad del Mar. https://doi.org/10.59673/amag.v1i1.13

Chanona, A., y Gálvez, Y. (2020). La evolución de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. En A. Lozano y A. Rodríguez (Coords.), *Seguridad y asuntos internacionales: Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las Américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundiales* (pp. 826–836). México: AMEI–Siglo XXI.

Comisión Europea. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social*

*Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa*. Bruselas, 30 de noviembre de 2016.

Comisión Europea. (2017, 7 de julio). Una Europa que vele por la seguridad: La Comisión abre un debate acerca de la necesidad de avanzar hacia una Unión de seguridad y defensa. *Comunicado de prensa*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1516

Consejo de la Unión Europea. (2009). *Estrategia europea de seguridad: Una Europa para un mundo mejor*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Consejo de la Unión Europea. (2016a). *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence*. Bruselas, 14 de noviembre de 2016. https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2016b). *Implementation plan on security and defence* (14392/16). Bruselas, 14 de noviembre de 2016. https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2022). *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa: Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Bruselas: Unión Europea.

Consejo Europeo. (1999). *Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999: Conclusiones de la Presidencia*. https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII

Consejo Europeo. (1999). *Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999: Conclusiones de la Presidencia*. https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#b

Consejo Europeo. (2000). *Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000: Conclusiones de la Presidencia. Anexo II*. https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm

Consejo Europeo. (2000). *Consejo Europeo de Niza, 7–10 de diciembre de 2000. Conclusiones de la Presidencia*. https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm#III

Consejo Europeo. (2001). *Consejo Europeo de Laeken, diciembre de 2001. Anexo II: Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*.

Consejo Europeo. (2013). *Conclusiones del Consejo Europeo del 19 y 20 de diciembre de 2013* (EUCO 217/13). Bruselas. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf

Consejo Europeo. (s. f.). *Sanciones de la UE contra Rusia*. Unión Europea. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/

De Ayala Marín, J. E. (2015). *Un nuevo paso hacia la defensa común europea* (Documento de Trabajo Opex Nº 79/2015). Fundación Alternativas. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/15c-2cb77af9b24bdb2f449debfe948c1.pdf

EUR-Lex. (2017). *La capacidad militar de planificación y ejecución de la Unión Europea. Decisión (UE) 2017/971*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:4304095

Eurocorps. (s. f.). About us. https://www.eurocorps.org

Eymar, C. (1997). El Eurocuerpo y el futuro marco jurídico de la defensa en Europa. *Revista Española de Derecho Militar*, (69), 171–192. http://www.gees.org/articulos/el-eurocuerpo-y-el-futuro-marco-juridico-de-la-defensa-en-europa

Fawcett, L., y Hurrell, A. (Eds.). (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press.

Fuentes Monzonís-Vilallonga, J. (2011, 11 de junio). *La defensa europea del Tratado de Bruselas de 1948 al de Lisboa 2010*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO50_2011DefensaEuropea.pdf

Higueras, G. (2003, 18 de marzo). Azores: La cumbre del aislamiento. *El País*. Madrid, España.

Infobae. (2024, 3 de mayo). La Unión Europea considera que la invasión rusa a Ucrania es una "amenaza existencial" para el continente. https://www.infobae.com/america/mundo/2024/05/04/la-union-europea-considera-que-la-invasion-rusa-a-ucrania-es-una-amenaza-existencial-para-el-continente/

Martínez Hernández, J., Bárcenas Medina, L., y Aguado Hernández, J. (2019). El Eurocuerpo: Una apuesta para la defensa europea. *Revista Ejército*, LXXX(938), 28–33.

Ojanen, H. (2010). EU–NATO relations after the Cold War. En J. Hanhimäki, G.-H. Soutou, y B. Germond (Coords.), *The Routledge handbook of transatlantic security* (pp. 180–193). Oxon: Routledge.

Parlamento Europeo. (s. f.). *EUROCORPS: Historia del Eurocuerpo*. Bruselas. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eurocorps_history_/eurocorps_history_es.pdf

PESCO. (2024). *Permanent structured cooperation (PESCO): Deepen defence cooperation between EU Member States*. https://www.pesco.europa.eu

Redacción La Vanguardia. (2003, 30 de enero). La guerra contra Iraq divide a Europa. *La Vanguardia*. Madrid, España.

Rutten, M. (2011). *From St-Malo to Nice European defence: Core documents*. París: Institute for Security Studies–Western European Union.

Sanahuja, J. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: Narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis* (Working Paper 1/18). Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. https://eprints.ucm.es/id/eprint/46157/1/WP01-18.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2016, 8 de julio). *Shaping of a common security and defence policy*. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en

Sevillano, E. (2023, 10 de noviembre). Alemania busca convertirse en la "columna vertebral" de la defensa europea con el aumento del presupuesto militar. *El País*. https://elpais.com/internacional/2023-11-10/alemania-busca-convertirse-en-la-columna-vertebral-de-la-defensa-europea-con-el-aumento-del-presupuesto-militar.html

Smith, M. (2017). *Europe's common security and defence policy*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Stockholm International Peace Research Institute. (2024, 11 de marzo). Las importaciones de armas europeas casi se duplican, las exportaciones estadounidenses y francesas aumentan, las exportaciones rusas caen estrepitosamente. *Comunicado de prensa*. https://www.sipri.org/sites/default/files/AT%20press%20release%20ESP.pdf

TV Española. (2003). *Cumbre de las Azores. Guerra en Irak* [Video]. YouTube. https://m.youtube.com/watch?v=Tu4O15e-JE3o

Unión Europea. (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Nº C 191/1, 29 de julio de 1992.

Unión Europea. (1997). *Tratado de Ámsterdam*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 340/1, 10 de noviembre de 1999. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=ES

Unión Europea. (2009). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Unión Europea. (2016a). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 202/15, 7 de junio de 2016.

Unión Europea. (2016b). *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia Global de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad*. Bruselas: Unión Europea. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Unión Europea Occidental. (1992). *Petersberg Declaration*. Bonn, 19 de junio de 1992. https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html

# PARTE VII. NUBARRONES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA. EUROESCÉPTICOS Y NACIONALISTAS, LA CRISIS DEL EURO Y EL BREXIT

# Contexto histórico general 2010-2020

Daniela Reyes Rojas*

## Resumen

La segunda década del siglo XXI estuvo marcada por una reconfiguración del orden internacional, caracterizada por la multipolaridad y el ascenso de potencias emergentes como China e India. Las dinámicas políticas y económicas fueron influenciadas por la crisis financiera de 2008, que dejó secuelas en la gobernanza global y el auge del proteccionismo. La década también presenció el crecimiento de movimientos populistas y nacionalistas en Europa y América, impulsados por el malestar social y económico. En paralelo, el mundo enfrentó crisis políticas como la crisis ucraniana, la inestabilidad en Venezuela y el conflicto entre Cataluña y España.

El periodo también se definió por la intensificación de protestas sociales, el auge de movimientos feministas y el avance de la agenda ambiental con el Acuerdo de París en 2016. En términos geopolíticos, la guerra comercial entre Estados Unidos y China marcó el equilibrio de poder global, mientras que el Brexit y la llegada de líderes como Donald Trump y Jair Bolsonaro reflejaron un giro hacia posturas más conservadoras. La crisis sanitaria del COVID-19 en 2020 evidenció las debilidades estructurales de los Estados y aceleró cambios en la economía global, el comercio y las relaciones internacionales, consolidando la importancia de la cooperación global en un mundo en transformación.

**Palabras clave:** Multipolaridad, Populismo y nacionalismo, Guerra comercial EE.UU.-China, Protestas sociales y feminismo, Pandemia de COVID-19.

## Introducción

La segunda década del siglo XXI estuvo caracterizada por un orden internacional en transformación, donde la multipolaridad y la fragmentación del poder político y económico definieron la dinámica global. La crisis financiera de 2008 dejó efectos duraderos en la economía y en la gobernanza internacional, impulsando respuestas proteccionistas y el auge de movimientos nacionalistas en Europa y América. En este contexto, Chi-

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

na y otras economías emergentes consolidaron su influencia, alterando el equilibrio geopolítico. Además, la creciente interdependencia económica y las disputas comerciales, particularmente entre Estados Unidos y China, intensificaron la competencia global.

El periodo también fue testigo de importantes crisis políticas y sociales, reflejadas en conflictos como la crisis ucraniana, las tensiones separatistas en Cataluña y la inestabilidad en América Latina. Paralelamente, el mundo experimentó el crecimiento de movimientos sociales, destacando las protestas feministas y las luchas por la equidad de género, así como la emergencia de demandas ambientales que culminaron en acuerdos internacionales como el Acuerdo de París. Sin embargo, la década concluyó con la pandemia de COVID-19, un evento que evidenció las vulnerabilidades de los Estados, aceleró la digitalización y cambió las dinámicas de la política y la economía global, marcando el inicio de una nueva fase de reconfiguración del orden mundial.

## Segunda década del siglo XXI

El orden internacional de la segunda década del Siglo XXI refleja estructuras de organización complejas, dinámicas, heterogéneas y en constante cambio, sosteniendo un ordenamiento desde la multipolaridad y las policrisis. En la medida en la que se ha reconocido la participación de nuevos actores y el ascenso de potencias no euroamericanas que modifican las relaciones de poder y la distribución de fuerzas en el plano económico y geopolítico (Vidal, 2010, p. 241) sostiene que la multipolaridad entraña realineamientos estratégicos potencialmente bruscos y riesgosos, caracterizados por una fuerte competencia por recursos y una panoplia de problemas comunes para los que no hay visos de solución.

El surgimiento de nuevos ejes de poder y la construcción del reordenamiento global plantean inflexiones en las que se construyen las sociedades contemporáneas. Richard Haass, presidente del Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, sostiene que el mundo actual ya no es unipolar ni multipolar sino no-polar, ya que es "dominado no por uno o dos o incluso un buen número de Estados, sino por docenas de actores que poseen y ejercen varios tipos de poder", muchos de los cuales no son Estados-nación (Palacios, 2011, p. 244).

Una de las interrogantes presentes en la continuidad de este siglo es el papel, la legitimidad y el monopolio sobre el poder del Estado y, hasta dónde la aparición de nuevos actores locales, regionales y globales no estatales resignifican las relaciones internacionales y pueden o no hacer frente a las problemáticas presentadas por la fragmentación de antiguas estructuras políticas, sociales, económicas y culturales. Por ende, algunos

autores describen al orden vigente como un constante estadio de crisis, convirtiéndose en un desorden no-polar debido a que con tantos actores que poseen considerable poder y tratan de reafirmar su influencia es más difícil armar respuestas colectivas y hacer que las instituciones funcionen (Haass, 2008, p. 47).

La falta de claridad en la estructura de poder internacional ha llevado a que la dinámica actual también sea calificada como un mundo apolar de sistemas traslapados y poderes relativos a raíz del cambio tectónico en el balance global que está ocurriendo actualmente (Palacios, 2011, p. 244). Reconociéndose que, si bien la influencia de Estados Unidos en la dinámica internacional es indisputada, el esquema geopolítico y económico producto de la globalización está siendo determinado desde otras latitudes como China o India, enunciando al siglo XXI como el siglo de Asia-Pacífico. La segunda década del siglo XXI se encuentra marcada por una serie de tendencias que responden a las dinámicas estructurales e ideologías acentuadas o replanteadas consecuencia de la diversidad política, democrática, económica y cultural en la que se reconocen las particularidades de las sociedades y la heterogeneidad que las conforman. El nuevo orden mundial se presenta desde, al menos, cinco áreas de acción y riesgos: 1. Políticas económicas para el crecimiento y el empleo; 2. Mayor equidad (incluida la igualdad de género); 3. Cooperación en materia migratoria; 4. Acción contra el cambio climático; y 5. Legitimidad internacional en la resolución de conflictos (López-Aranda, 2018, p. 18).

La crisis de 2008 se convirtió en el preámbulo para definir las dinámicas de mercado, las políticas y posturas dentro de las relaciones internacionales. Esta crisis no solo afectó a las tendencias globales, sino que, además, fortaleció el propio sustento de la globalización y favoreció el resurgimiento del proteccionismo. El resultado de esta especulación dejó ver la desvalorización del Estado en el ámbito nacional e internacional, así como el carácter caótico y desordenado del nuevo siglo. En octubre de ese año, el exprimer ministro Gordon Brown plantea la urgencia de crear una "autoridad financiera global"; por su parte, Rachman, exmiembro del Grupo Bilderberg, dice en el Financial Times que: "por primera vez en mi vida, creo que la formación de una especie de gobierno mundial es posible", poniendo a la Unión Europea (UE) como ejemplo (Barros, 2018, p. 153). El Movimiento de los Indignados en 2011 supuso un punto de inflexión importante para cuestionar la dinámica económica mundial, así como el papel de las organizaciones internacionales y la cooperación multilateral para hacer frente a las problemáticas planteadas por la globalización apelando a una gobernanza global. En contraparte, a lo largo de esta segunda década emergen movimientos políticos-sociales reaccionarios como los nacionalismos y populismos, principalmente en Europa como

respuesta proteccionista al libre mercado, anteponiéndose a las intenciones de una cooperación conjunta internacional.

El ascenso de partidos políticos de derecha y extrema derecha, así como las condiciones socioeconómicas y políticas arrastradas al inicio de esta década en naciones euroamericanas ha significado un aumento a tendidas proteccionistas, xenófobas y extremistas alineadas a la incertidumbre, migraciones, pobreza y desempleo que enfrentas las sociedades. Ejemplo de ello son el partido Alternativa para Alemania instituido en 2013, el Partido de la Libertad en Austria o Nuestra Eslovaquia (Esquivel de Coig O´Donnell, 2019, p. 8). En Francia el partido Reagrupación Nacional, antiguo Frente Nacional, liderado por Marine Le Pen, en Italia Cinco Estrellas y en España Vox, el referéndum a favor del Brexit en Gran Bretaña en 2016 y las negociaciones de la salida de la Unión Europea durante el 2018-2019; así como la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017 y la derecha bolsonarista de 2018 en Brasil son muestra de la escalada y aceptación que han tenido estas propuestas políticas reflejando un malestar cultural, social y económico generalizado.

Por otra parte, la exacerbación de diferencias religiosas y culturales, la reivindicación de las identidades y el reconocimiento de la otredad resultado de las condiciones político-sociales devenidas de coyunturas históricas han propiciado la reaparición de tensiones ético-culturales favoreciendo el surgimiento de grupos armados. Wodak sostiene que esta ola de populismo europeo se inició a raíz del atentado terrorista del 11 de septiembre. Esto supuso que por motivos de seguridad se legitimara el recorte de derechos humanos y ayudara a partidos de extrema derecha a endurecer la ley y el orden. Además, se expandió una percepción de inseguridad que se fue incrementando a través de los últimos atentados yihadistas como los de París de 2015 contra la redacción de la revista satírica Charlie Hebdo y los asistentes de la sala Bataclan, o los atentados de Bruselas y Niza, ambos en 2016 (Esquivel de Coig O´Donnell, 2019, p. 5).

Asimismo, la crisis de gobierno por las que atraviesan distintos países apelando a la democracia y mejores condiciones sociales suman a la fragilidad y porosidad desde las que se desarrollan las instituciones políticas históricas como es el Estado. El cambio en el poder en Venezuela en 2013, la crisis ucraniana de 2014, así como la exacerbación de tensiones entre el gobierno español y Cataluña desde noviembre de 2010, en el que la región catalana busca una mayor autonomía e incluso apela a un movimiento separatista y de sublevación son ejemplo de un cuestionamiento a la legitimidad de las entidades políticas modernas.

El aumento de protestas sociales insertadas en las condiciones estructurales actuales en las que se exacerban las desigualdades sociales ha sido otra de las características de esta época. La irrupción en 2018 de los chalecos amarillos en Francia frente al aumento del combustible en el país

(Reynoso, 2019, p. 14); las movilizaciones a finales de agosto de 2014 en Hong Kong originadas por el descontento de la población frente a la política central de Beijing en la regulación y control de elecciones dentro del territorio cantonés apelando a una mayor democratización en el país, así como a las desiguales y privilegios sociales dentro de China (Wei y Sarquís, 2014, p. 98); los movimientos estudiantiles en Chile a lo largo de 2011 hasta 2020 frente al aumento en las cuotas de educación, las nuevas inquietudes y demandas de distintos sectores de la población como el colegio de Profesores, la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), la Confederación de Trabajadores del Cobre, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y algunas ONG'S (Montero, Muñoz y Picazo, 2016, p. 139); las protestas estudiantiles de México con #Yosoy132 en 2012 y Ayotzinapa desde 2014 suman al descontento continuo de una época que inicia marcada por constantes rupturas y conflictos.

Las demandas por la equidad de género a partir de movimientos feministas, como han sido los casos de Chile desde 2006 en búsqueda de mejores condiciones laborales (Lamadrid y Benitt, 2019); en Argentina a partir de la demanda por el reconocimiento del aborto legal con el colectivo de los Pañuelos Verdes (Gómez y Morales, 2018), las protestas feministas en México frente al aumento de femicidios y violencia contra la mujer a lo largo del 2017-2020. De igual forma, las movilizaciones por el reconocimiento y aplicación de políticas públicas inclusivas sobre los Derechos de la comunidad LGBT, en América, Asia y África, logrando la consolidación de instrumentos políticos jurídicos como la Resolución de la AGNU de 4 de junio de 2012 Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género (Rodríguez, 2015, p. 7). La preocupación por el medio se ha sumado a la agenda global, apelando a la búsqueda de soluciones conjuntas desde distintos niveles de cooperación en materia internacional. El Acuerdo de París sobre Cambio Climático de 2016 marca una base importante sobre la protección de los recursos naturales y medio ambiente frente al capitalismo.

Por su parte, el ascenso de China como parteaguas en la estructuración del siglo XXI. El crecimiento y desarrollo económico-tecnológico del país asiático le ha servido para colocarse como la segunda economía del mundo, enunciándose como una potencia regional e impactando en los espacios geográficos desde los que se constituían las relaciones internacionales, poniendo particular énfasis hacia el desarrollo de Asia-Pacífico, avanzando sobre diferentes hipótesis del papel de China frente al equilibrio de poder, la cooperación y hegemonía del orden mundial iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (2013) se presenta como una de las propuestas más ambiciosas de conectividad, apertura comercial e infraestructura de la actualidad (Chen, Chang y Wang, 2018, p. 23).

El anuncio de aranceles unilaterales sobre las importaciones chinas por parte del gobierno estadounidense potenció en un primer momento el conflicto político, ideológico y económico entre los dos Estados. Trump amenazó con aumentar el arancel al 25% el 1º de enero de 2019, y eventualmente aplicar este arancel a todas las importaciones de Estados Unidos de procedencia china (más de US$ 500 mil millones) (Agosin, 2019, p. 7). Sin embargo, la detención extraterritorial en Vancouver, Canadá, de la vicepresidenta (e hija de su fundador) de Huawei, empresa china de telecomunicaciones y tecnología de la información por encargo de Estados Unidos, ensombreció las perspectivas de una solución a la disputa comercial. El gobierno de Estados Unidos argumentó que Huawei utilizó en forma dolosa a bancos estadounidenses para financiar la compra por Irán de equipos de Huawei, en violación a las sanciones reimpuestas por Estados Unidos a Irán. Aparentemente lo que está detrás de esta acción sería una preocupación de que Huawei está compitiendo en forma desleal por liderar las nuevas TIC incluyendo el ancho de banda 5G (Agosin, 2019, p. 8).

La declaratoria de un conflicto abierto entre Estados y China es un elemento latente en el que se insertan las relaciones internacionales actuales. Aunado a ello, la crisis sanitaria del COVID-19 emergida en China a finales de 2019, agravada y declarada pandemia mundial a inicios de 2020, suma a las configuraciones de las estructuras comerciales, tecnológicas, políticas y científicas del siglo, reafirmado la importancia en la toma de decisiones y reconocimiento de China dentro de la dinámica global. López-Aranda (2018, p. 7) señala que todo esto tiene lugar en un contexto en el que la cuna de las ideas liberales –Occidente– ha perdido parte de su brillo debido a las consecuencias de la reciente crisis económica, mientras que Estados Unidos parece estar tomando un giro hacia el nacionalismo y el aislacionismo, y el éxito económico de China parece ofrecer un modelo alternativo de capitalismo autoritario que erosiona la noción de valores universales.

Esta pandemia del COVID-19 se convirtió en punto de reflexión sobre la configuración del orden mundial sobre las capacidades de los Estados para adaptarse y gestionar una crisis a partir de acciones conjuntas y de cooperación global. De acuerdo con el Banco Central Europeo (BCE) "las medidas de confinamiento aplicadas en la mayoría de los países, el Producto Interno Bruto (PIB) real de la zona del euro registró una caída histórica del 3.8% en el primer trimestre de 2020 (Álvarez, 2020, p. 388).

La pandemia exacerbó las condiciones de desigualdad y visibilizó la marginación de los nortes y sures globales, abrió narrativas y tensiones que pusieron de manifestó la fragilidad institucional en materia de salud, la democracia y los procesos de integración regionales frente al binarismo nacional y la gestión fronteriza, en las que se restringieron las libertades

de movilidad de los ciudadanos. Ante ello, la UE se revelaría "no como un proyecto federal de integración, sino como una herramienta para el rescate de los Estados-nación fracasados de la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial" (Álvarez, 2020, p. 389), demostrando las condiciones y el funcionamiento de los mecanismos de gobernanza europeos y globales para la gestión de crisis multidimensionales.

La pandemia en su generalidad mostró las vulnerabilidades y mutaciones de las sociedades contemporáneas, en el que las trayectorias de los Estados mostraron las capacidades para "regular biopolíticamente, de manera tecnológicamente individualizada, distintas esferas de la existencia personal cotidiana: salud, movimiento, consumo. Regulaciones ajenas al control tradicional –mediado, masificado– de los poderes autoritarios y a los mecanismos administrativos de las repúblicas liberales de masas" (Chaguaceda, 2021, p. 12). Cuestionando al Estado y las estructuras capitalistas desde las que se han construido las sociedades contemporáneas, consolidando movimientos sociales para la defensa colectiva de los derechos humanos; así como narrativas sobre el deterioro de la democracia y el reordenamiento geopolítico de la Sociedad Internacional.

En las primeras dos décadas del siglo XXI la realidad internacional se enuncia desde distintos grados de organización política, social, cultural, económica y medioambiental relativos al proceso de globalización y gestión de crisis. Planteando un nuevo orden trazado por el desarrollo tecnológico, las exacerbación religiosa, étnica y cultural; el resurgimiento de nacionalismos y populismos; el autoritarismo de Estado; la búsqueda de una formación democrática mundial y la apelación por estructuras regionales y supranacionales para la cooperación. Así como a esquemas internacionales plurales y diversos que han demostrado condiciones de desigualdad y exclusión históricos en las sociedades frente a discursos y narrativas de cohesión social e integración regional poco eficientes para atender las necesidades de las sociedades.

## Referencias

Agosin, M. (2019). Guerra comercial y su impacto en el mundo. *Revista Economía y Administración*, (173). Universidad de Chile.

Álvarez, M. (2020). La pandemia de Covid-19 y la Unión Europea: el Estado, la democracia, la decepción, ¿y la esperanza? *Temas y Debates*, número especial, 387–394.

Barros, C. (2018). Los fines de la historia en el siglo XXI. *Historia Actual Online*, 45(1), 147–155.

Chaguaceda, A. (2021). Defender la democracia, rechazar el populismo, enfrentar la tiranía: desafíos políticos en un mundo (pos)pandémico.

En M. Celis y M. Mijares (Coords.), *El SARS-CoV-2 y su impacto político, social y ambiental: Reflexiones panorámicas*. Universidad Veracruzana.

Chen, X. C., Chang, Y., y Wang, L. (2019). Practical measure to push forward China–SPC BRI cooperation. En A. Oropeza G. (Coord.), *China: BRI o el nuevo camino de la Seda*. Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, Universidad Nacional Autónoma de México.

Esquivel de Coig O'Donnell, E. (2019). *Auge del nacionalismo y populismo en la Unión Europea*.

Haass, R. N. (2008). The age of nonpolarity: What will follow U.S. dominance. *Foreign Affairs*, 87(3), 44–56.

López-Aranda, R. (2018). *El orden mundial en el siglo XXI: Una perspectiva de policy planning*, (23).

Montero B., C., Muñoz, L. M., y Picazo, V. (2016). Estrategias y recursos empleados por el movimiento estudiantil en el 2011. *Universum*, 32(1).

Palacios, L. J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral*, 17(52), 225–265.

Reynoso, C. A. (2019). *Los chalecos amarillos: Un retador movimiento popular*. Universidad de Guadalajara.

Rodríguez P., S. (s. f.). *Diversidad sexual y el África subsahariana: Límites y áreas de avance de los DDHH del colectivo LBTIG*. Universidad Pontificia Comillas (ICAI–ICADE).

Vidal, G. (2010). ¿Ser o no ser? El realismo político y el multipolarismo del siglo XXI. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 17(49), 231–252.

Wei, C. Y., y Sarquís, R. D. (2014). La protesta social de 2014 en Hong Kong y las posibilidades de democratización en China: el alcance real de la utopía. *Revista Enfoques*, 12(21).

# La Crisis del Euro, de los errores de diseño de la Unión Económica y Monetaria a la construcción del Mecanismo de Estabilidad Europeo

Juan Manuel Aguilar Antonio*

## Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo contextualizar al lector sobre la crisis de euro que afectó a la Unión Europea, pero principalmente a la eurozona, desde los errores de diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM) del Tratado de Maastricht, hasta la exposición de la crisis económica global de 2008 y los efectos en la UE durante los años más álgidos de la crisis (2010-2014). En ese sentido, el trabajo se divide en la siguiente estructura: 1) Presentar los errores de diseño de la UEM y las malas prácticas de los países de la eurozona que promovieron el incremento de la deuda pública soberana de los Estados miembros. 2) Presentar cómo la crisis financiera, con origen en el sector hipotecario de Estados Unidos, aceleró el proceso de inestabilidad socioeconómica en la Unión Europea. 3) Describir la función que se otorgó a cada uno de los nuevos mecanismos surgidos en el contexto de la crisis del euro como el FEEF, el Pacto del Euro y el Pacto fiscal europeo. 4) Exponer los costos sociales, políticos y económicos infligidos a la UE derivados por la crisis. Se concluye que la crisis del euro sirvió para crear un conjunto de instituciones que llenaron los vacíos de política fiscal, monetaria y el compromiso de los integrantes de la eurozona. Sin embargo, las acciones de estos mecanismos impactaron en el crecimiento del euroescepticismo al interior de la región y el proceso de integración.

El ensayo plantea que la crisis del euro expuso importantes fallos estructurales en el diseño de la UEM, lo que agravó la inestabilidad de los países de la eurozona durante la crisis financiera global. Estos errores incluyen la falta de mecanismos de control fiscal y de rescate en la UEM, lo cual obligó a la UE a crear una serie de instituciones y medidas de austeridad que tuvieron profundos efectos sociales y políticos en la región, incluyendo el aumento del euroescepticismo y, en última instancia, el Brexit.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

**Palabras clave:** crisis económica, crisis financiera, Unión Europea, eurozona, euroescepticismo.

## Introducción

El 2 de mayo de 2010 el gobierno soberano de Grecia anunció un acuerdo con la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para recibir un paquete de ayuda financiera con valor de 110.000 millones de euros. Este hecho daría inicio a uno de los episodios más turbulentos de la historia de dicho proceso de integración regional y pondría a prueba la estabilidad y continuidad del proyecto pan-europeísta, con consecuencias que se extienden hasta nuestros días.

Promovida por factores internacionales, como la quiebra de Lehman Brothers y la crisis económica con origen en los Estados Unidos de América en 2008, que colapsó al comercio global y provocó que prácticamente todos los países del mundo entraran en recesión económica, y por elementos vinculados a los "talones de Aquiles" o errores de diseño de la Unión Económica y Monetaria (UEM) acordada en Maastricht en 1992, la crisis del euro se transformó en la tormenta perfecta con la sucesión de países que se vieron afectados por la estabilidad de la divisa del viejo continente. El caso de Grecia fue la punta del iceberg que fue secundado naciones como Irlanda, Portugal, España y Chipre, causó amenaza de contagio en Italia e incluso, puso sobre el telón la ruptura de la eurozona.

Dicho contexto de adversidades derivó en la creación de múltiples instituciones en el marco de la Unión Europea para salvar a la divisa y la eurozona. Entre las que se encuentran el *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera* (FEEF), creado en 2010, el *Pacto del Euro* y el *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEE) , de 2011, y el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* o *Pacto fiscal europeo,* de 2012. En la actualidad, las amenazas contra el euro parecen estabilizadas, aunque sus secuelas siguen presentes. Asimismo, los desacuerdos emanados de la política de austeridad en los países afectados, impactaron de tal forma que promovieron cambios políticos en un total de siete naciones, a la par que los países más afectados tuvieron que asumir altos costos y pérdidas del bienestar social a razón de las fuertes medidas de austeridad implementadas. El presente trabajo busca dar al lector un breve contexto de los orígenes al interior de la UE e internacionales que causaron la crisis, la función que se dio a las nuevas instituciones emanadas durante este episodio y algunas consecuencias políticas, económicas y sociales que dejó este evento.

## Errores de diseño y malas prácticas de la UEM

Creada en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht, la UEM sentó las bases para la eliminación de las monedas nacionales y su cambio por la moneda común. En dicho documento, se fijaron los criterios de convergencia necesarios para promover la estabilidad de la divisa en el marco de una serie de indicadores macroeconómicos mínimos que debían acatar y mantener los aspirantes a formar parte de la eurozona, tales como: 1) *Estabilidad de precios:* la tasa de inflación no podía exceder en más de 1.5 puntos porcentuales de la tasa de los tres Estados miembros con mejores resultados en la materia. 2) *Finanzas públicas saneadas y sostenibles:* el déficit público no puede ser superior al 3% del PIB, y la deuda pública no puede ser superior al 60% del PIB. 3) *Estabilidad del tipo de cambio:* durante al menos dos años sin grandes desviaciones y sin devaluar el tipo central bilateral de su moneda. 4) *Tipos de interés a largo plazo,* que no deben exceder en más de dos puntos porcentuales el tipo de los tres Estados miembros con mejores resultados en materia de estabilidad de precios (Guinea y Bueno, 2006).

Si bien dichos criterios correspondían a un manejo macroeconómico ecuánime que solo era capaz de ejecutar el *Bundesbank* a través de su política monetaria, para el 1 de enero de 1994 se creó el *Instituto Monetario Europeo,* con el cual se dio inicio a la segunda fase de la UEM. Para mayo de 1998 se presentaron a los once países candidatos[1] que habían cumplido con los requisitos establecidos en el Acuerdo de Maastricht. Finalmente, fue el 1 de enero de 1999 que el recién creado Banco Central Europeo (BCE) fijó los tipos fijos de cambio de cada una de las monedas de los candidatos con respecto al euro, hasta que ésta entró en vigor en 2002. Para Guillén-Romo (2016) desde sus inicios la eurozona fue concebida como un club cuyas reglas de admisión fueron creadas para ser violadas, con especial énfasis para la dos normas en concreto: el déficit anual del presupuesto del Estado, no mayor a 3% del ingreso nacional y la deuda pública, que no debía superar 60% del PIB.

Por su parte, Soy (2014) expresa que uno de los mayores errores del UEM fue la separación entre la política fiscal, monetaria y el euro, dado que ninguno de los países que ingresó a la eurozona tuvo a la divisa como moneda propia y capacidad soberana en ella. Lo que derivó en que estos fueran usuarios del euro, sin capacidad de injerencia en ella, la cual sólo podía ser ejercida por el BCE, asunto que quitó capacidad de control a cada uno de los países en su sector financiero e impactó en el largo plazo

1 Los once candidatos iniciales fueron Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Es importante destacar que Grecia se incorporó a la UEM en 2001.

en el crecimiento de su déficit y deuda pública, a través de los tipos de interés y las primas de riesgo que fijaba la banca privada y las calificadoras internacionales. A la par de que en sus orígenes la UEM no previó la creación de un *tesoro europeo* o fondo de rescate para los Estados que perdieran control de su sistema financiero y enfrentaran dificultades de solvencia, evento que se materializaría principalmente los países periféricos de la eurozona.

En los hechos, Escolano (2011) considera que estas fallas se concretaron en tres elementos claves que vivieron los países usuarios del euro desde su entrada en vigor hasta la explosión de la crisis en 2010, que son: 1) la ruptura de las reglas comunes de disciplina presupuestaria; 2) la dificultad de tratar el vínculo entre crisis presupuestaria y estabilidad de los sistemas bancarios nacionales, y 3) la creciente segmentación de los mercados de capitales.

Asimismo, existe un consenso generalizado entre diversos autores de que la creación del euro benefició al sector bancario y financiero alemán, a tal grado que poco a poco se crearon grandes diferencias entre las tasas de interés de este país, líder en la eurozona, y los países periféricos de la UE (Levy-Yeyati, 2012; Soy, 2014; Guillén-Romo, 2017) Lo que provocó que el precio del dinero, por la tasa de interés, fuera más bajo en Alemania que en Europa del Sur. Hecho que saturó a los bancos alemanes de liquidez y recursos para realizar prestamos, a los cuales decidieron acceder con el pasar de los años los empresarios e integrantes del sector privado de países como Grecia, Irlanda, España, etcétera., y en gran medida explican el incremento del endeudamiento de estas naciones, acto que en el largo plazo causó desequilibrios en sus niveles de deuda privada, sector financiero, deuda externa y pública, como se muestra en la tabla 1, con claras diferencias entre 1999 y 2007, uno de los años previos a la crisis económica de Estados Unidos.

**Cuadro 1. Situación financiera de países de la eurozona 1999-2007**

| | Deuda privada | | Inflación acumulada | Deuda total sector financiero | | Deuda externa | | Deuda Pública | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **País/Año** | **1999** | **2007** | **1997-2007** | **1997** | **2007** | **1997** | **2007** | **1997** | **2007** |
| Alemania | 120.3 | 110.7 | 14.3 | 423.5 | 517.3 | 2.7 | 25.7 | 60 | 63.6 |
| Irlanda | 139.4 | 197.8 | 31.5 | 883.9 | 1,601.1 | 47.4 | -21.1 | 46.7 | 23.9 |
| Grecia | 44.1 | 101.9 | 30.15 | 203.9 | 226.2 | -25.3 | -104.2 | 98.6 | 103.1 |
| España | 93.6 | 191.6 | 29.0 | 262.2 | 421.8 | -27 | -84.4 | 60.9 | 35.5 |
| Francia | 94.7 | 115.6 | 16.5 | 391.6 | 558.4 | -1.3 | -4.3 | 60.2 | 64.4 |
| Italia | 71.8 | 109.7 | 20.8 | 244.6 | 298.8 | -14.4 | -29.4 | 109.6 | 99.7 |
| Portugal | 124.5 | 185 | 27.0 | 321.1 | 446.5 | -33.0 | -99.9 | 51 | 68.4 |

Fuente: Bogliacino y Guarascio (2017)

Para Bogliacino y Guarascio (2017), el análisis de los indicadores financieros de este grupo de países explica en gran parte el origen de la crisis del euro, vinculada al endeudamiento privado y externo que explotó en 2009 en naciones como Grecia, Irlanda y Portugal a partir de 2009. Dado que la evolución del euro se distinguió por tres fases: 1) un periodo de convergencia de las tasas de interés, previo a la introducción del euro y al fin del riesgo de cambio (1999-2000), 2) la entrada de capitales del centro a la periferia (2001-2008) por los beneficios que vivió la banca alemana con la adopción de la moneda común y derivó en el incrementó de la deuda privada y pública de este grupo de países, y 3) la interrupción abrupta de los flujos de capitales y el comienzo del estallido de la crisis y la recesión de países como Grecia, Irlanda y Portugal, por su incapacidad de pago. No obstante, es importante mencionar que la celeridad del contagio que afectó a Europa no se puede explicar sin abordar el impacto del inicio de la crisis económica de Estados Unidos en este proceso.

## El impacto de la crisis de EUA en la eurozona

La crisis financiera internacional de 2008 estuvo ligada al problema de las hipotecas *subprime* o basura de Estados Unidos, dicha figura de activo financiero promovió la especulación inmobiliaria y crediticia (Roca, 2012). Esto permitió que el sector bancario de Estados Unidos y otros países occidentales colocaran una gran cantidad de préstamos a individuos, empresas o entidades con poca capacidad para retornar créditos para la compra de bienes inmuebles. Este tipo de operaciones fueron fomentadas por una gran cantidad de instituciones líderes del sector financiero de Estados Unidos y calificadoras internacionales, como Goldman Sachs o la misma Lehman Brothers, que se declaró en bancarrota en 2008, evento con el que se da inició a la crisis económica global (Díez, 2012).

La debacle en Estados Unidos se extendió pronto y alcanzó a los países miembros de la UE y la eurozona. Sus primeros impactos se dieron durante el bienio 2008-2009, dado que durante esos años todos los países del mundo presentaron una reducción notable en actividades económicas como ventas, producción, nivel de empleo, salarios y utilidades. Asimismo, esto dio un fuerte golpe en actividades de importancia para países europeos periféricos, dado que redujo el nivel de actividades trascendentes del sector servicios como el turismo, una de las principales fuentes de divisas y empleos en naciones como Grecia, España y Portugal (Escolano, 2011; Oyarzun, 2015). En el cuadro 2 se presenta las variaciones entre el PIB, producto manufacturero y tasa de desempleo de un conjunto de países involucrado en la eurozona. En el que se muestra que los principales países afectados por los mayores efectos de la crisis (entre 2010 y 2013)

vieron una importante reducción en estos indicadores, a raíz de la explosión de la crisis en Estados Unidos en 2008.

**Cuadro 2. Variación del PIB, producto manufacturero y tasa de desempleo en la eurozona en 2008 -2013**

| | Variación PIB | Variación producto manufacturero | Tasa de desempleo | |
|---|---|---|---|---|
| País/Año | 2008 -2013 | 2008 -2013 | 2008 | 2013 |
| Alemania | 3.1 | 4.0 | 7.5 | 5.2 |
| Irlanda | -6.7 | S/D | 6.8 | 13.8 |
| Grecia | -23.3 | -34.3 | 7.8 | 27.5 |
| España | -7.3 | -16.1 | 11.3 | 26.1 |
| Francia | 2.3 | 0.3 | 7.4 | 10.3 |
| Italia | -7.1 | -13.5 | 6.7 | 12.2 |
| Portugal | -6.8 | S/D | 7.7 | 16.4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2020)

No obstante, el mayor impacto para la UE se dio en el entorno financiero, ya que de forma generalizada y como consecuencia de la especulación, los bancos alrededor del mundo empezaron a limitar las tasas de interés, nivel de préstamos y movilidad de dinero. Es en este punto, que la banca privada de los países periféricos de Europa pronto se encontraron en una situación de incapacidad de pago. Para el caso concreto de naciones como Grecia, Portugal e Italia, el incremento de la inflación, la deuda privada y externa derivaron en un incremento de la deuda pública que escapó de sus capacidades de pago, dadas las restricciones impuestas por la crisis de 2008 (Escolano, 2011). Mientras que en países como Irlanda y España se mantuvo en un problema de la banca privada, que afectó al sector financiero con una gran cantidad de empresas e individuos que se declararon incapaces de cumplir con sus obligaciones de créditos a los que habían accedido, situación que paralizó la construcción y puso en dificultades a las instituciones bancarias locales y nacionales, que tenían fuertes compromisos de deuda con bancos principalmente alemanes (Raffini, Penalva, y Alaminos, 2015).

En el plano político, la situación de Grecia empeoró con la elección de Georges Papandréou como Primer Ministro, por parte del Movimiento de Socialistas Democráticos, dado que durante su fase de campaña promovió un programa de protección social y crecimiento económico que alertó con focos rojos al sector financiero y bancario, a razón que el recién electo gobierno anunció, de forma imprevista, que su déficit presupuestario para ese año ascendería a 12,7%, en lugar del 6,0% anunciado por el gobierno anterior y al 3,7% comprometido con la Comisión Europea (Guillén-Romo, 2017).

En consecuencia a este acto, los bancos acreedores de la deuda griega, principalmente alemanes y franceses, reaccionaron con ajustes a su tasa de

interés y las calificadoras internacionales respondieron con dudas ante la capacidad de pago. La debacle mayor se dio cuando la calificadora Fitch fue la primera en bajar la valoración de la deuda soberana de Grecia desde A- a BBB+. Ante esto Georges Papandréou acudió directamente al gobierno de Alemania para solicitar apoyo para incrementar la confianza de la banca privada en Grecia (Escolano, 2011). Sin embargo, en primera instancia la Canciller Angela Merkel expresó que no apoyaría al país, frente a lo cual el gobierno griego externó públicamente su incapacidad de pago e inició un periodo de controversia al interior de la UE para reaccionar frente a la situación de este país (Guillén-Romo, 2017).

Lo anterior desencadenó el cese de flujos financieros de instituciones bancarias privadas que elevaron a niveles impagables la deuda pública contraída por el gobierno griego. Y para inicios de febrero de 2010 la Unión Europea exigió de Grecia la adopción de un programa de ajuste fiscal, con la asistencia técnica de la Comisión Europea y del FMI. Sin embargo, pronto la UE se dio cuenta de que, a pesar de que en aquella época Grecia representa alrededor del 2% del PIB de la zona euro, con una deuda pública que era cercana al 100% de su PIB nacional, el país no podría libar por sí solo los compromisos de pago que tenía y las dudas de la banca privada y financiera para recuperar su estabilidad macroeconómica (Bogliacino y Guarascio, 2017). Por lo que para finales de marzo de 2010 las naciones que conformaban la eurozona, en conjunto con el FMI, anunciaron el primer paquete de rescate griego que tenía como objetivo bajar las tasas de interés que el mercado exigía a la compra de títulos de deuda griega (Roca, 2012).

Fue en este punto que diversas autoridades encargadas de la política fiscal y monetaria de países de la eurozona y la UE expresaron que, dado que los efectos de la crisis griega se habían magnificado como una consecuencia de la crisis de 2008, existía el riesgo de contagio hacia otros mercados de deuda pública, privada o financiera (Reyes Guzmán y Moslares García, 2010). Lo anterior se verificaría en noviembre de 2010, cuando Irlanda se transformó en la segunda víctima de la crisis del euro, al solicitar un rescate a la UE y al FMI para ser secundada por Portugal en abril de 2011. En total la UE, presionada por el agravamiento de la crisis económica, tuvo que ejecutar un total seis rescates financieros a los países usuarios del euro e integrantes de la eurozona durante el periodo 2010-2013, que se presentan en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Rescates financieros aprobados por la UE a países de la eurozona**

| No. | País | Fecha de rescate | Valor |
|---|---|---|---|
| 1 | Grecia | 2 de mayo de 2010 | € 110.000 millones |
| 2 | Irlanda | 29 de noviembre de 2010 | € 67.500 millones |
| 3 | Portugal | 5 de abril de 2011 | € 78.000 millones |
| 4 | Grecia | 21 de julio de 2011 | € 109.000 millones |
| 5 | España | 9 de junio de 2012 | € 100.000 millones |
| 6 | Chipre | 16 de marzo de 2013 | € 10.000 millones |

Fuente: El País (2020)

## Mecanismos de la UE para combatir la crisis

Como se externó en la segunda parte de este ensayo, la crisis de 2008 intensificó y develó los errores de diseño de la UEM, así como las malas prácticas de los países integrantes de la eurozona al no respetar los criterios de convergencia. Asimismo, el latente riesgo de contagio y la creciente cantidad de países que solicitaron un rescate a la Unión Europea durante los años más duros de la crisis (2010-2013) derivaron en la creación de una serie de instituciones que trataron de enmendar los vacíos que promovieron inestabilidad económica. A continuación se presenta cada uno con su fecha de creación y función:

- Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF): creado en abril de 2010 por los entonces 28 miembros de la UE y como una reacción previa a las solicitudes de naciones de la eurozona como Grecia, de apoyo y rescate económico ante su incapacidad de pago, esta institución tiene el objetivo de mantener la estabilidad financiera en Europa por medio de apoyos financieros a Estados de la eurozona que enfrenten adversidades económicas (Escolano, 2011). Su sede se estableció en Luxemburgo y se le otorgó la capacidad de otorgar préstamos hasta por € 440.000 millones. El FEEF fue sustituido en 2012 por el *Mecanismo Europeo de Estabilidad*.
- Pacto del Euro*:* impulsado por Alemania y Francia, y ratificado por la UE en junio de 2011, el fin de este acuerdo es incrementar la disciplina fiscal por parte de los miembros de la eurozona en vista del contagio de la crisis que se había extendido en Grecia, Irlanda y Portugal; y amenazaba con alcanzar a países como España e Italia. El pacto supuso una serie de fuertes recortes para robustecer la economía de los países usuarios del euro y evitar nuevas crisis. También, incluyó objetivos anuales individuales que cada país debía de alcanzar, con base en la relación del cumplimiento de los criterios de convergencia de la eurozona. En el plano social impuso medidas que fueron altamente

impopulares como aumento de la edad de jubilación, vinculación de salarios a productividad y sostenibilidad de cuentas públicas a través de una reforma del sistema de pensiones y de protección social (Raffini, Penalva y Alaminos, 2015).

- El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado el 2 de febrero de 2012 por medio de la firma de un tratado intergubernamental por parte de los países de la eurozona, el MEDE es una organización bajo la norma del derecho internacional público asentado en Luxemburgo. Sus miembros se consideran accionistas y se le dio la capacidad de emitir títulos de deuda para financiación y ayuda a los socios usuarios del euro. Por otra parte, también tiene facultades para dar asesoramiento y monitorear programas de ajuste macroeconómico, ser acreedor de deuda en mercados de banca privada y financiera, prestar ayuda financiera en forma de líneas de crédito y financiar las recapitalizaciones de instituciones bancarias mediante préstamos a los gobiernos de sus países miembros (Oyarzun, 2015). Su capital de financiamiento se fijó en la cifra de 700,000 millones de euros.
- Pacto fiscal europeo o Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 por los miembros de la UE, con la excepción de Reino Unido y la República Checa. Representó un mecanismo para recuperar la confianza de los mercados internacionales en el euro, a través de fortalecer el compromiso de los países de la unión con los criterios de convergencia por medio de su inclusión en su constitución o legislaciones nacionales (Bogliacino y Guarascio, 2017). Acción que sería verificada por el Tribunal de Justicia de la UE.

Es importante mencionar que la edificación de estas instituciones respondió a un carácter reactivo vinculado a la evolución de la crisis del euro y el contagio a los países integrantes de la eurozona. No obstante, cada uno trató de llenar vacíos que la UEM no estableció en el Tratado de Maastrich. En ese sentido, se puede expresar que en primera instancia el FEEF supuso la creación de un tesoro europeo en el marco de la crisis. Acuerdos como el Pacto del Euro, Pacto Fiscal Europeo y el MEDE dieron capacidad a la UE de influir con mayor fuerza en la política fiscal y monetaria de los integrantes de la eurozona, a la par de reforzar el cumplimiento de los criterios de convergencia para la estabilidad económica de la moneda, e incluso, el imponer sanciones cuándo estos no fueran acatados.

## Costos sociales, políticos y económicos a la UE por la crisis del euro

La edificación de instituciones para combatir la crisis del euro por parte de UE estuvo acompañada de fuertes medidas de austeridad y disciplina fiscal que tuvieron que implementar los países más afectados, o que solicitaron un rescate por parte de la unión. Dichos eventos tuvieron una gran cantidad de costos políticos y sociales. Y en sí, cada uno de los rescates aprobados estuvo acompañado de compromisos que debían alcanzar cada uno de los países en el corto, mediano y largo plazo. El mayor peso de estos efectos se percibió en Grecia, Irlanda y Portugal, en el cuadro 4 se presenta un resumen de las medidas aplicadas en estos países.

### Cuadro 4. Medidas austeridad y disciplina fiscal aplicadas a Grecia, Irlanda y Portugal por la UE

| No. | País | Fecha de rescate | Compromisos de austeridad y disciplina fiscal |
|---|---|---|---|
| 1 | Grecia | Primer rescate: 2 de mayo de 2010<br><br>Segundo rescate: 21 de julio de 2011 | Recortes por valor de € 30.000 millones que implicaron rebajas de sueldos de los funcionarios, una reforma fiscal para recaudar € 1.100 millones. Reducción del déficit público de 12,7% hasta menos del 3% en el largo plazo y supervisión del plan por la UE cada tres meses. |
| 2 | Irlanda | 29 de noviembre de 2010 | Implementación de siete ajustes presupuestarios con el fin de ahorrar € 4.200 millones de euros en 2011, reducción del déficit público hasta el 8,6% del PIB. Reducción del 12% en el número de empleados públicos y una rebaja del 15% en cuanto al ahorro de los gastos. |
| 3 | Portugal | 5 de abril de 2011 | Implementación de un plan de recortes sociales por € 1.300 millones, reducción del 5 y 6% en los subsidios de desempleo y enfermedad, así como ajustes en pensiones, plazas de profesores del Estado y funcionarios para ahorrar € 4.000. |

Fuente elaboración propia con base en: El País (2013) y Raffini, Penalva y Alaminos (2015).

La afectación más grande de dichos recortes la padecería Grecia, dado que la implementación de las medidas de disciplina fiscal derivaron en que el PIB griego se redujera en un 20%, y el costo del trabajo disminuyera en un 18% en términos nominales, a la par de alcanzar una tasa de desempleo de 27.5% en el punto más álgido de la crisis (2013). Asimismo, diversos países vieron afectados sus procesos políticos que promovieron cambios políticos en naciones como Grecia, Irlanda, España, Eslovenia, Eslovaquia y los Países Bajos.

Dichos cambios estuvieron acompañados de un incremento del nivel de euroescepticismo en los países de la Unión. De acuerdo con Aragó y Villalonga (2008) este fenómeno ha alcanzado un nivel récord del 28%

en los últimos años, por lo cual una de cada cuatro personas en la UE cuestionan el proceso de integración y el paneuropeísmo. A la par de posicionarse con fuerzas en países como Polonia con el partido *Ley y Justicia* (*PIS* por sus siglas en polaco), en Hungría con la *Unión Cívica Húngara* (FIDESZ en sus siglas en húngaro), y el *Movimiento 5 estrellas* y *Lega Norte* en Italia. Por último, se destaca también que las discusiones entabladas por el gobierno de Reino Unido encabezado por David Cameron con la UE, derivada de los acuerdos emanados del Pacto Fiscal Europeo y las medidas implementadas por el MEDE hicieron que el Partido Conservador utilizará la problemática de la crisis europea para promover el Brexit como el tema central de la agenda política de este país, hasta la realización del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 y consumado el 31 de enero del 2020, el cual se ha transformado en el máximo símbolo del euroescepticismo.

## Conclusiones

Sin duda la crisis del euro ha sido la prueba más difícil que ha enfrentado el proceso de integración y la Unión Europea. Sus consecuencias revelaron que el institucionalismo europeo presentaba muchas fallas de origen que se remontan hasta la creación de la UEM con el tratado de Maastricht, para garantizar la estabilidad de la UE y la eurozona. Dichos fallos se presentaron en la falta de compromiso de los países usuarios del euro con los criterios de convergencia y la falta de mecanismos para supervisar y sancionar a las naciones que no los acataban.

Asimismo, el hecho de tener una moneda común en diecisiete países, sin instituciones que influyeran en aspectos como la política fiscal, monetaria y la banca privada y financiera de estas naciones, promovieron el incremento de la deuda pública, privada y del sector financiero en los países que requieren un rescate económico por parte de la Unión como Grecia, España, Portugal, Irlanda y Chipre, proceso que aceleró la crisis económica de Estados Unidos en 2008. Sobre este asunto, la UE reaccionó con acciones y la creación de instituciones como el Pacto del Euro, el MEDE y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que le dieron capacidad de injerencia en la política fiscal y monetaria de los países de la eurozona. Sin embargo, dicho control se acompañó de fuertes medidas de austeridad que impactaron en el nivel de vida y bienestar de diferentes sociedades de Estados miembros de la Unión, a tal grado que el cuestionamiento al paneuropeísmo ha tomado fuerza política en el continente, y en el caso concreto de los desacuerdos con Reino Unido, se materializó en el Brexit, máximo símbolo del anti europeísmo de nuestros días.

## Referencias


Aragó, L. y Villalonga, C. (2008). Así ha ganado terreno el euroescepticismo en cada uno de los países de la UE. La Vanguardia. https://bit.ly/2ZBm4qJ

Bogliacino, F., y Guarascio, D. (2017). La crisis del euro en perspectiva. *Revista de Economía Institucional, 19*(36), 257-289.

Díez, J. (2012). *Naturaleza y causas de la crisis del euro*.

El País. (2013). *Cronología de los rescates*. https://bit.ly/3eF002O

Eurostat (2020). Oficina Europea de Estadística, https://ec.europa.eu/eurostat

Escolano, R. (2011). La crisis del euro y la gobernanza europea. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 69-90.

Guillén-Romo, H. (2017). La construcción monetaria europea y la crisis del euro. *Economía UNAM, 14*(40), 13-47.

Guinea, F., y Bueno, J. (2006). Convergencia presupuestaria y ciclo económico en la Unión Europea. *Revista de Economía Mundial*, (15), 35-64.

Levy-Yeyati, E. (2012). *Cosas que aprendimos de las crisis* (No. 2012-04). Universidad Torcuato Di Tella.

Oyarzun, F. (2015). La crisis del euro. Una reflexión sobre las políticas de austeridad y el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria Europea. *Papeles de Europa*, **28**(1), 60-85.

Raffini, L., Penalva, C., y Alaminos, A. (2015). Antiausteridad y protesta en el contexto de la crisis económica y política en España e Italia. *Società Mutamento Politica*, **6**(11), 23-50.

Reyes Guzmán, G., y Moslares García, C. (2010). La Unión Europea en crisis: 2008-2009. *Problemas del Desarrollo*, **41**(161), 13-39.

Roca, J. (2012). La crisis económica y las respuestas políticas. *Revista de Economía Crítica*, **13**, 91-96.

Soy, A. (2014). La crisis del euro y su futuro. *Revista de Economía Crítica*, (17), 4-19.

# Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. (*Fiscal Compact*)

Carmelo Cattafi*

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar desde una perspectiva histórico-cronológica el proceso de gobernanza económica en la Unión Europea a través de los distintos intentos de estipular reglas eficaces y reformas culminadas con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (*Fiscal Compact*). Estas reglas siguen actualizándose para fomentar la competitividad y la convergencia estructural, completar la Unión Financiera, lograr y mantener unas políticas presupuestarias responsables sea a nivel nacional que en la Eurozona, y fomentar el control democrático. En la primera parte se detallan los antecedentes del proceso de unión económica y monetaria en sus diversas facetas. En la segunda parte se reflexiona sobre el proceso de realización del acuerdo intergubernamental ligado a las obligaciones de los Estados que pertenecen a la Eurozona y plantean una coordinación y una vigilancia reforzada de las políticas macroeconómicas y presupuestarias orientadas a una eficiente gobernanza económica.

El planteamiento del artículo es que la gobernanza económica en la Unión Europea ha evolucionado a través de diversas reformas y mecanismos, culminando en el *Fiscal Compact*, que representa un esfuerzo intergubernamental para estabilizar la economía europea y asegurar la disciplina presupuestaria.

**Palabras clave:** Unión Europea, Fiscal Compact, Tratado de Estabilidad, Unión Económica y Monetaria, Gobernanza económica.

## Introducción

El modelo de integración en la Unión Europea (UE) ha implementado exitosamente un ordenamiento jurídico propio, hecho de reglas y principios irrenunciables que conforman el acervo comunitario y que han garantizado el progresivo connubio entre elementos económicos, culturales y espirituales (Cattafi, 2012). La coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social para la

* Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey. Investigador del SNII nivel 1.

UE y sus ciudadanos se desarrolla siguiendo la idea del funcionalismo de Jean Monnet basado en la lógica de los pequeños pasos que permite transitar desde una unión económica a una unión política. El objetivo de este artículo es analizar la arquitectura de la gobernanza económica[1], el sistema de instituciones y procedimientos establecido para lograr los objetivos en ámbito económicos de la UE, desde los primeros intentos de estipular reglas eficaces de reforma de naturaleza explícitamente jurídica y proveer instrumentos de orientación político estratégica hasta la implementación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (*Fiscal Compact*) y su futuro.

Desde el preámbulo del Tratado de la UE (TUE) se percibe la voluntad de crear una unión económica y monetaria (Unión Europea, 2016) a la cual se tienen que agregar medidas para la gestión de las crisis financieras con una coordinación reforzada y para vigilar la disciplina presupuestaria y las políticas económicas nacionales. El artículo 3 del TUE dispone que la UE obrará para favorecer el 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. La clave de lectura del estilo de coordinación planteado es considerar las políticas económicas como una cuestión de interés común y así justificar la rigidez de las medidas adoptadas en caso de déficit público excesivo. Estas premisas son necesarias para pensar seriamente en un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y asegurar unas finanzas públicas sanas entre los miembros de la futura Eurozona. Ni Maastricht ni el PEC, criticado ásperamente desde un principio por contemplar fríamente solo la igualdad presupuestaria, pudieron compensar la falta de una zona monetaria eficiente. Entre las reformas estructurales necesarias para enfrentar la convulsión financiera de índole mundial y la imposibilidad de sostener la cláusula de no rescate para los Países en dificultad durante la crisis generada por las burbujas inmobiliarias y la reducción de la competitividad, aparece una referencia importante a la competitividad y política laboral basada en la flexibilidad y seguridad en momentos de crisis. Desde 2009, la crisis de la deuda soberana ha convertido al Consejo Europeo y a las cumbres del euro en actores protagonistas de la lucha contra las repercusiones de la inestabilidad bancaria mundial. Las nuevas medidas auspiciadas con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) de 2012 refuerzan los criterios de déficit y deuda públicos y

1 El fundamento jurídico de la gobernanza económica comprende el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE); los artículos 2-5, 119-144 y 282-284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); el Protocolo 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; el Protocolo 13 sobre los criterios de convergencia; y el Protocolo 14 sobre el Eurogrupo (Unión Europea, 2016).

establecen dos vías coercitivas: el Programa de estabilidad (equilibrio presupuestario a partir de 2020 y deuda pública limitada al 60%) y el Procedimiento de déficit excesivo (sanciones y recomendaciones). En este trabajo se analiza desde una perspectiva histórico-cronológica el proceso de gobernanza económica de la UE enfocado a fomentar a través del control democrático, la competitividad y la convergencia estructural, a completar la Unión Financiera, a lograr y a mantener unas políticas presupuestarias responsables sea a nivel nacional que en la zona euro. En la primera parte se detallan los antecedentes de la gobernanza económica, tomando en cuenta el proceso de unión económica y monetaria en sus diversas facetas. En la segunda parte se reflexiona sobre el proceso de realización del acuerdo intergubernamental ligado a las obligaciones de los Estados que pertenecen a la Eurozona y plantean una coordinación y una vigilancia reforzada de las políticas macroeconómicas y presupuestarias. A continuación, analizamos la gobernanza económica desde la implementación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) para luego ver el funcionamiento de los instrumentos políticos, jurídicos y estratégicos que caracterizan al *Fiscal Compact*.

## Antecedentes de la gobernanza económica

Con el fin de consolidar las cuatro libertades de un mercado único que garantiza la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios, la UE incorporó una progresiva estructura regulatoria con responsabilidades compartidas entre Estados miembros e instituciones de la UE ligadas a la UEM, calendarizada por primera vez con el informe Werner en la cumbre de La Haya de 1969. Este primer intento para la plena liberalización de los movimientos de capital, la convertibilidad total de las monedas de los Estados miembros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio, se enfrentó con el colapso del sistema de Bretton Woods. La Cumbre de París de 1972 que instauró un mecanismo de fluctuación controlada de las monedas nacionales, conocido como serpiente en el túnel, sufrió los golpes de la crisis del petróleo, atenuados con la cumbre de Bruselas y la creación del Sistema Monetario Europeo de 1978, gracias al cual los tipos de cambio fijos pero ajustables abrieron el camino a la ECU (European Currency Unit), precursora del euro. En 1988, el Consejo Europeo de Hannover creó un comité para estudiar la UEM, dirigido por el presidente de la Comisión Europea de ese entonces, Jacques Delors. Gracias al subsiguiente Informe Delors (1989) se introdujeron los lineamientos para la UEM en tres etapas plasmadas en el Consejo Europeo de Maastricht con el objetivo de armonizar las políticas económicas y

monetarias de los países de la UE y así crear las condiciones para instaurar el euro como moneda única. Para la primera fase (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993) se planeó alcanzar una libre circulación de capitales entre Estados miembros; para la segunda (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998) se fijaron los criterios de convergencia[2] de las políticas económicas de los mismos, la renovada cooperación entre los bancos centrales nacionales y la coordinación de las políticas monetarias institucionalizada con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME)[3]. La tercera etapa empezó con el control del respeto de reglas de convergencia sostenible, la introducción gradual del euro como moneda única y la aplicación de una política monetaria que obligaba a respetar las normas presupuestarias. Entre las instituciones de la UEM[4] que se encargan de reforzar la estabilidad monetaria y el vigor financiero de la UE destacan hoy el Banco Central Europeo (BCE),[5] el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC),[6] el Comité Económico y Financiero (CEF), el Eurogrupo (órgano consultivo que se reúne para debatir acerca del buen funcionamiento de la zona del euro y la UEM) y el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda (Ecofin, encargado de adoptar decisiones relativas a la política de cambio del euro).

2 Los criterios de convergencia del Tratado de la Unión Europea o criterios de Maastricht (art. 140 TFUE) a cumplir en 1997 y requisito para aspirar a adoptar la moneda única, establecían que la inflación no podía rebasar de 1,5% la media de los tres países menos inflacionistas; los tipos de interés a largo plazo tenían que mantenerse hasta un 2% de la media de los tres países menos inflacionistas; el déficit público no podía rebasar el 3% del PIB; la deuda pública tenía que mantenerse abajo del 60% del PIB. Los candidatos a unirse a la zona del euro deben garantizar también que su legislación y normas nacionales prevén la independencia de sus bancos centrales nacionales y el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo.

3 De conformidad con el artículo 117 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)

4 Fundamento jurídico: Artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolo 4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; Protocolo 14, sobre el Eurogrupo.

5 El BCE sustituyó al IME a partir del 1 de junio de 1998; se convierte en institución de la Unión en virtud del Tratado de Lisboa. Su tarea es gestionar de manera transparente la moneda única, preservar la estabilidad de los precios, fijar los tipos de interés en la zona euro y autorizar la emisión de euros.

6 El fundamento jurídico del SEBC se encuentra en el artículo 127, apartado 2, del TFUE. Se encarga del mantenimiento de la estabilidad de los precios se compone del BCE y de los Bancos Centrales Nacionales de todos los Estados miembros de la Unión; define y ejecuta la política monetaria de la Unión; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.

Gracias a esta nueva estructura, el euro es la moneda oficial de 19 Estados donde ha proporcionado estabilidad de precios, convirtiéndose en la segunda moneda más importante del mundo, llegando a representar el 25% de las reservas de divisas mundiales y más de 60 entidades territoriales están vinculadas con ella. Sin embargo, se observan divergencias significativas entre los miembros de la Eurozona, donde conviven al mismo tiempo tasas de desempleo al mínimo histórico en unos Estados y al máximo histórico en otros. Ahora analizamos cómo paralelamente a este proceso, se manifiesta la primera fase para implementar los ajustes preliminares para un pacto presupuestario con disposiciones fiscales más estrictas.

Entre medidas urgentes y temporales la UE ha intentado basar la gobernanza económica en la rígida estabilidad presupuestaria con instrumentos políticos y estratégicos que no han cumplido con las expectativas. El primer instrumento de referencia es el PEC, que en 1997 nace con una dimensión estratégica y con los retoques de 2005 y 2011, se convierte en un más fuerte instrumento jurídico capaz de establecer las principales herramientas para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva como los programas de estabilidad para Estados en zona euro) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora como los programas de convergencia para Estados que no están en la zona euro). Los Estados presentan informes anuales ante la Comisión, encargada de emitir recomendaciones y el Consejo encargado de emitir un dictamen. La Comisión dirige advertencias de alerta rápida a los Estados miembros[7] para que realicen los ajustes necesarios en sus políticas. Con el Procedimiento de déficit excesivo[8] se intenta garantizar la implementación de rápidas correcciones con la maniobra disuasoria de las sanciones en caso de incumplimiento, a este se añaden en el 2010, la estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo.

A través de la estrategia Europa 2020 se propone un crecimiento inteligente (enfocado en el conocimiento y la innovación); sostenible (enfocado en competitividad verde con uso razonado de los recursos); e integrador (mayor empleabilidad y respeto de la cohesión social). El Semestre Europeo agrega un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la UE que de manera preventiva

7 El artículo 121, apartado 4, del TFUE (Unión Europea, 2016). Los artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) 1466/97 en su versión modificada.

8 Artículo 126 del TFUE, el Protocolo n. 12 anejo a los Tratados, el Reglamento (CE) 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) 1173/2011. Por lo que respecta a los Estados miembros de la zona del euro, por regla general, esta sanción es una multa, que presenta un componente fijo (0,2% del PIB) y un componente variable (hasta un máximo del 0,5% del PIB para la suma de ambos componentes).

prevé una nueva programación sistemática y cronológica de directrices económicas conjuntas para alcanzar los criterios de estabilidad y convergencia.

La inestabilidad financiera y la insostenibilidad de las finanzas públicas de ciertos Estados activó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), y el acuerdo intergubernamental de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). Con la reforma del art. 136 del TFUE se da paso al Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de 2011 y nace una nueva entidad financiera privada de carácter intergubernamental (no es una creación interna fruto de la tradicional implementación del derecho de la UE), con sede en Luxemburgo, para salvaguardar la estabilidad financiera de sus mismos accionistas, los Estados de la zona euro. Su función es proveer bajo estricta vigilancia, una asistencia financiera a los Países de la Eurozona obligados a respetar las condiciones previstas para evitar sanciones. El MEDE emite títulos de deuda para financiar préstamos y otras formas de ayuda financiera y es una organización internacional diferente a la UE que, como menciona González (2019), nos ilustra un proceso de huida del marco jurídico de la UE a través de un artefacto que utiliza el derecho internacional reconociendo una debilidad jurídica que además necesita de una modificación del derecho originario de la UE para poder operar. De hecho, el Consejo Europeo aprobó agilizar el procedimiento de revisión simplificada de los Tratados (art. 48.6 del TFUE) para poder facilitar la implementación de este primer instrumento permanente de prevención de crisis.[9]

Las reformas de 2011-2013 de la gobernanza económica de la Unión y del marco de las políticas presupuestarias abarcan 8 reglamentos, una directiva y dos tratados internacionales. El Pacto Euro Plus del 11 de marzo de 2011, es un compromiso entre los Jefes de Estado o de Gobierno de la eurozona (más Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía) con el objetivo de integrar plenamente en las legislaciones nacionales las previsiones fiscales del PEC.

El 4 de octubre de 2011, el Consejo generó una serie de restricciones para coordinar la política económica de la UE y garantizar la sostenibilidad de las finanzas, denominadas six pack (que contiene cinco Reglamentos y

9 Con la decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, el 25 de marzo de 2011 se enmendó el artículo 136 del TFUE sobre la coordinación de la política económica.

una Directiva)[10]. A esta reforma del PEC[11] sigue el *two-pack*[12] orientado a establecer calendarios presupuestarios comunes para todos los Estados miembros de la zona euro, evaluar los proyectos de planes presupuestarios nacionales y permitir a la Comisión pronunciarse al respecto. Esta nueva estructura normativa abre el camino al *Fiscal Compact* que a continuación vamos a analizar.

## El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

Paralelamente y en la misma línea del MEDE, a través de un tratado internacional distinto a las tradicionales fuentes primarias del derecho de la UE entre los Estados miembros de la zona euro, se negoció el TECG. Este tratado regula asuntos de competencia de la UEM sin incluir a todos los miembros de la UE, que de toda manera pueden ratificarlo posteriormente. Es evidente que simboliza una opción excepcional (jurídica, institucional y políticamente) que fue condicionada por la falta de unanimidad (veto británico) y por la excepcionalidad del momento. En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, los Estados miembros de la UE, excepto el Reino Unido y República Checa, firmaron un TECG con carácter intergubernamental que contiene el llamado Pacto Presupuestario y

10 El *Six Pack* está conformado por: 1) Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; 2) Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; 3) Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; 4) Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.11.2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; 5) Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8.11.2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y 6) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8.11.2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

11 Recordamos que su fundamento jurídico se halla en los artículos 3, 119-144, 136, 219 y 282-284 del TFUE y sus protocolos anexos n. 12 y 13.

12 1) Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y 2) Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

la famosa regla de oro del equilibrio presupuestario. En él percibimos un "objetivo vertebrador" de legalización y control jurídico del poder que "ha quedado anulado en Europa por la institucionalización de una constitución económica neoliberal donde la estabilidad presupuestaria funciona y actúa como criterio rector y camisa de fuerza" (González, 2019, 381). Un ulterior ejemplo del cambio drástico en la ortodoxia procedimental del marco de la UE, que ha prescindido del requisito de la unanimidad para su entrada en vigor y en su lugar, ha introducido la regla de "casi ¾ contemplando sólo a la zona euro (Closa, 2012) para dotar a la UEM diseñada en Maastricht de la muleta que necesitaba (Martín y Pérez de Nanclares, 2013). Con estas premisas, el TECG entró en vigor el 1 de enero de 2013, al cumplirse la ratificación de doce Estados partes. Con carácter complementario del MEDE, el TECG promueve la responsabilidad y solidaridad presupuestarias de la UEM. Consta de 16 artículos y fija la necesidad de implementar acciones para garantizar estabilidad económica, mediante acuerdo entre los Estados Partes. Incluye un pacto de estabilidad que recuerda a los Estados miembros de la UE sus obligaciones contractuales de considerar las políticas económicas locales como una cuestión de interés común[13], porque representan una pieza necesaria del engranaje. Entre los propósitos del acuerdo internacional es manifiesta la voluntad de crear el escenario ideal para fortalecer el crecimiento económico de la UE. Esta cooperación reforzada entre los miembros de la eurozona, es fruto de una coordinación estratégica dirigida a un crecimiento más rápido, sostenible, inclusivo e intenso con efectos en toda la UE. Para esto, desde la entrada en vigor del tratado de Maastricht, se priorizó la necesidad de cuidar los criterios de convergencia. La decisión de ciertos Estados de modificar los Tratados constitutivos de la UE únicamente en sus relaciones mutuas va de acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales celebrados entre Estados[14]. De ahí nace una arquitectura reforzada para la UEM, basada en la aplicación de la regla de equilibrio

13 Ver también el artículo 121 del TFUE.

14 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales celebrados entre Estados, del 23 de mayo de 1969 Naciones Unidas (1969), Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Documento entrado en vigor el 27 de enero de 1980 que en su artículo 41 dispone lo siguiente relacionado con acuerdos para modificar tratados multilaterales entre algunas de las partes únicamente: "1. Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas: a) si la posibilidad de tal modificación esta prevista por el tratado: o b) si tal modificación no está prohibida por el tratado a condición de que:
i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones: y ii) no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto".

presupuestario supervisada a través de la fijación de objetivos nacionales específicos a medio plazo y de calendarios de convergencia de acuerdo a las necesidades de cada Estado. Como ulterior compromiso, prevé actualizar periódicamente los riesgos de los pasivos explícitos e implícitos para las finanzas públicas, tal y como aparece plasmado en los objetivos del PEC y utilizar de manera más activa las disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas, de acuerdo con el art. 20[15] del TUE y los artículos 326[16] a 334[17] del TFUE, sin perjudicar al mercado interior. El art. 1 del TECG prevé para los Estados miembros de la UE "reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro" (Unión Europea, 2012). A las obligaciones previstas por el Derecho de la UE se añade con el art. 3 el compromiso a tener una situación presupuestaria de las administracio-

15 Artículo 20 del TUE (Unión Europea, 2016): 1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

16 Artículo 326: Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos.

17 Artículo 334: El Consejo y la Comisión velarán por la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada, así como por la coherencia de dichas acciones con las políticas de la Unión.

nes públicas de equilibrio o de superávit tomando como referencia el saldo estructural anual de las administraciones públicas[18] a medio plazo, definido en el PEC revisado y acordado en un límite inferior de déficit estructural del 0,5% del producto interior bruto a precios de mercado. La Comisión Europea propone el calendario para la convergencia considerando los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. Si la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado está muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas son bajos, el límite inferior del déficit estructural podrá alcanzar el 1% del PIB a precios de mercado. En el mismo art. 3 se prevén las medidas correctivas y las circunstancias excepcionales, como una grave recesión económica. En al art. 4 se incluye la obligación a reducir la proporción entre la deuda pública y el PIB cuando rebase el valor de referencia del 60% a un ritmo medio de una veinteava parte al año como referencia. De acuerdo con el art. 5, el Estado objeto de un procedimiento de déficit excesivo tiene la obligación de informar con antelación al Consejo de la UE y a la Comisión Europea en caso de planes de emisión de deuda pública[19]. El art. 7 establece el compromiso de la eurozona para apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión Europea cuando esta considere que un Estado incumple el criterio del déficit en el marco de un procedimiento de déficit excesivo. Sin embargo, por mayoría cualificada de las partes contratantes cuya moneda es el euro, y excluyendo en la votación al Estado afectado, puede presentarse una oposición a la decisión propuesta o recomendada, anulando su aplicación. Los Estados que incumplen las reglas del pacto presentan sus observaciones a la Comisión Europea quien, a través de un informe, evalúa si existen circunstancias que justifiquen el incumplimiento. Uno o más Estados partes pueden someter el asunto al Tribunal de Justicia de la UE cuya sentencia será vinculante. La inobservancia de la sentencia puede generar multas hasta el 0,1% del PIB del Estado responsable. Finalmente, para fomentar la gobernanza de la zona euro, el art. 12 dispone que los Jefes de Estado o de Gobierno de las partes contratantes cuya moneda es el euro celebrarán de manera informal reuniones de la Cumbre del Euro, junto con el presidente de la Comisión Europea (Unión Europea, 2012), una abertura para colaborar en el diseño de nuevas estrategias de mejora.

18 Se trata del saldo anual ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y las de carácter temporal.

19 Objetivo de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional previsto en el artículo 6 del TECG.

## Conclusiones

Con el objetivo de enfrentar la crisis como la de 2008 que afectó el sistema financiero, económico y presupuestario de la UE se delinearon estrategias para superar el espectro del veto, detonar y dar funcionalidad al proceso de integración. Una de las más importantes es la creación a partir de 2011 de un sistema de gobernanza económica reforzada. Si el denominador común que revelaba los esfuerzos de la UE en este tema era el consenso para el seguimiento de la política presupuestaria establecida con el PEC, la coordinación económica se basaba en diálogos fragmentados y escasa cooperación en la gestión de las crisis, lo cual evidenció la debilidad de una estructura interdependiente, inevitablemente interconectada y drásticamente heterogénea e insostenible al mismo tiempo. Para fortalecer la disciplina presupuestaria y mejorar la coordinación de la política económica en un momento de crisis aguda, el *Fiscal Compact* se sirve de la implementación del Semestre Europeo de vigilancia, prevención, análisis e intervención en casos de crisis financieras y las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros. Fuera del TECG, el informe de los cinco presidentes[20] remarca la necesidad de coordinar las políticas económicas y así mejorar la gobernanza económica en la zona euro para que la UEM pueda funcionar con un plan de reforma que permita lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (a más tardar en 2025). Este implica una verdadera unión económica; financiera; fiscal y política un reforzamiento auténtico del control democrático, de la legitimidad y de las instituciones. Se trata de una coordinación interdependiente donde el Consejo Europeo establece las orientaciones y prioridades políticas coordinadas; la Comisión Europea propone proyectos de recomendaciones y decisiones que el Consejo de Ministros se encarga de adoptar; los Estados implementan las disposiciones y emiten informes acerca del estado de salud económico, financiero y presupuestario; los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros de la zona euro (Eurogrupo) analizan los asuntos económicos y monetarios y se encargan de gestionar el MEDE; el Comité Económico y Financiero, el Comité de Política Económica y el Grupo de Trabajo del Eurogrupo asesoran y preparan una guía de trabajo para al Consejo. La cumbre del euro de diciembre de 2018 dio luz verde a la creación de un presupuesto para la eurozona y los primeros pasos hacia la unión fiscal en el contexto de las perspectivas financieras del período 2021-2027. En el proceso para

20 El presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, el presidente de la Cumbre del Euro Donald Tusk, el presidente del Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem, el presidente del Banco Central Europeo Mario Draghi y el presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz.

mantener un comportamiento más severo frente a la deuda pública de cada Estado miembro[21] se nota un desclasamiento de la centralidad del Parlamento y un déficit en el cumplimiento de los objetivos de cohesión económica y social. La Comisión remarca la necesidad de implicar a la sociedad civil y promover una cultura de la evaluación (2011). Si el mundo está esperando a que países como Alemania (Blyth y Matthijs, 2012) actúen de acuerdo a su tradición ligada a la austeridad, se debería tener claro que la UEM no es una cuestión contable y no se resuelve a golpes de vetos. Es una cuestión política y se resuelve con el arte de la cooperación inteligente para aumentar la confianza del mercado y conducir a un mayor flujo de crédito e inversión. Irónicamente, cuanto más se hablaba de austeridad, más los indicadores resaltaban un aumento del nivel de deuda de la UE. Estas medidas plasmadas en el marco institucional de la UE (Allen, 2017) no alcanzan conectar el *Fiscal Compact* basado en improbables políticas de austeridad sin base científica, con el pilar de los derechos sociales (Ancione, 2019). El carácter incompleto que caracteriza, aún, a la UEM, y que la hace más vulnerable a los distintos choques económicos, tiene una de sus carencias en la inexistencia de una unión fiscal. La crisis del euro y, más recientemente, la retirada del Reino Unido, han relanzado las propuestas de unión fiscal y la necesidad de aceptar que la Eurozona se dirige hacia los eurobonos. La combinación de una política monetaria común con una política económica fruto de las decisiones individuales de los Estados, crea accidentes en el camino y es susceptible a disputas por la interpretación de los diferentes instrumentos jurídicos. De hecho, ignorando el principio de primacía del derecho de la UE, y contraria al criterio del TJUE, el 5 de mayo de 2020 el Tribunal Constitucional alemán sentenció que la compra de deuda, referente al Programa de Compras del Sector Público, por parte del BCE excede sus funciones. No se hizo esperar un comunicado de prensa del Tribunal de Justicia de la UE (2020) que recuerda que las autoridades de los Estados miembros están obligadas a garantizar el pleno efecto del derecho de la UE y no perjudicar la seguridad jurídica[22], pun-

21 El déficit público de la UE a 28 vs la zona euro a 19 desde el 2015 al 2018: EU-28/Zona Euro-19 (2015= -2.3/-2.0); (2016= -1.7/-1.6); (2017= -1.0/-1.0); (2018= -0-6 / -0.5). La deuda pública de la UE a 28 vs la zona euro a 19 desde el 2015 al 2018: (2015= 84.6/90.1); (2016= 83.4/89.2); (2017= 81.7/87.1); (2018= 80.0/85.1). Entre ellos hay que destacar la diferencia entre Estonia 8.4 y Grecia 181.1.

22 Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, apartado 122) y Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (C-314/85, apartados 15 y 17); recuerda además que una sentencia del TJUE vincula al juez nacional para la resolución del litigio principal, así como se estableció en la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2000, Fazenda Pública (C-446/98, apartado 49).

to de partida firme para poder pensar seriamente en proyectar pronto la unión económica, financiera y fiscal hacia la anhelada unión política.

## Referencias


Allen, K. (2017). The ideological project of austerity experts. In E. Heffernan, J. McHale, y N. Moore-Cherry (Eds.), *Debating Austerity in Ireland: Crisis, experience and recovery* (pp. 53-66). Ireland: Royal Irish Academy. https://doi.org/10.2307/j.ctt1x76dck.10

Ancione, G. (2019). Fiscal compact ed attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali in Italia. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 4(1), 102-117.

Blyth, M., y Matthijs, M. (2012). The world waits for Germany. *Foreign Affairs*, 8.

Cattafi, C. (2012). *Derecho Internacional Público* (Vol. 1). México: Editorial Digital Tecnológico.

Closa, C. (2012, marzo 8). Jugando a ratificar: Las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro. *Coordinación y Gobernanza del Euro*.

Comisión Europea. (2012). *Comunicación de la Comisión: Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria* (COM [2012] 342 final).

Comisión Europea. (2011). *Comunicación de la Comisión: Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. «Juntos por un nuevo crecimiento»* (COM [2011] 206 final).

Consejo de la Unión Europea. (2011a). *Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011*.

Consejo de la Unión Europea. (2011b). *Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011*.

González, G. M. (2019). *Fundamentos teóricos y proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea: Consecuencias para el Estado social y la democracia constitucional* (Tesis doctoral, Universitat de València).

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2013). El nuevo Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza: ¿Es el Tratado que necesita la UE?

Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados* (Doc. A/CONF.39/27, 1155 U.N.T.S. 331).

Parlamento Europeo y Consejo. (2011a). *Reglamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011*.

Parlamento Europeo y Consejo. (2011b). *Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011*.

Parlamento Europeo y Consejo. (2011c). *Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011*.

Parlamento Europeo y Consejo. (2011d). *Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011*.

Parlamento Europeo y Consejo. (2013a). *Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013*.

Parlamento Europeo y Consejo. (2013b). *Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2020, mayo 8). *Comunicado de prensa 58/20*. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058es.pdf

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

Unión Europea. (2012). *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*. Consejo Europeo. https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf Recuperado el 2 de marzo de 2020.

Unión Europea. (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%3A-12016ME%2FTXT Recuperado el 12 de abril de 2020.

Unión Europea. (2020). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3

# Elecciones al Parlamento Europeo: euroescépticos y nacionalistas en el escenario

Marta Ochman*

## Resumen

La creciente presencia de los partidos euroescépticos y populistas en el Parlamento Europeo plantea la pregunta sobre el futuro de esta institución, que se ha caracterizado por su inclinación liberal y europeísta. El capítulo plantea que –a pesar del crecimiento electoral de estos partidos– su influencia formal en la toma de decisiones será limitada por su dificultad de construir un solo grupo parlamentario y por el fenómeno de la *normalización* de los partidos de extrema derecha. Se analizan los factores que promueven la fragmentación, así como la evolución futura de la derecha antisistema europea, en el contexto de la multi-crisis que ha enfrentado Europa en los últimos años.

Este capítulo analiza la creciente presencia de los partidos políticos derecha antisistema -euroescépticos y populistas- en el Parlamento Europeo; a partir de una serie de factores que explican su crecimiento, al tiempo que aborda las implicaciones que esto tiene para la UE y para las dinámicas propias del Parlamento Europeo. Asimismo, el artículo explora cómo la fragmentación ideológica y las dificultades de los partidos de derecha radical para unificarse limitan su influencia formal en el Parlamento Europeo, a pesar de su creciente representación y apoyo electoral.

La formulación central del artículo sostiene que, aunque los partidos euroescépticos y nacionalistas han ganado fuerza en el Parlamento Europeo, su capacidad para ejercer una influencia decisiva en la toma de decisiones es limitada debido a su falta de cohesión y a la fragmentación interna.

**Palabras clave:** Parlamento Europeo, derecha radical, partidos políticos, democracia, euroescepticismo.

* Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey. Profesora investigadora, líneas de investigación: Europa contemporánea, participación ciudadana.

## Introducción

Desde la introducción de elecciones directas (1979), el Parlamento Europeo (PE) se ha convertido en la principal institución europea de carácter supranacional capaz de fortalecer el carácter democrático del proceso de toma de decisiones. A lo largo de las décadas, el Parlamento pasó de ser un cuerpo meramente decorativo a un actor con poder de decisión y un contrapeso al Consejo de la Unión Europea. En la mayoría de los temas altamente polémicos –como la ampliación, la inmigración o la ayuda solidaria en tiempos de crisis–, el Parlamento ha mantenido posiciones más abiertas y progresistas que el Consejo, regido por los intereses de los gobiernos nacionales. En este sentido, el Parlamento ha sido el guardián del ideal de la integración europea basada en los principios de solidaridad e inclusión.

No obstante, las primeras dos décadas del sigo XXI han sido testigos de cambios dramáticos, tanto para la democracia liberal, como para el apoyo ciudadano al proyecto de la integración europea, cambios que están reconfigurando las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, aumentando cada vez más la presencia de las corrientes euroescépticas. Durante la novena legislatura del PE (2019-2024), la Unión Europea ha enfrentado la salida efectiva de Reino Unido (2021), la crisis sanitaria por la pandemia de COVID (2020-2023) y la invasión rusa a plena escala de Ucrania (2022). Además, siguen vigentes los retos anteriores, como la migración y la crisis climática, que son temas tradicionalmente favorables al crecimiento electoral de partidos radicales.

En este capítulo analizaremos los factores que han determinado los comportamientos electorales a nivel europeo, para evaluar cómo afectan el proyecto de la integración europea y qué significan para las dinámicas propias del Parlamento Europeo. Aunque las tendencias euroescépticas están presentes tanto en los espectros ideológicos de derecha como de izquierda, nos centraremos en las expresiones conservadoras, relacionadas con el repunte de los sentimientos nacionalistas. Hay dos razones para ello. Primero, aunque la Izquierda (antes el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica GUE/NGL) alberga fuerzas claramente euroescépticas, como Francia Insumisa, Movimiento Popular contra la UE (Dinamarca) o Plataforma anti Unión Europea (Irlanda), su oposición al proyecto se fundamenta en el rechazo de lo que consideran el viraje neoliberal después del Tratado de Maastricht (1993).[1] En este sentido, no se oponen a la integración en sí, sino a un proyecto específico,

1 En este tratado se establecen los criterios que deben cumplir los países aspirantes a formar parte de la zona euro, basados principalmente en criterios monetarios. Éstos dan origen al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que obliga a mantener las finanzas sanas, imponiendo límites al déficit público o al endeudamiento.

basado en el modelo capitalista de producción y de consumo. Por otro lado, son partidos que han permanecido al margen de los gobiernos nacionales, mientras que *el cordón sanitario* en torno a los partidos de la derecha radical se ha debilitado, permitiendo a estos partidos entrar en coaliciones con partidos de derecha tradicional (Mudde, 2024).

En el contexto de las elecciones europeas del 2024, tanto las noticias (Vohra, 2024; Wax, 2024), como los analistas (Mudde, 2024; Cunningham *et al*., 2024) anuncian un giro radical del PE hacia la derecha radical. Ya en el periodo 2019-2024, los grupos parlamentarios que expresan a la derecha radical crecieron numéricamente, con 62 eurodiputados en el Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (CRE), a los que se suman los 73 de Identidad y Democracia (ID), constituyéndose así en una fuerza capaz de influir en la agenda y las decisiones del Parlamento. En este caso, la oposición al proyecto europeo coincide con la defensa de la identidad nacional, amenazada –en esta percepción– por la construcción de una Europa supranacional.

Para entender el impacto actual del crecimiento de la derecha radical y su proyección futura, en las secciones siguientes analizaremos los factores que determinan las dinámicas de estas fuerzas políticas, empezando por su perfil ideológico, para presentar después algunos aspectos del funcionamiento de las elecciones y del Parlamento, relevantes para entender el problema aquí analizado. Terminaremos este capítulo con una reflexión prospectiva sobre el papel que jugarán estos grupos en el futuro inmediato.

## La derecha antisistema: un mosaico de ideologías

En su clásico ensayo sobre la izquierda y la derecha, Norberto Bobbio (1998) define la derecha extrema como doctrinas y movimientos antiliberales y antiigualitarios, ejemplificándolos con el fascismo. Mientras el carácter antiigualitario separa la derecha de la izquierda, el antiliberalismo distingue la derecha radical de la tradicional. La realidad política del siglo XXI, sin embargo, ha rebasado esta definición, incapaz de reflejar la gran heterogeneidad ideológica y programática de los partidos antisistema de derecha[2]. Las raíces fascistas siguen presentes en varios partidos de

2 En la literatura y en la prensa frecuentemente se usan los adjetivos de derecha radical, extrema o populista para referirse a estos partidos. En el análisis que sigue usaremos el término de *partidos antisistema de derecha* o *derecha antisistema*, por varias razones. Primero, en este universo de partidos, hay distintos grados de radicalidad o extremismo. Por ejemplo, en el caso de Hungría, Fidesz es considerado parte de este grupo, aunque Jobbik, con ideología neofascista, es mucho más radical o extremo. La heterogeneidad ideológica será analizada más adelante, pero adelantemos que la característica que comparten estos partidos es retar el sistema de partidos tradicional

este espectro, como Agrupación Nacional (Francia), Partido de la Libertad (Austria) o el Jobbik (Hungría), sin embargo, para los partidos más importantes, que aspiran a ejercer el poder a nivel nacional y tener una presencia importante a nivel europeo, es un pasado silenciado, negado públicamente. El caso más ilustrativo es el de Agrupación Nacional liderado por Marine Le Pen. Este partido –con presencia muy importante en Francia y en Europa desde los años ochenta– fue fundado por Jean-Marie Le Pen, el padre de la líder actual, condenado repetidas veces por declaraciones negacionistas, de apología al fascismo, racistas o antisemitas. Cuando en el año 2011 cedió el liderazgo del partido a su hija, Marine Le Pen, conservó el cargo del presidente honorario. Sin embargo, esta figura polémica, de un pasado incómodo, fue considerada un obstáculo para el avance del partido y de Marine Le Pen, quien promovió la expulsión de su padre del partido en 2015 y en 2018 propuso cambiar el nombre del Frente Nacional a Agrupación Nacional. Al mismo, el ascenso político de Éric Zemmour en las presidenciales de 2022 amplió el espectro de la derecha antisistema en Francia, permitiendo a Marine Le Pen fortalecer su nueva imagen de figura política tradicional. Un proceso parecido vivió el postfascista Movimiento Social Italiano, rebautizado como Alianza Nacional en 1995, que finalmente en 2009 se integró al Pueblo de la Libertad de Silvio Berlusconi. Estos partidos ya no son antiliberales en el sentido de rechazar la democracia, de buscar la dictadura. Al contrario, en el contexto de la crisis de los partidos y de la democracia representativa, la derecha antisistema se presenta como la defensora de una democracia real, de una representación auténtica del interés del pueblo. En este sentido, la derecha radical del siglo XXI reclama ser considerada una derecha a secas, una opción para revivir la democracia.

De ahí que el antiliberalismo se expresa actualmente como populismo, una doctrina que promete ser la expresión directa de la voluntad del pueblo y rechaza, por ende, los mecanismos liberales de controles y contrapesos, el principio de la supremacía de la ley o el respeto a los derechos de las minorías (Kriesi, 2014). Es una característica fundamental para nuestro análisis, porque el populismo en Europa surge como consecuencia del abandono por parte de los partidos políticos de su función de representación, a favor de la función del gobierno (Bardi, Bartolini y Trechsel, 2014; Thomassen y van Ham, 2014). El proceso de la integración europea implica la renuncia a la soberanía en varios ámbitos de la toma

en Europa, basado en el predominio de los partidos de centro izquierda y centro derecha, agrupados en el Parlamento Europeo en el Partido Popular Europeo (PPE) y en la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (SyD). Estos partidos estaban comprometidos con los principios de la democracia liberal y con el proyecto de la integración europea diseñada por Schuman y Monnet, mientras que la derecha antisistema promueve el populismo y propone redefinir el proyecto de la integración.

de decisiones y la subordinación de la legislación nacional a la europea. Los partidos moderados, que han construido el proceso de la integración, aceptan obedecer los dictados del derecho internacional y comunitario, aunque sectores amplios de la población tengan preferencias distintas. El tema de las cuotas de refugiados es un ejemplo paradigmático de estas tensiones. El rechazo a la inmigración, sobre todo de países islámicos, es un sentimiento muy difundido en Europa. Detrás puede estar el racismo, pero en la mayoría de los casos es el miedo. Miedo a perder el trabajo, al terrorismo islámico, a cambios en la identidad nacional. Este miedo pudo tener expresión conservadora, como en Polonia o Hungría, o liberal, como en Holanda. Lo importante es que los electores europeos quieren que sus gobernantes se hagan cargo de estos miedos, no los estigmaticen como políticamente inaceptables. El gobierno de Hungría sometió el sistema de cuotas al referéndum (octubre 2016), que la Unión Europea no reconoció y el Tribunal Europeo declaró ilegal (abril 2020), pero que fue considerado legítimo y necesario para los electores húngaros. En el mismo contexto de la crisis de refugiados en 2015-2016, el gobierno de Alemania, una coalición de centro derecha y centro izquierda, promovió una política abierta al asilo, y el descontento de los electores lo capitaliza Alternativa para Alemania, un partido de derecha antisistema que en las elecciones subió de 4.7 (2013) a 12.6 (2017), ubicándose como el tercer partido más votado. Los sentimientos de insatisfacción con la política migratoria europea han afectado incluso a los partidos de izquierda, cuyo ejemplo es la salida de Sahra Wagenknecht de La Izquierda alemana. Wagenknecht fundó su propio partido (Alianza Sahra Wagenknecht) y aspira a presentarse a las elecciones europeas en 2024 con una campaña que construye sobre el sentimiento antimigrante en Alemania.

El crecimiento de los partidos antisistema en Europa se construye en gran medida en la promesa de escuchar a los ciudadanos, representar sus preferencias, aunque éstas vayan en contra de los valores liberales que fundamentan la construcción de la integración europea. En este sentido, el populismo y el euroescepticismo son hoy en día las características compartidas por la derecha antisistema.[3]

3 El discurso xenófobo o populista no es privativo de los partidos de derecha. Die Linke alemán, un partido de izquierda antisistema, ha endurecido su discurso en el tema migratorio para atender preocupaciones de su electorado. Emmanuel Macron no es considerado un político antisistema, sin embargo, su campaña en 2017 se construyó en el rechazo a los partidos políticos y un llamado a los ciudadanos de cambiar el sistema político francés. Una vez en el poder, en febrero de 2018, Macron endureció la regulación de la migración en Francia, una ley criticada por los defensores de los derechos humanos, y que puso en entredicho la etiqueta progresista del francés. En el caso de euroescepticismo, ya mencionamos que varios partidos de izquierda antisistema, como Francia Insumisa o Alianza Sahra Wagenknecht, cuestionan la integración europea.

Sin embargo, estas dos características no son suficientes para construir un solo frente, una alianza única o un programa político compartido a nivel europeo, e incluso a nivel nacional, como lo demuestran las dificultades de la coalición entre la Liga y el Movimiento Cinco Estrellas en Italia, dos fuerzas políticas populistas y euroescépticas[4]. Hay muchos temas que dividen a estos partidos e impiden formar un grupo parlamentario coherente. También el populismo se caracteriza por un liderazgo personal fuerte, que aspira a ser carismático, hecho que promueve la fragmentación de la derecha antisistema en el Parlamento europeo, temas que revisaremos en el siguiente apartado.

## Parlamento europeo: de las elecciones a la formación de grupos parlamentarios

Para entender las dinámicas de los partidos antisistema de derecha, es necesario considerar el carácter de las elecciones europeas como elecciones de segundo orden, así como la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de este órgano legislativo supraeuropeo.

Las elecciones europeas son consideradas un ejemplo paradigmático de las elecciones de segundo orden (Marien, Dassonneville y Hooge, 2015; Schulte-Cloos, Julia, 2018; Stockemer y Blais, 2019; Ochman, 2020; Mudde, 2024), es decir elecciones en las que la decisión de los electores no está condicionada por el contexto específico de éstas, sino por los factores existentes a nivel nacional[5]. Por ende, la lógica con la que los electores escogen a sus gobernantes a nivel nacional es distinta a la que está detrás del voto en las europeas. Principalmente, las elecciones europeas son vistas como un instrumento para premiar o castigar a los partidos en su desempeño nacional. El voto de castigo favorece a los partidos antisistema, de ahí que, por ejemplo, el partido de Marine Le Pen fue el más votado en Francia en las dos últimas elecciones europeas (2014 y 2019), aunque en las legislativas nacionales se ha mantenido en aproximadamente 13% de votos en la primera vuelta[6]. Para las elecciones del 2024, la Agrupación Nacional

4 Es importante señalar que el Movimiento 5 Estrellas no es de derecha, de hecho, es difícil de clasificar dado que sus líderes rechazan cualquier adscripción ideológica precisamente por considerarse un movimiento que reta al sistema político tradicional. Varias de sus demandas son cercanas, de hecho, a la izquierda. Ver: Dal Zotto, 2017. En el PE, los eurodiputados del Movimiento 5 Estrellas han permanecido fuera de grupos políticos, pero para el periodo 2024-2029, se considera que podrían formar parte del grupo Verdes/Alianza Libre Europea o incluso de la Izquierda.

5 Otra característica de elecciones de segundo orden, que no analizaremos aquí, es la participación significativamente menor. Para más datos, ver: Ochman, 2020.

6 Consideramos solamente la primera vuelta porque es la que refleja el apoyo real de los electores a los distintos partidos políticos. En la segunda vuelta, en la que solo parti-

es también favorita en los sondeos, mientras que el Renacimiento del presidente Macron se prevé que perderá votos (Cunningham *et al.*, 2024). En el caso de Reino Unido, el UKIP y el Partido del Brexit de Nigel Farage también han sido favorecidos por la dinámica de elecciones de segundo orden. El caso más claro es el de Partido del Brexit, que se presentó a las elecciones europeas cuando ya era un hecho que Reino Unido abandonaría la Unión Europea. El triunfo de este partido (32% de los votos) se interpretó como un castigo al accidentado, incierto y confuso proceso de la negociación. El segundo partido más votado fue el Liberal Demócrata (19%), con una postura contundente a favor de la permanencia. Los conservadores, responsables por el proceso de negociación, fueron castigados con el 5° lugar, aunque en las elecciones nacionales, unos meses después (diciembre 2019) ganaron la mayoría contundente. Asimismo, es el caso de los partidos como la Nueva Derecha (KNP) polaco o el Partido de las Familias de Alemania, que son poco relevantes en las elecciones nacionales, pero logran introducir uno o dos eurodiputados. En consecuencia, la dinámica de elecciones de segundo orden aumenta la presencia de los partidos antisistema de derecha, al mismo tiempo que introduce una fragmentación que dificulta la construcción de un grupo parlamentario.

Los grupos políticos del Parlamento Europeo expresan el carácter supranacional de esta institución, dado que los eurodiputados se coordinan por su afinidad ideológica, y no por la nacionalidad. Un grupo político exige reunir a al menos 25 diputados de al menos una cuarta parte de los Estados miembros (siete en la actualidad), que aceptan las mismas normas de organización y cierto grado de disciplina interna. Formar un grupo facilita tener influencia en las decisiones del Parlamento, además de disponer de mayores recursos económicos. Sin embargo, la heterogeneidad ideológica y el fuerte protagonismo de los líderes de los partidos antisistema de derecha dificulta esta tarea, y explica las dificultades para su coordinación trasnacional (Gómez-Reino, 2019), que se traduce en la existencia de dos grupos distintos[7], además de la presencia de algunos de estos partidos en el grupo del Partido Popular Europeo, de centro derecha. De hecho, la inestabilidad en la formación de los grupos se acentuó en

cipan los dos candidatos más votados, el voto ya es principalmente pragmático. Además, Marine Le Pen no pasó a la segunda vuelta en 2012, aunque sí en 2017.

7 La fragmentación es un rasgo particular de la derecha antisistema. En el caso de la izquierda, desde 1979 solamente en un periodo (1989-1994) existieron dos grupos parlamentarios. En el caso de la derecha, en los primeros periodos (1979-1999) existían tres y hasta cuatro grupos distintos, y a partir del 1999, dos grupos, además de varios eurodiputados de la misma orientación en la categoría de los No Inscritos. Al respecto, se pueden consultar los resultados históricos de las elecciones y la conformación de los grupos en la página oficial del Parlamento: https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/

las elecciones pasadas (2019), dado que los grupos históricamente dominantes, el Partido Popular y los Socialistas y Demócratas, disminuyeron considerablemente sus resultados por el hundimiento del Partido Popular español y los Republicanos en Francia, así como los malos resultados de la CDU/CSU alemana. En este contexto, el excelente resultado de Fidesz (52.56%) lo salvó temporalmente de ser expulsado del grupo de los Populares, a pesar de su claro posicionamiento antisistema. Finalmente, en 2021 Fidesz fue expulsado y sus eurodiputados permanecieron como No Inscritos. No obstante, en 2024, su líder, Viktor Orban, declaró la intención de aliarse con los Conservadores y Reformistas, lo que fortalecería este grupo. Si los partidos de centro derecha no recuperan a sus electores, en el futuro podemos esperar que varios de los partidos que conforman ahora a Conservadores y Reformistas podrían ser coqueteados por los Populares, para asegurar a este grupo su permanencia como la fuerza grande del Parlamento. Por ejemplo, los Populares Europeos están acercándose a los Hermanos de Italia de Giorgia Meloni, un partido considerando derecha antisistema hasta que llegaron al poder en 2022.

Estos fenómenos reflejan el proceso de normalización de la derecha radical, tanto en los escenarios nacionales como en el europeo. La primera alianza de este tipo, en Austria en 2000, cuando los conservadores formaron coalición con el Partido de la Libertad, provocó críticas fuertes, e incluso un cerco diplomático por parte de los demás países europeos. Veinte años después es una práctica muy común, que por un lado normaliza a los partidos antisistema, y por el otro, introduce dinámicas populistas a la derecha moderada.

Otro factor que dificulta la formación de grupos parlamentarios de derecha antisistema es un fuerte protagonismo de sus líderes y la heterogeneidad ideológica que los caracteriza. El Frente Nacional/Agrupación Nacional de los Le Pen es el partido que históricamente más ha buscado la coordinación de la derecha antisistema a nivel europeo, pero el liderazgo de Jean-Marie Le Pen era contestado por Jörg Haider, líder del austriaco Partido de la Libertad, y Marine Le Pen era considerada un socio inaceptable para Nigel Farage, con el argumento del discurso antisemita de la francesa. La ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y del este fue interpretada como una gran oportunidad para la derecha antisistema, sin embargo, el mayor número de eurodiputados de este espectro no palió el problema de la fragmentación ideológica. Para el Partido por la Libertad holandés es inaceptable el discurso conservador en el tema de género de la Liga de Familias Polacas; la mayoría de los partidos soberanistas de Europa central y del este condenan las simpatías pro-Putin de Salvini o de Le Pen; los partidos de derecha postfascista en Francia, Italia o Austria tienen todavía un discurso claramente racista frente a los rumanos o búlgaros, por ejemplo. Las declaraciones hirientes, las prioridades

de políticas distintas, las rivalidades personales, son factores que a la hora de formar un grupo parlamentario son todavía más fuertes que el euroescepticismo que los une.

## Conclusiones

Hasta ahora la fragmentación de la derecha antisistema en el Parlamento europeo ha impedido que esta fuerza política tuviera una influencia real sobre las decisiones de esta institución. A mediano plazo, este factor seguirá siendo central e impedirá que estos grupos adquieran mayor poder. Como hemos analizado, los partidos más moderados pueden pasar a formar parte del grupo de los Populares, cuyos partidos tradicionales han perdido la preferencia de los electores. La formación de las coaliciones de este tipo a nivel nacional favorece una dinámica similar a nivel europeo. La salida de los partidos británicos, tradicionalmente euroescépticos, tiene un impacto particularmente interesante. Por un lado, la desaparición de Nigel Farage del escenario europeo fortalece el liderazgo de Marine Le Pen como un elemento aglutinador de la derecha antisistema. Por el otro, la salida del Partido Conservador ofrece una posibilidad histórica a Ley y Justicia polaco de aglutinar las fuerzas de derecha antisistema de Europa central y del este. Este fenómeno llevaría a una nueva división de la derecha antisistema, con matiz geopolítico, con Conservadores y Reformistas representando a los partidos de Europa postcomunista, e Identidad y Democracia, a los de Europa occidental.[8] Esta tendencia será incentivada también por el proyecto de Europa a velocidades,[9] que ya ha fragmentado el ideal de una sola Europa, de una integración que busque acomodar las diferencias más que rendirse ante éstas. En este escenario, la influencia

8 Hay que considerar que los nombres de los grupos de derecha antisistema en el Parlamento europeo cambian con frecuencia, un síntoma más de la fragmentación. De ahí que no consideramos que estos grupos conserven su composición y nombres actuales, sino que las fuerzas rectoras de sendos grupos –Ley y Justicia polaco y Agrupación Nacional francesa– seguirán aglutinando a sus aliados. Lo que señalamos aquí es la escasa probabilidad de que los partidos antisistema de derecha formen un solo grupo parlamentario.

9 La idea de Europa de velocidades (de geometría variable, Europa a la carta) se planteó por primera vez en el Tratado de Ámsterdam (1997), en el cual también se reconoce la ampliación como misión histórica de la Unión Europea. Sin embargo, la ampliación siempre ha sido percibida como fuerza con vector inverso a la profundización. De ahí que la UE se dota del recurso de cooperación reforzada, que permite que algunos países profundicen en ciertos aspectos de la integración, sin la necesidad de la participación de todos. En agosto de 2023, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, declaró que la UE debe reabrir el proceso de ampliación en el año 2030, hecho que eleva la probabilidad de Europa de velocidades.

de la derecha antisistema sería limitada en cuanto al acceso a cargos o la capacidad de imponer su agenda en el Parlamento.

Sin embargo, no podemos analizar el papel de los partidos populistas y euroescépticos considerando solamente su influencia formal en las decisiones del Parlamento. Estos partidos han crecido electoralmente porque expresan las preferencias y los sentimientos de muchos europeos. El carácter supranacional de la Unión Europea es cuestionado cada vez más, porque en la época de las crisis, los ciudadanos sienten que los Estados nacionales los protegen más que las instituciones europeas. Consideremos, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania (15 de mayo de 2020) sobre la compra de bonos del Banco Central Europeo, que contradice la sentencia previa del Tribunal Europeo y pone en cuestión la supremacía del derecho comunitario sobre el nacional. Difícilmente podemos calificar un Tribunal Constitucional como una institución populista, pero esta decisión fortaleció la posición de gobiernos euroescépticos de Polonia y Hungría, no en tópicos particulares, sino en el principio mismo de la supremacía del derecho comunitario sobre el nacional. Recordemos que el papel rector del Tribunal Europeo fue uno de principios por los que la opción del Brexit ganó en Reino Unido. También es significativo que este fallo del Tribunal alemán afecta a un mecanismo que debería promover la reactivación económica de países más afectados por coronavirus, como Italia y España, profundizando la brecha entre los partidarios de austeridad (Alemania, Holanda, Austria) y los que piden ampliar el presupuesto europeo, pero también son más favorecidos con las políticas redistributivas (Italia, España, Grecia). La falta de solidaridad entre los países europeos –patente en la crisis de la deuda soberana y durante la pandemia de COVID-19–, así como el renacimiento de prejuicios raciales y xenofóbicos, son factores que visibilizan la crisis del proyecto de la integración. Para las elecciones de 2024 uno de los temas centrales será el Pacto Verde Europeo, que enfrenta un fuerte rechazo entre los agricultores europeos, afectados también por la guerra en Ucrania, que elevó los precios de combustibles al mismo tiempo que permitió entrada al mercado europeo de cereales ucranianos libres de aranceles. La ola de protestas de los agricultores en febrero de 2024 fue acompañada de cerca por los partidos antisistema, y seguramente tendrá impacto significativo en los resultados de las elecciones de junio 2024. Estos partidos se nutren de las crisis, al mismo tiempo que las alimentan. Más allá de la influencia formal en la toma de decisiones, los debates políticos, nacionales y europeos, son en gran medida definidos por esta fuerza política. La fragmentación no le impide luchar exitosamente por las conciencias de los europeos.

## Referencias


Bardi, L., Bartolini, S., y Trechsel, A. H. (2014). Responsive and responsible? The role of parties in twenty-first century politics. *West European Politics, 37*(2), 235-252. https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887871

Cunningham, K., Hix, S., Dennison, S., y Learmonth, I. (2024). *A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections*. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections/

Dal Zotto, E. (2017). El populismo en Italia: El caso del Movimiento Cinco Estrellas. *CIDOB Report*, 1. https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_1/el_populismo_en_italia_el_caso_del_movimiento_cinco_estrellas

Gómez-Reino Cachafeiro, M. (2019). *La coordinación transnacional de los partidos de derecha radical populista en el Parlamento Europeo*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/...

Kriesi, H. (2014). The populism challenge. *West European Politics, 37*(2), 361-378. https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887879

Marien, S., Dassonneville, R., y Hooghe, M. (2015). How second order are local elections? *Local Government Studies, 41*(6), 898-916.

Mudde, C. (2024). The far right and the 2024 European elections. *Intereconomics, 59*(2), 61-65.

Parlamento Europeo. (s. f.). *Grupos parlamentarios a través de la historia*. https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/

Schulte-Cloos, J. (2018). Do European Parliament elections foster challenger parties' success? *European Union Politics, 19*(3), 408-426.

Stockemer, D., y Blais, A. (2019). Voters and abstainers in national and European elections. *European Review, 27*(2), 300-315.

Thomassen, J., y van Ham, C. (2014). Failing political representation or a change in kind? *West European Politics, 37*(2), 400-419. https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887881

Vohra, A. (2024, 13 de marzo). A far-right takeover of Europe is underway. *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2024/03/13/eu-parliament-elections-populism-far-right/

Wax, E. (2024, 6 de febrero). This time, the far-right threat is real. *Politico*. https://www.politico.eu/article/brussels-braces-for-far-rightwave-as-eu-election-looms/

# Del euroescepticismo al Brexit: La compleja relación del Reino Unido con la Unión Europea

Ivonne Karla Márquez Jiménez*

*À la mémoire de ma mère et mon père,*
*mon inspiration.*

## Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar la relación ambivalente del Reino Unido con la Unión Europea (UE), desde su inicial rechazo a la Comunidad Económica Europea (CEE) hasta su integración y eventual retirada a través del Brexit. El artículo busca explicar las razones detrás del euroescepticismo británico, su resistencia a la cesión de soberanía en favor de la integración europea, y cómo estos factores culminaron en el proceso del Brexit y los acuerdos posteriores.

El artículo propone que el Reino Unido mantuvo siempre una postura ambivalente hacia la integración europea, optando por participar en la Comunidad Europea únicamente cuando percibió beneficios económicos y estratégicos, pero siempre defendiendo su soberanía nacional. A medida que la UE profundizó en su proceso de integración, el Reino Unido intentó renegociar su posición y, finalmente, decidió retirarse cuando percibió que sus intereses y autonomía estaban en riesgo. Este planteamiento se desarrolla a través de un análisis histórico y político del euroescepticismo y de los eventos que llevaron al referéndum de 2016 y al Brexit.

**Palabras clave:** Brexit, Reino Unido, Unión Europea, soberanía, integración europea, Acuerdo de Retirada.

## Introducción

Como bien señala Fulbrook (2002), la Guerra Fría, la descolonización y la integración europea alteraron radicalmente la naturaleza de Europa duran-

* Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Licenciada en Relaciones Internacionales por la FES Acatlán UNAM, Diplomada en Relaciones Internacionales, Diplomacia y medios de comunicación por la Universidad Complutense de Madrid y Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la FCPyS de la UNAM.

te la segunda mitad del siglo XX. Adicionalmente, una serie de tendencias generales muy significativas que a menudo se resumen mediante los términos globalización e internacionalización, la transformaron fundamentalmente teniendo grandes implicaciones para el funcionamiento y carácter de cada uno de los Estados europeos (Fulbrook, 2002, p. 13).

Por su parte, Pou (2018) advierte que el Brexit abrió "una profunda crisis institucional en Europa" (Pou, 2018, p. 128) desarrollándose durante las primeras dos décadas del siglo XXI, modificando a la Unión Europea (UE). Sin embargo, como podemos observar, éste tuvo sus raíces mucho antes, lo cual constatamos con la relación ambivalente que sostuvo Reino Unido con la UE, específicamente con el proyecto de integración política, al cual nunca tuvo el deseo de formar parte, más aún, trató en varias ocasiones de frenar o limitar con su participación en la toma de decisiones, a fin de que no se consolidara dicho proyecto.

De forma específica está la renegociación de su permanencia en la UE y ante la negativa del Consejo Europeo convoca a un referéndum, dando pauta al denominado Brexit, que muestra la polarización de la política británica, impidiendo cumplir con los tiempos establecidos para las negociaciones del Acuerdo de Retirada y el posterior acuerdo comercial.

## Ambivalencia británica

Recordemos la existencia del euroescepticismo británico por muchas razones, pero para este trabajo tomaremos las declaraciones vertidas por el entonces primer ministro británico Winston Churchill al presidente francés Charles De Gaulle: "decidir entre Europa y el mar abierto, siempre escogeremos el mar. Cada vez que tenga que decidir entre usted y Roosevelt, siempre escogeré a Roosevelt" (Garton, 2010). Y por supuesto que De Gaulle nunca lo olvidó, amén de que cuando se invitó a Reino Unido a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE,) no se unió; y en cuando solicitó su adhesión en 1961 y 1966 fue rechazada por el veto de De Gaulle, quien apostó por sentar las bases de la actual relación franco-alemana.

No fue sino hasta 1973 cuando Reino Unido ingresa a la Comunidad Europea (CE) de la mano del Primer Ministro Edward Heath, cuando en el mundo se gestaba la primera recesión profunda de la postguerra; es decir un panorama poco halagador; por lo que durante los años ochenta la Primera Ministra Margaret Thatcher, mejor conocida como "*La Dama de Hierro*" tuvo la inteligencia para negociar con la CE solicitando la devolución del dinero británico a fin de unirse al Mecanismo Europeo de Cambio, amén de instituir el intergubernamentalismo y sepultar los intentos

federalizadores de la UE; por lo que al continuar con las negociaciones, Reino Unido abandona el proyecto que hoy se conoce como la Zona Euro.

Cabe resaltar que Reino Unido firmó el Tratado de Maastricht, pero decidió renunciar a la moneda común, mediante la "cláusula de exclusión voluntaria" de los Tratados de la UE donde se eximen de adoptar el euro; dejando abierta la posibilidad de solicitar su ingreso" (Agencias, 2003). En 1998 el también primer ministro Tony Blair compartía el ideal europeo y trató de incorporar a Reino Unido al euro, pero fue obstaculizado por su ministro de Hacienda, Gordon Brown. De igual forma, se reservó el derecho de pertenecer al proyecto Schengen a través del protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam" (Consejo Europeo, 2000).[1]

Por último, puntualizaremos que el Brexit no fue de la noche a la mañana, sino que fue una decisión orquestada previa a la inclusión del Art. 50 del Tratado de Lisboa; el cual fue redactado en Bruselas en 2003 por el diplomático británico John Kerr e incorporado en el Tratado de Lisboa para que cualquier Estado miembro pudiera retirarse de la UE" (Fresnada, 2017).

## Cuestión de soberanía

Es el proceso de integración de la Unión Europea (UE) que afecta a la soberanía de los Estados miembros, debido a que no pueden decidir con plenitud de autonomía e independencia sobre su propio destino, ya que pertenecen a un órgano supranacional que ellos mismos facultaron, brindándole capacidad jurídica de acción y atribuyéndole capacidades propias de un Estado.

En este tenor, Wallerstein (2004) sostiene que las "autoridades locales deben reconocer la autoridad soberana del estado central, y en cierto sentido la autoridad central debe reconocer la autoridad legítima y definir la esfera de influencia de las autoridades locales" (Wallerstein, 2004).

Es decir, que los Estados miembros de la UE han cedido o perdido soberanía para construir un ente supranacional, el cual realizaron mediante tratados y acuerdos vinculantes que le otorgan capacidad decisoria sobre ellos mismos. Por lo que estos Estados dieron su consentimiento para la creación de un organismo supranacional, donde podemos establecer que el consentimiento es la base del Estado mismo.

Como señala Carreras (2014) el futuro que comparten quedó plasmada en el Art. 1 del Tratado de Lisboa "que, tras reafirmar que se trata de

1 Por lo que, en marzo de 1999, el Reino Unido pidió cooperar en algunos aspectos de Schengen: cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra los estupefacientes y SIS. El 29 de mayo de 2000 se adoptó la Decisión del Consejo 2000/365/CE mediante la cual se aprueba la petición del Reino Unido.

una unión de Estados, aduce que dicho tratado ... constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa ... con ello nos vamos acercando hacia el modelo de Estado federal" (De Carreras, 2014).[2] Por ende, debería conducir a la integración política que permitiría llegar a ese Estado federado soñado por Jean Monnet.

Ahora bien, la integración política es definida por Fernández (2007) como la integración que "implica mayores cesiones de soberanía de los Estados a los entes supranacionales que conforman el área" (Fernández, 2007, p. 17). Y a eso no estaba dispuesto Reino Unido, lo cual fue expresado por el ex primer ministro David Cameron, al momento de negociar cuatro modificaciones al Tratado de Lisboa el 10 de noviembre de 2015, en una carta dirigida al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk (UK Gov., 2015).

De lo anterior, solo retomaremos la tercera que se refiere a soberanía donde Reino Unido solicita dar por concluida su obligación de continuar hacia una unión cada vez más estrecha, como lo indica el Tratado; asimismo propone que los parlamentos nacionales puedan detener las propuestas legislativas del Parlamento Europeo; por lo que se pretende ser "Europa donde sea necesario, nacional donde sea posible"; en tanto que en materia de seguridad nacional advierte que será responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

Como podemos observar, el Reino Unido deseaba continuar con los múltiples beneficios del mercado europeo, así como pertenecer a un ente supranacional, teniendo voz y voto en las decisiones que se tomen, sin las obligaciones que esto conlleva. En este punto retomamos lo dicho por Haas (1958) al señalar que la relación entre la política y la economía es difícil de determinar, por lo que la adhesión a la integración económica supranacional conducirá inevitablemente a la unidad política de facto o a la federación.

Quedando de manifiesto años atrás cuando recibieron de manera conjunta el Premio Nobel de la Paz, los dirigentes de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, donde pusieron de relieve el ambiguo mandato y la oscuridad institucional que asolaba a la UE; advirtiendo Berggruen y Gardels (2014) que "a menos que la ciudadanía europea considere a estas instituciones como legítimas y que la Unión Europea se transforme en una verdadera unión federal [...] Europa seguirá preocupada por su futuro tanto como por su pasado..." (Berggruen y Gardels, 2014).

2 Francesc de Carreras es catedrático emérito de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona.

En tanto que, Hass (1958) postula que la "integración y la desintegración son dos procesos sociales rivales que actúan simultáneamente". Por lo que integración "es un proceso en dos sentidos, en el cual las instituciones centrales afectan a los grupos dependientes de ellas y a su vez son afectadas por éstos" (Haas, 1958). Y el mejor ejemplo de lo anterior es el Brexit.

## El proceso del Brexit

Debido a que Reino Unido no estaba dispuesto a continuar con la profundización de la UE, convocó a un referéndum de permeancia el 23 de junio de 2016, a fin de que la población decidiese si deseaba continuar o no con el proyecto europeo. La votación por el Brexit contó con una participación del 72 por ciento y un total de 33,577,342 votos; donde el 51,9 por ciento decidió salir, contra un 48,1 por ciento por permanecer. Ante el resultado, Cameron dimitió y el parlamento británico nombró a Theresa May como primera ministra para continuar con el proceso del Brexit.

Cabe recordar que éste no es el primer referéndum de Reino Unido, debido a que posterior a la victoria laborista de 1974, el entonces primer ministro Harold Wilson solicitó la renegociación de los términos de la adhesión británica, a fin de reducir la contribución financiera del Reino Unido a la CE; por lo que convocó a un referéndum de permanencia en 1975 (De Areilza, 1996). Solo que en esa ocasión los votos a favor casi duplicaron los negativos; por lo que Reino Unido confirmó su membresía al club comunitario.

Sin embargo, en 2016 como señala Calduch (2019) los partidos Conservador, Laborista, Unionista de Irlanda y Nacionalista Escocés se encontraban divididos con una gran fragmentación política, aunado al enfrentamiento institucional entre gobierno y Parlamento (Calduch, 2019). Por lo que, en esta ocasión el voto a favor de permanecer en la UE era principalmente de los jóvenes menores de 25 y adultos menores de 50 años que nacieron en el Reino Unido y crecieron en la UE (encuesta de YouGov. uk., 2016). Solo que los mayores de 50 años se impusieron con el voto a favor de dejar la UE; por lo que ahora los más jóvenes tendrán que vivir con una decisión que no tomaron, en gran parte por su abstencionismo en las urnas. Además de que la votación mostró "la quiebra de una sociedad" (Uría, L., 2017 citado en Pou, 2018) visiblemente dividida.

Es decir, no toda la sociedad británica se encontraba a favor del Brexit, debido a que durante este proceso surgieron movimientos sociales, como el encabezado por la activista anti Brexit: Gina Miller (Fresnada, 2018). Que durante el proceso del Brexit se involucró de manera directa en la política, al grado de influir en la toma de decisiones del gobierno británico (Redacción, 2016). Por lo que el Tribunal Superior de Reino Unido

dictaminó que el Parlamento sería el encargado de invocar el artículo 50 del Tratado de Lisboa y no el gobierno. Por lo anterior, el 29 de marzo de 2017, después de nueve meses, Reino Unido comunica al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk su voluntad de abandonar la UE, acordándose una prórroga, donde la salida se llevaría a cabo en un máximo de dos años como lo estípula el Tratado de Lisboa.

Cabe destacar que todo el proceso de negociación entre Reino Unido y la UE se polarizó principalmente por el Parlamento británico y que hizo caso omiso a la ciudadanía que en varias ocasiones se manifestó por un nuevo referéndum que les permitiera revocar el art. 50. Conformándose grupos de resistencia en su contra, como People´s Vote, un movimiento social que tiene cientos de seguidores principalmente en las redes sociales (France 24, 2018). En este sentido, los movimientos europeístas en Reino Unido se consolidan, los cuales pugnaron por efectuar un nuevo referéndum en el que se informara seriamente a los ciudadanos, debido a que existe una profunda desinformación entre los británicos (Fresnada, 2018). La cual sigue, a pesar de que ya pasaron cuatro años del referéndum.

## Las negociaciones

A fin de ganar adeptos y fuerza en el parlamento, la conservadora Theresa May anunció por sorpresa su intención de convocar elecciones generales anticipadas para el 8 de junio de 2017. Lo que fue una mala decisión que la llevó a perder la mayoría en el parlamento y por ende su poder de negociación. Casi un año después se hace pública la propuesta del Reino Unido para la relación futura con la UE, denominado "*White Paper*" (UK Doc, 2018). El cual fue rechazado por los 27 miembros durante la cumbre de Salzburgo. Dos meses después la UE logra consensuar "el divorcio" con May, lo que ocasionó el disgusto del Parlamento británico, generando diversas dimisiones en su gabinete. Lo anterior principalmente por la "cuestión irlandesa" o el *backstop* que prevé la necesidad de evitar la reinstalación de una frontera dura entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, lo cual quedó establecido en el acuerdo de Viernes Santo.

Cabe mencionar que el Acuerdo de retirada fue aprobado por el Parlamento Europeo, por lo que tuvo que ser sometido a su aprobación ante el Parlamento Británico en tres ocasiones en 2019 (15 de enero, 12 y 29 de marzo) y en todas fue rechazado. Sin embargo, el Parlamento obligó al gobierno a solicitar una prórroga al 29 de junio para la salida del Reino Unido hasta conseguir un acuerdo, a fin de evitar una salida desordenada. Por lo que el Consejo Europeo aprobó aplazar la fecha de retirada para el 22 de mayo de 2019, en caso de ratificar el acuerdo de retirada, antes del 12 de abril, de lo contrario tendría que convocar y participar en las elecciones

del Parlamento Europeo que se efectuaron del 23 al 26 de mayo. Sin embargo, el 10 de abril se solicitó una prórroga al 31 de octubre para lograr la ratificación del acuerdo. Por lo que Reino Unido participó en las elecciones europeas, lo que causó gran revuelo entre los parlamentarios de la UE.

En tanto esto sucedía, se efectuaron elecciones locales en el Reino Unido, lo que significó la pérdida de cientos de concejales y ayuntamientos conservadores y laboristas; siendo capitalizado por los partidos Liberal Demócratas y Los Verdes (England local elections, 2019). Ante los resultados de ambas elecciones, aunados a la solicitud de dimisión por parte de parlamentarios, la primera ministra anuncia su renuncia para el 7 de junio de 2019; abriendo la carrera por ocupar el puesto en *Downing Street*, resultando ganador Boris Johnson, quien reafirmó su compromiso de concluir el Brexit el 31 de octubre de 2019, con acuerdo o sin él. Lo que lo llevó a mentir a la Reina Isabel II para que está ordenara la suspensión de actividades y cerrar el Parlamento hasta el 14 de octubre, dejando a los parlamentarios sin posibilidades para las negociaciones y conducir al Reino Unido a una salida sin acuerdo.

Ante esta situación el parlamento británico obligó al gobierno a solicitar una prórroga, si no se lograba la ratificación del Acuerdo de Retirada, lo que a su vez ocasionó la expulsión y deserción de 21 diputados conservadores. De igual forma a solicitud del Parlamento, se hizo pública la operación *Yellowhammer*, que contempla las posibles consecuencias para el Reino Unido de llegar a un Brexit sin acuerdo (Euronews, 2019).

Cabe resaltar que el 24 de septiembre de 2019 se marcó un precedente en la historia del Reino Unido, debido a que por decisión unánime el Tribunal Supremo anuló la iniciativa del primer ministro de prorrogar las sesiones plenarias hasta el 14 de octubre, ya que aconsejó indebidamente a la Reina, buscando frustrar la capacidad del Parlamento para efectuar sus funciones y evitar el control del gobierno, sin justificación razonable; por lo que ordenó reabrir. Para el 19 de octubre el Parlamento rechazó el Acuerdo de Salida y obliga a Boris Johnson a solicitar una nueva prórroga para el Brexit, a fin de tramitar una forma de ley que permitiera enmiendas a la negociación. Un mes después la UE concede una nueva prórroga al 31 de enero de 2020 para la salida del Reino Unido.

Con el objetivo de crear un nuevo gobierno para lidiar con el Brexit, se llevaron a cabo elecciones anticipadas en el Reino Unido el 12 de diciembre de 2019 (UK Election, 2019) recuperando la mayoría el partido conservador y teniendo como perdedor al partido laborista de Jeremy Corbyn, quien durante el proceso del Brexit mostró una gran ambivalencia y terminó decepcionando a sus propios correligionarios que creyeron en él para lograr un referéndum que les permitiera quedarse en la UE. Asimismo, la ganadora fue Nicola Sturgeon, ministra Principal de Escocia con el Partido Nacional Escocés con 48 de los 59 escaños. Obteniendo la

fuerza suficiente para solicitar la celebración de otro referéndum de autodeterminación para 2021 que permitiría a Escocia separarse del Reino Unido y solicitar la adhesión a la UE. Lo cual se tornará complicado ante la negativa del gobierno británico.

Finalmente, el 20 de diciembre de 2019 en sesión extraordinaria el Parlamento británico aprueba el Brexit de Boris Johnson, el calendario del debate parlamentario y de la fase de comisiones para el Proyecto de Ley de Retirada (UK Gov., 2019) que incluye una modificación la cual impide legalmente al gobierno solicitar una extensión del periodo de transición más allá del 31 de diciembre de 2020. Por lo que el 24 de enero de 2020 la Comisión Europea y el Consejo Europeo firman el Acuerdo de Retirada al igual que Reino Unido, el 29 de enero fue aprobado por el Parlamento Europeo y el 30 de enero fue ratificado por el Consejo Europeo; de esta manera el 31 de enero de 2020 Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE y tiene la consideración de tercer país.

Son varios los componentes del Acuerdo de retirada, sin embargo, vale la pena destacar algunos:

Uno de los puntos más críticos del acuerdo es la protección de los derechos de los ciudadanos de la UE en el Reino Unido y viceversa. El acuerdo garantiza que aquellos que residían en un país diferente al de su nacionalidad antes del Brexit puedan continuar viviendo y trabajando allí. (Brexit. Derechos de los ciudadanos, 2024).

El Reino Unido se comprometió a cumplir con sus obligaciones financieras con la UE. Esto incluye contribuciones al presupuesto de la UE hasta el final del período de transición y otras responsabilidades financiera.

Otro punto crucial es la cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte (parte del Reino Unido) y la República de Irlanda (miembro de la UE). El acuerdo establece un "backstop" para evitar una frontera dura, lo que implica que Irlanda del Norte sigue alineada con ciertas normas del mercado único de la UE (Keating, M. 2021).

El acuerdo estableció un marco claro para la salida, pero dejó muchos aspectos pendientes que requerían negociaciones posteriores.

El impacto del acuerdo ha sido significativo, tanto políticamente como económicamente. Ha redefinido las relaciones comerciales entre el Reino Unido y la UE, afectado a las empresas y ciudadanos, y ha influido en la política interna del Reino Unido, incluyendo el resurgimiento de debates sobre la independencia de Escocia y la reunificación de Irlanda (Latorre, s. f.).

El Acuerdo de Retirada es una pieza fundamental en la historia del Brexit, representando tanto el fin de una era como el comienzo de una nueva fase en las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea. A pesar de sus desafíos y controversias, este acuerdo ha proporcionado un

marco estructurado para la salida del Reino Unido, abordando cuestiones críticas y estableciendo la base para futuras negociaciones.

## Un acuerdo para la relación futura

A partir del 1 de febrero de 2020 el Reino Unido amaneció catalogado como país tercero para la UE y se retiró de todos los edificios institucionales la bandera de éste, dando inicio a una nueva etapa para la negociación de un acuerdo comercial que regulara la relación futura entre ambos. Lo que se previó poco fácil, debido principalmente a las renuencias del gobierno británico que evitarían alinearse con la normatividad de la UE, por lo que en más de una ocasión estuvo muy renuente a continuar con las negociaciones y apostaba por una ruptura en la mesa de negociación, a fin de que se acabase el plazo establecido al 31 de diciembre de 2020 para que la OMC regulara las relaciones comerciales, lo cual no sería la mejor opción para el Reino Unido; sin embargo, era algo que no les importaba, ya sea por omisión, desconocimiento o estrategia política.

Cabe aclarar, que de haberse dado esta situación el acceso al mercado europeo se habría establecido mediante el principio de nación más favorecida donde las empresas británicas tendrían que pagar aranceles de aproximadamente 4,5 por ciento y podría llegar hasta el 15 por ciento en cerca del 90 por ciento de las exportaciones que hagan a la UE. Esto sin duda sería un golpe para la economía británica, debido a que el mercado de la UE representa el 46 por ciento de sus exportaciones. De igual forma la ONU señaló que en caso de llegar a un acuerdo estándar las exportaciones del Reino Unido podrían caer un 9 por ciento, representando una pérdida de 32,000 millones (Noticias ONU, 2020). Lo que sin duda impediría una pronta recuperación de la economía británica y más con los esfuerzos que realiza para sortear la pandemia del COVID-19.

Al respecto, las decisiones que tomó el Reino Unido sobre su futuro comercial con la UE han tenido un impacto en su economía y esto se vio reflejado durante las negociaciones, por lo que tuvieron que encontrar soluciones a las divergencias en cuestiones de pesca y las garantías para asegurar la competencia justa entre las empresas comunitarias y británicas.

Debido a la pandemia mundial del COVID-19 se vieron alteradas las negociaciones entre el Reino Unido y la UE, ya que estas se llevaron a cabo principalmente vía remota y en muy pocas ocasiones se realizaron reuniones presenciales, lo que impidió poder tener un margen de negociación propicio. Amén de que Reino Unido aprovechó para tratar de cambiar la operativa del Acuerdo de Retirada firmado con la UE, poniendo en tela de juicio su credibilidad entre sus propios parlamentarios, dañando su

imagen a nivel internacional y forzando a la UE a tomar medidas legales (De Miguel, 2020).

Por lo anterior, se tuvo que recordar al Reino Unido que la UE ya había aprobado su presupuesto a largo plazo de 2021-2027 en conjunto con un fondo de recuperación económica post-COVID-19, por lo que no dejaría que las negociaciones dominaran su tiempo, debido a que sus prioridades son los Estados miembros, el medioambiente y el estado de derecho, no el Reino Unido.

Es menester que a la par de las negociaciones, el gobierno británico tuvo que hacerle frente a la crisis por COVID-19 que sufrió el país debido a la falta de previsión por parte de Boris Johnson que hizo caso omiso al informe del Imperial College de Londres (BBC News Mundo, 2020), lo que posteriormente tuvo que tomar en cuenta para llevar a cabo una nueva estrategia. De igual forma, ante un nuevo brote del virus en Reino Unido, diversos países de la Unión Europea cerraron sus fronteras para este país, lo que provocó innumerables filas de transportistas varados en el Túnel del Canal de la Mancha; en tanto las negociaciones para un futuro acuerdo comercial seguían detenidas, situación que tuvo a bien recapitular Reino Unido al darse cuenta de que esto podría ser su futuro.

Por lo anterior, el 24 de diciembre de 2020 se logró la firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido, mediante procedimiento escrito el Consejo Europeo lo adoptó, al igual que su aplicación provisional a partir del 1 de enero de 2021. Dicho acuerdo fue firmado por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen y el primer ministro británico Boris Johnson. Sin embargo, quedó pendiente la ratificación del mismo por parte del Parlamento Europeo, que desde un principio señaló que no se convertirían en el peón del juego británico (Wesel, 2020), lo que puso fin a 47 años de relación Londres-Bruselas.

## Conclusiones

Al momento que el gobierno británico tomó la decisión del referéndum no consideró que "sería desastrosa no solo para el Reino Unido, sino para el resto de Europa" (Matthijs, 2014, p. 86). Aunque en menor grado, como se ha podido constatar y ha permitido mayor unificación entre los 27 miembros restantes. Por lo que la toma de decisión de millones de británicos que se dejaron llevar por falsa información y cayeron en el juego político del partido conservador, como señaló Bauman (2011),[3] con el

3 Ciclo de diálogos organizado por la Fundación Catalunya Caixa en La Pedrera, España. Zygmunt Bauman quien advirtió en su momento: "Cameron mintió cuando

tiempo les cobrará factura, debido a que el gobierno británico no quiso reconocer el error que implicó la separación de la UE, arrastrando a su país hasta las últimas consecuencias ya que se empeñó en verla como el origen de sus problemas.

En tanto, Reino Unido trató de convencer a sus ciudadanos de que el nuevo acuerdo sería el mayor éxito británico, minimizando los estragos de una mala gestión contra la pandemia de COVID-19; generando desinformación entre los británicos sobre los efectos que ocasionó la separación y la aplicación del acuerdo comercial, lo cual se observó desde el primer mes (BBC News Mundo, 2021). Además de que se dio a conocer que dicho acuerdo causará gastos, iguales o más, a una situación de no acuerdo con la Unión Europea (Dean, 2021). Lo que sin duda afectó aún más la recuperación del Reino Unido. Aunado a los problemas que se gestan en Irlanda del Norte y Escocia.

Por su parte, la UE desde un principio capitalizó el Brexit, como fue la amenaza de Reino Unido de usar la cooperación en seguridad como arma negociadora, ocasionó que la UE reactivara la idea perdida sobre el ejército europeo, al concretar una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) verdaderamente común; por lo que en años venideros será una realidad (Rengel, 2019).[4] Debido a que el Brexit brindará mayores oportunidades a la UE, coincidiendo con Ochman al señalar que Reino Unido obstaculizó consistentemente dicho proyecto evitando su construcción. (Ochman, 2017, p. 110).

Por lo que, tanto el Acuerdo de Retirada como el Acuerdo de Comercio y Cooperación modificaron las estructuras en las instituciones supranacionales que integran la UE, convirtiendo al Brexit en una oportunidad[5] que le permitió revisar los tratados, a través de reuniones intergubernamentales, como lo planteó Guinea (2018), a fin de borrar los impedimentos establecidos por Reino Unido y relanzar la profundización de la UE (Guinea, 2018, p. 299). Y tratar problemas urgentes derivados del informe

---

dijo que lo hacía en interés del Reino Unido; lo hacía en interés del partido Tory. La diferencia entre Cameron y Margaret Thatcher o John Major es que estos entendían claramente que para utilizar a Europa en beneficio del Reino Unido había que estar en Europa, en las instituciones. Major incluso hizo amigos entre los líderes europeos; tenía una gran amistad con Helmuth Kohl. Cameron no, está muy lejos de Europa y no conoce a nadie y todos están contra él; ha dejado libre la silla que Thatcher nunca hubiera abandonado y se juega la supervivencia del Reino Unido como entidad económica viable, capaz de asegurar la ley y el orden dentro de ciertas condiciones de vida. Por el contrario, creo que Europa sale reforzada de este episodio, porque la presencia británica era un factor que alteraba la política europea."

4 También se puede consultar sobre el tema Ministerio de Defensa del Gobierno Español, 2010; al igual que Muñoz, 2017.

5 Lo cual expliqué en Brexit: an opportunity for the European Union, Newsletter of the Academy of Yuste Núm. 13. Febrero 2022.

que elaboró la Comisión Europea sobre la situación del Estado de derecho de los miembros de la UE, relacionado con temas como el sistema judicial, lucha contra la corrupción, pluralismo en medios de comunicación entre otros (*European Commission*, s.f.).

Los cuales tienen mucho que ver con la denominada política iliberal que tratan de imponer algunos Estados miembros, que solo son sancionados mediante la aplicación del Art. 7 del Tratado de Maastricht, suspendiendo sus derechos a participar, pero no cancela la pertenencia a la UE. Además, el Brexit no fue satisfactorio para ninguna de las partes involucradas, por lo que la UE aprovechó la oportunidad para revisar sus tratados, a fin de que le permita excluir y/o expulsar a un Estado miembro que viole de manera reitera lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión o incumpla a cualquier legislación comunitaria establecida en los acuerdos que suscriben al formar parte de ésta.

Al respecto, Aldecoa (2010) sostiene que los tratados sólo abren un camino, dejan abiertas las posibilidades, mismas que dependen de la voluntad política de los actores implicados; así como de factores internos e internacionales que inciden en ellos (Aldecoa, 2010, p. 32). En este sentido, a partir del 1 de enero de 2021 se aplicó de manera provisional el acuerdo comercial entre la UE y el Reino Unido, el cual permitió mostrar el juego político de cada uno, al momento de configurar una nueva relación, debido a que dicho acuerdo dejó fuera un sin número de aristas sin resolver de la antigua relación.

Por lo anterior, a más de cuatro años del Brexit, aún se lee sobre el tema y en menor grado es discusión entre los británicos, debido a que no pueden ver con claridad los "beneficios" e "independencia" que traería consigo, ya que éstos son de naturaleza simbólica, poco identificables y no hay fuertes inversiones por parte de las empresas, y de acuerdo a encuestas la mayoría de la población ya está arrepentida del Brexit; de acuerdo con *Euronews* unas 20,000 personas se manifestaron en Londres en septiembre de 2023 para exigir negociaciones con Bruselas, debido a que los precios subieron 25% desde enero 2021 y como bien señalamos, la población de menores ingresos son los más afectados, reflejado en el informe de la London School of Economics.

En tanto que, el debate sobre la "soberanía" quedó en el olvido, debido a que ahora se enfrentan a dificultades económicas que afectan a la mayoría de las familias de bajos ingresos; en cuestiones migratorias tampoco se dio una mejoría, ya que existen más inmigrantes que antes, aproximadamente 700,000 en un año, que ahora no provienen solo de Europa, sino que su mayoría son de países asiáticos y africanos.

El Brexit parece no tener fin, debido a que en estos últimos años se ha dado la primera reforma al Brexit, mediante el acuerdo sobre Irlanda del Norte, denominado el Marco de Windsor, a través del cual se actualizó

el protocolo norirlandés negociado en 2020 y que ahora permite eliminar "ciertos controles aduaneros", además de otorgar a la Asamblea Autónoma norirlandesa la potestad de frenar normativas comunitarias; también se logró la reincorporación al programa Horizonte de ciencia e investigación de la UE, así como la reciente propuesta de la Comisión Europea de facilitar la movilidad de los jóvenes entre la UE y el Reino Unido con el objetivo de que éstos se beneficien mediante los intercambios culturales, educativos, de investigación y formación, que como se sabe, este sector de la población británica no quería salir de la UE, sin embargo, se abstuvo en la votación del referéndum.

De igual forma, la crisis energética gestada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, así como el prometido acuerdo de libre comercio y no concretado por parte de Estados Unidos siguen dificultando el crecimiento de la economía británica, aunado a que las empresas a todavía tienen que lidiar con el nuevo sistema comercial.

Y no hay que dejar de lado que en algún momento se planteó el hecho de retornar a la UE, lo cual es poco probable, principalmente porque la UE no es la misma que abandonó el Reino Unido y ha gestado cambios fundamentales que la han hecho más interdependiente y unida, que ha avanzado de forma comunitaria y sin las abstenciones o reservas que planteaba Londres, aprovechando al máximo lo que implicó la pandemia COVID-19, permitiendo fondos de recuperación, distribuyendo préstamos y subvenciones financieras, volviéndose más integrada en materia de seguridad y defensa, proporcionando armamento a Ucrania a través de su Fondo de Apoyo a la Paz; por lo que en caso de solicitar su reingreso tendría que incluir todo el estamento jurídico de la UE dentro de la legislación británica, generando un nuevo debate sobre las estructuras institucionales, políticas y económicas de la UE y lo que significaría su adhesión a ella.

## Referencias

Agencias. (2003, junio 10). Reino Unido rechaza por ahora la adhesión al euro, pero deja abierta la puerta a un referéndum. *El Mundo*, Sección Internacional. https://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/09/economia/1055193030.html

Aldecoa, F. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Barcelona: Marcial Pons.

Bauman, Z. (2011). *Ciclo de diálogos en la Pedrera*. Organizado por la Fundación Catalunya Caixa, España. https://elpais.com/internacional/2011/12/13/actualidad/1323763363_260788.html

BBC News Mundo. (2020, marzo 19). Coronavirus: Qué dice el modelo matemático del Imperial College de Londres que cambió la estrategia de Reino Unido frente al covid-19. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-51930745

BBC News Mundo. (2021, enero 8). Brexit: Los problemas que están empezando a hacerse evidentes tras la salida efectiva de Reino Unido de la Unión Europea. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55548194 Recuperado el 15 de enero de 2021.

Berggruen, N., y Gardels, N. (2014). La próxima Europa. Hacia una unión federal. *Foreign Affairs, ITAM*, 14(1), 94-101.

Brexit. Derechos de los ciudadanos. (s. f.). Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. https://www.inclusion.gob.es/brexit Recuperado el 18 de mayo de 2024.

Calduch, R. (2019). *Seminario el impacto del Brexit en la Unión Europea: Cambios y continuidad*. México: UNAM.

Consejo Europeo. (2000, junio 1). http://publications.europa.eu/resource/cellar/db604d34-f377-416d-98b8-cf08b36efb22.0001.01/DOC_1

De Areilza, J. (1996). El Reino Unido en la Unión Europea. *Estudios de Política Exterior*, (51). https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-reino-unido-en-la-union-europea/

De Carreras, F. (2014, marzo 9). La UE y la secesión en Estados miembros. *El País*, Sección Opinión. https://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html Recuperado el 9 de marzo de 2014.

De Miguel, R. (2020, septiembre 10). La UE exige a Johnson que rectifique y amenaza con una respuesta legal. *El País*. https://elpais.com/internacional/2020-09-10/la-ue-exige-a-johnson-que-rectifique-y-le-da-de-plazo-hasta-fin-de-mes.html

Dean, J. (2021, enero 22). Annual £7.5bn cost of EU trade as bad for business as no-deal Brexit. *The Times*. https://www.thetimes.co.uk/article/annual-7-5bn-cost-of-eu-trade-as-bad-for-business-as-no-deal-brexit-jd7llrtb6 Recuperado el 28 de febrero de 2021.

England local elections. (2019). https://www.bbc.com/news/topics/ceeqy0e9894t/england-local-elections-2019

Euronews. (2019, septiembre 12). Operación Yellowhammer: El Brexit duro será el caos. https://es.euronews.com/2019/09/12/operacion-yellowhammer-el-brexit-duro-sera-el-caos Recuperado el 12 de septiembre de 2019.

European Commission. (s. f.). 2020 rule of law report. European Commission. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en

Fernández, D. (2007). Fundamentos económicos de la Unión Europea. España: Thomson.

France 24. (2018). Grupos de Reino Unido se oponen al Brexit. https://www.france24.com/es/20181125-brexit-reino-unido-union-europea Recuperado el 25 de noviembre de 2018.

France 24. (2023). Tres años del Brexit y su impacto en la economía británica. https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20230202-tres-años-del-brexit-y-su-impacto-en-la-economía-británica Recuperado el 21 de abril de 2024.

Fresnada, C. (2017, enero 25). El creador del artículo que activará el Brexit: El divorcio con la UE "no es irreversible". *El Mundo*, Sección Internacional. https://www.elmundo.es/internacional/2017/01/25/58875509468aeb31518b45eb.html Recuperado el 25 de enero de 2017.

Fresnada, C. (2018, septiembre 18). La campaña que pretende acabar con el caos del Brexit. *El Mundo*, Sección Internacional. https://www.elmundo.es/internacional/2018/09/18/5ba111fde2704ef8278b4578.html Recuperado el 18 de septiembre de 2018.

Fulbrook, M. (2002). Europa desde 1945. Barcelona: Editorial Crítica y Oxford University Press.

Garton, T. (2010, junio 21). El mensaje de De Gaulle y Churchill. *El País*, Sección Opinión, Tribuna. https://elpais.com/diario/2010/06/21/opinion/1277071204_850215.html Recuperado el 21 de junio de 2010.

Guinea, M. (2018). El Reino Unido y la integración europea: Una relación tormentosa. En E. Nasarre, F. Aldecoa y M. Benedicto (Eds.), *Europa como tarea*. España: Marcial Pons.

Haas, E. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces*. California, USA: Stanford University Press.

Keating, M. (2021). El Brexit y la frontera irlandesa. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1). https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7719

Latorre, M. C. (s. f.). El impacto económico del Brexit en España.

Maass, B. (2024). Gran Bretaña a cuatro años del "Brexit": ¿Cuál "Brexit"? *DW*, Política/Reino Unido. https://www.dw.com/es/gran-bretaña-a-cuatro-años-del-brexit-cuál-brexit/a-68116952 Recuperado el 22 de abril de 2024.

Marquez, I. (2022). Brexit: An opportunity for the European Union. *Newsletter of the Academy of Yuste*, No. 13. Spain.

Matthijs, M. (2014). El peligroso juego de David Cameron. *Foreign Affairs, ITAM*, 14(1).

Ministerio de Defensa del Gobierno Español. (2010). La política de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, No. 145, 225.

Muñoz, G. (2017). La reforma de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea. La posición de España. En *Cuadernos de la Escuela Diplomática. Selección de memorias del curso selectivo de funcionarios de la carrera diplomática 2016-2017*, No. 60. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Escuela Diplomática, Gobierno de España.

Noticias ONU. (2020, febrero 25). En un Brexit sin acuerdo, el Reino Unido puede perder hasta 32,000 millones de dólares. *Noticias ONU*. https://news.un.org/es/story/2020/02/1470131

Ochman, M. (2017). Europa de la defensa: Retos, aspiraciones y perspectivas. En B. Pérez, C. Pérez y G. Pérez (Eds.), *La Unión Europea. Perspectivas internas y externas a 60 años de su conformación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Pou, V. (2018). Hacia el relanzamiento de la Unión Europea. El Brexit y Trump como revulsivos. España: Editorial Milenio.

Redacción. (2016, noviembre 4). Brexit: ¿Quién es Gina Miller, la mujer que desafió en los tribunales la salida de Reino Unido de la Unión Europea? *BBC*, Sección Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37868340 Recuperado el 4 de noviembre de 2016.

Rengel, C. (2019, febrero 17). ¿Hacia un Ejército europeo? *Huffington Post*. https://www.huffingtonpost.es/2019/02/17/hacia-un-ejercito-europeo_a_23615077/ Recuperado el 17 de febrero de 2019.

UK Doc. (2018, última actualización). The future relationship between the United Kingdom and the European Union. https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-html-version Recuperado el 17 de julio de 2018.

UK Election. (2019). *BBC News*. https://www.bbc.com/news/election/2019/results

UK Gov. (2015, noviembre 10). *Donald_Tusk_letter.pdf*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf

UK Gov. (2019). Proyecto de Ley de la UE (Acuerdo de retirada). Documento político del Reino Unido. https://www.gov.uk/government/publications/eu-withdrawal-agreement-bill

Wallerstein, I. (2004). Análisis de sistema mundo. Capítulo 3: El surgimiento de los sistemas estatales: Naciones-Estado soberanas, colonias y el sistema interestatal. España: Editorial XXI.

Wesel, B. (2020, octubre 2). Brexit: El peligroso póker de Boris Johnson. *DW*, Sección Actualidad/Política. https://p.dw.com/p/3jMRA

YouGov.uk. (2016). Lo que pasa cuando no vas a votar. *La Vanguardia*. https://www.lavanguardia.com/vangdata/20160624/402737852941/brexit-cuando-no-vas-a-votar-jovenes.html Recuperado el 24 de junio de 2016.

# PARTE VIII. RECORRIDO POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

# El Consejo Europeo

Beata Wojna*

## Resumen

El Consejo Europeo se ha convertido en los últimos años en la pieza más visible del complejo entramado institucional europeo. En las reuniones de los jefes de Estado o de gobierno confluyen las decisiones estratégicas de los líderes políticos sobre el futuro de la integración europea con la búsqueda de soluciones a los problemas más urgentes de la UE.

El objetivo de este trabajo es el análisis del Consejo Europeo desde la perspectiva de su evolución histórica, sus funciones, composición y proceso de toma de decisiones, poniendo atención especial a las cumbres europeas.

Este ensayo plantea que el Consejo Europeo ha evolucionado desde un foro informal de líderes europeos a una institución fundamental en la toma de decisiones estratégicas de la UE. A pesar de las críticas por su lentitud en responder a las crisis, el Consejo ha contribuido significativamente a la integración y ha promovido reformas y ampliaciones en la Unión. Se destaca su capacidad para generar consensos entre los Estados miembros, a pesar de las diversas posturas nacionales.

**Palabras clave:** Unión Europea, Consejo Europeo, Cumbres Europeas, Presidente del Consejo Europeo, Estados Miembros.

## Introducción

Las reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea (UE), conocidas como Consejo Europeo, se han convertido en los últimos años en la pieza más visible del complejo entramado institucional europeo. Las cumbres europeas, porque es así como se denomina popularmente este formato, son el lugar donde confluyen las decisiones estratégicas de los líderes políticos, y donde se aborda el futuro de la integración europea con la búsqueda de soluciones a los problemas más urgentes de la Unión.

* Doctora por la Universidad Complutense de Madrid y profesora de Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en la Ciudad de México. Fue Embajadora de Polonia en México y Centroamérica y vicedirectora del Instituto Polaco de Asuntos Internacionales (PISM) en Varsovia.

El Consejo Europeo es una institución joven que se incorporó al marco institucional de la UE apenas en 2009. No obstante, podemos considerarlo también como un viejo componente de la integración europea, dado que la práctica de las reuniones informales entre los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros remonta a comienzos de la integración. El nombre Consejo Europeo apareció en 1974.

Para muchos, el Consejo Europeo es la institución más importante de la UE y su responsabilidad radica en resguardar la soberanía y los intereses de los Estados miembros. De hecho, cada país representado ahí por su Jefe de Estado o de Gobierno tiene el derecho a vetar las decisiones que contravengan sus intereses. Para otros, el Consejo es el último obstáculo en el camino a una mayor profundización de la integración europea donde solamente las instituciones de carácter supranacional, como la Comisión Europea, deberían existir.

Independientemente de los debates sobre la naturaleza de esta institución, no cabe duda de que el Consejo Europeo se ha ido convirtiendo de una plataforma informal de reuniones a una bien asentada en los tratados. Asimismo, la necesidad constante de tomar decisiones ha originado una particular capacidad de este foro de generar consensos entre un número creciente de los países miembros. Dado su peso en la integración europea, es una institución que amerita indudablemente una atención especial.

## Orígenes y evolución

La idea de convocar a cumbres de jefes de Estado o de gobierno nació en los años sesenta del siglo pasado, cuando la integración europea se encontraba en la fase muy inicial de construcción y el número de los miembros se limitaba a los seis países fundadores de las Comunidades Europeas. Ya en aquel entonces se sentía la necesidad de tener las reuniones a más alto nivel para tratar los temas de la integración por lo que hubo algunas convocatorias esporádicas de las cumbres europeas.

En diciembre de 1974 los líderes de los nueve por entonces países miembros decidieron sustituir las cumbres irregulares por al menos tres reuniones anuales. Lo hicieron en la declaración de París en la que por primera vez se usó el nombre del Consejo Europeo para denominar este formato de reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno acompañados por sus ministros de asuntos exteriores. La intención era darle cierta regularidad a las reuniones que seguían siendo informales, pero eran necesarias para tratar temas europeos al más alto nivel. El primer Consejo Europeo tuvo lugar en Dublín en marzo de 1975. A partir de ahí en los años setenta y ochenta se celebraron varios Consejos para abordar, entre otros temas,

las reformas de los tratados y la ampliación. A mediados de los ochenta, se limitó el número de reuniones a al menos dos al año.

Hubo que esperar hasta 1987, al Acta Única Europea, para que el Consejo Europeo fuera mencionado por primera vez en un tratado europeo. Posteriormente, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, fue aún más explícito y autorizó a los jefes de Estado o gobierno a reunirse como un Consejo para ciertas funciones. En esta etapa, en 1996 se tomó la decisión de aumentar a cuatro el número mínimo de las reuniones anuales.

**Evolución del Consejo Europeo**

| | | | |
|---|---|---|---|
| I etapa | 1969 – 1974 | Reuniones irregulares, informales, denominadas cumbres europeas | Presidencias rotativas de Estados Miembros |
| II etapa | 1974 – 1987 | Reuniones regulares, informales, denominadas el Consejo Europeo, sin base legal en los tratados | |
| III etapa | 1987 – 2009 | Reuniones regulares, informales, denominadas Consejo Europeo, mencionadas en los tratados (Acta Única Europea, Tratado de Maastricht) pero sin ser parte del entramado institucional del proyecto europeo | |
| IV etapa | 2009 – actualidad | Reuniones regulares, formales, denominadas Consejo Europeo, incluidas en Tratado de Lisboa como institución de la Unión Europea | Presidente del Consejo Europeo |

Fuente: Elaboración propia. Basado en Wessels, W. (2016). *The European Council*. London: Polgrave, pp. 21-65.

Durante más de tres décadas de su funcionamiento el Consejo Europeo no tuvo el estatus de una institución establecida en los tratados, lo que en algunos momentos podía llevar incluso a cuestionar la legitimidad de las decisiones tomadas por este cuerpo. El gran cambio llegó en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sobre la Unión Europea (TUE) que introdujo cambios considerables en la arquitectura institucional de la UE (ver más en Eggermont, 2012).

En primer lugar, el Consejo Europeo fue incorporado al marco institucional de la UE, al lado de las demás instituciones (artículo 13 del TUE), es decir del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión Europea, del Tribunal de Justicia de la UE, del Banco Central Europeo y del Tribunal de Cuentas. En segundo lugar, en Lisboa se subrayó la legitimidad de la institución afirmando que "los Estados miembros están 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" (artículo 10, apartado 2, del TUE). En tercer lugar, se creó el puesto del presidente permanente del Consejo Europeo (artículo 15 del TUE) con el

que cambió la organización del trabajo de este foro (Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, 2016, artículos 10, 13, 15).

## Funciones y Composición

Las funciones del Consejo Europeo se definen principalmente en el artículo 15 del Tratado de la Unión Europea donde se especifica que "el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales". En el mismo artículo se acota que esta institución no ejercerá las funciones legislativas. Además, otras disposiciones del tratado asignan tareas específicas al Consejo Europeo en diferentes ámbitos de las políticas europeas como, por ejemplo, en la elaboración de los tratados, la ampliación de la UE, la formulación la política exterior y de seguridad común, en el área de libertad, seguridad y justicia y la coordinación de la política económica y de empleo.

El Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros. La mayoría de los países, los veintitrés en concreto, están representados por sus jefes de gobierno, solamente en el caso de Chipre, Francia, Lituania y Rumanía son los jefes de Estado los que se sientan en el Consejo Europeo. Pero no son los únicos integrantes de esta institución. A partir de 2009 en el Consejo Europeo se incluye, como su parte integral, al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente de la Comisión Europea.[1] En los trabajos participa también el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad[2] que ocupa, al mismo tiempo, el cargo de Vicepresidente de la Comisión Europea. Esta conexión del Consejo Europeo con las demás instituciones clave de la UE debería servir para fortalecer la coordinación y el método comunitario de trabajo, que consiste en que la Comisión Europea mantiene el monopolio para realizar propuestas legislativas mientras que el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo adoptan las leyes bajo el procedimiento de codecisión (De Schoutheete, 2015).

El Presidente del Consejo Europeo es, sin duda, una gran innovación que llegó para quedarse y para dar una mayor continuidad a los trabajos y las reuniones de los jefes de Estado o de gobierno[3]. De acuerdo con el

1 Sobre la Comisión Europea y su Presidente consultar otro capítulo de esta publicación.

2 Sobre el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultar otro capítulo de esta publicación.

3 Antes de 2009 la presidencia del Consejo Europeo tenía el carácter rotativo y estaba en manos de los Estados miembros. La práctica de la presidencia rotativa del Consejo Europeo consistió en que cada medio año un país se encargaba de organizar los trabajos

TUE su papel consiste en presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y la continuidad de estos, y facilitar la cohesión y el consenso. El Presidente es una pieza importante de conexión con el Parlamento Europeo al que debe presentar un informe después de cada reunión del Consejo Europeo. Tiene también función de representar a la UE en el exterior en los asuntos de política exterior y de seguridad común, de acuerdo con su rango y condición, y sin perjuicio a la labor que realiza en este mismo ámbito el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, 2016, artículo 15, punto 6).

Al Presidente lo elige el Consejo Europeo por mayoría calificada para un mandato de dos años y medio, que puede renovarse una sola vez. Hasta ahora han habido tres políticos que han ocupado este cargo renunciando al mismo tiempo a sus cargos nacionales de Jefes de Gobiernos en Bélgica y en Polonia: Herman van Rompuy (2009-2014), Donald Tusk (2015-2019) y Charles Michel quien inició su doble mandato en diciembre de 2019 y finalizará su misión en otoño de 2024. Se trata de personajes destacados por su trayectoria profesional y su capacidad de lograr compromisos. Todos ellos consiguieron en su momento la aceptación del Consejo Europeo.[4]

## Las Cumbres

Los encuentros de los Jefes de Estado o de Gobierno son, sin duda, la parte más visible del trabajo del Consejo Europeo que debe reunirse, como lo dispone el TUE, dos veces por semestre por la convocatoria de su Presidente, lo que da un mínimo de cuatro reuniones al año.

Los últimos tiempos demuestran, sin embargo, una mayor frecuencia de las cumbres cuya proliferación responde a la creciente complejidad de la integración europea y las múltiples crisis que ha vivido la UE, como la crisis económica en 2010, la crisis de los refugiados en 2015 y sobre todo el

del Consejo Europeo. Más sobre la presidencia rotativa en Elgström, 2003. Con el Tratado de Lisboa desapareció la rotación y es el Presidente del Consejo Europeo quien se encarga de forma continua de organizar los trabajos de esta institución. Sobre los debates que acompañaron el establecimiento de esta posición ver Wessels, 2016, 113-114. Ahora bien, la presidencia rotativa de los países que se turnan cada medio año se mantienen el Consejo de la UE (Consejo de Ministros). La excepción son las reuniones de ministros de relaciones exteriores presididas por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

4 Casi en todos los casos el Consejo Europeo votó por unanimidad para la elección de su presidente. Solamente la reelección de Donald Tusk tuvo un voto en contra que vino desde el propio gobierno de Polonia que representaba la opción política contraria (partido Ley y Justicia) a la de Tusk (partido Plataforma Cívica).

Brexit, a partir de 2016. En el tramo de 2014 a 2023 se celebraron en total 114 Consejos Europeos en formato presencial (101) o videoconferencias (13), formales o informales, lo que da una media de once reuniones anuales.[5] Los últimos años fueron especialmente prolíficos, por ejemplo, en el 2017 hubo doce reuniones, y en el 2018 y el 2019, once reuniones en cada uno de estos años. Finalmente, como resultado de la agresión de Rusia a Ucrania, en 2022 se celebraron quince reuniones de jefes de Estado y de gobierno de manera formal, informal o en sesión especial.

Las cumbres del Consejo Europeo se organizan generalmente en Bruselas, aunque no siempre fue así. Hasta el 2003 existió la práctica de celebrar las reuniones de los jefes de Estado y de gobierno en la capital o en alguna otra ciudad del país responsable de la presidencia rotativa. Fue una buena oportunidad para promocionar al país miembro y su agenda europea, aunque también implicaba un gran esfuerzo de preparación y logística, especialmente para los países más pequeños. Para garantizar un menor costo y una mayor eficiencia, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebran ahora en la capital de Bélgica donde se encuentran las sedes de las principales instituciones europeas.

Las reuniones suelen tener una duración de dos días y en caso de las cumbres de emergencia o informales no se extienden más de un día. Debido a la pandemia del COVID-19, en 2020 varios encuentros de los jefes de Estado o de gobierno se celebraron por primera vez en la historia de la integración europea vía remota, por teleconferencia, limitándose la duración del Consejo Europeo a un día. Este mismo año, ya de forma presencial se celebró también, una de las cumbres más largas en la historia de este foro. Durante cinco días los jefes de Estado o de gobierno lograron un complejo acuerdo sobre el Paquete de Recuperación post COVID-19 y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

La preparación es fundamental para el buen desarrollo del Consejo Europeo. Antes de 2009 gran parte del trabajo preparatorio era realizado por el Estado miembro que ejercía la presidencia rotativa. Hoy es el Presidente del Consejo Europeo el encargado de preparar cada cumbre, trabajando en estrecha cooperación con el presidente de la Comisión Europea y el Estado miembro que ocupa la presidencia rotativa en el Consejo de Ministros.

La agenda depende de muchas circunstancias. Por una parte, debe haber cierta continuidad con las cumbres anteriores. Algunas cuestiones, especialmente las económicas, se discuten habitualmente en cada cumbre. Aparecen también emergencias que requieren una decisión. Por la otra, las

5 Cálculos propios, basado en el calendario del Consejo Europeo que se encuentra en www.consilium.europa.eu (acceso 16.04.2024).

delegaciones nacionales o la Comisión Europea pueden proponer temas a debatir.[6]

Cada Consejo Europeo termina normalmente con una conferencia de prensa en la que participa su Presidente y el Presidente de la Comisión Europea que conjuntamente presentan los resultados y responden a las preguntas de los medios de comunicación. Se publican también las conclusiones que son accesibles en la página web de la UE. Se trata de un documento oficial que contiene los principales acuerdos a los que llegaron los líderes de los países miembros[7]. Es el punto de referencia fundamental al que posteriormente dan un seguimiento puntual tanto el Presidente del Consejo Europeo como la Comisión Europea.

## La toma de decisiones

Las decisiones en el Consejo Europeo se toman por consenso de los países miembros, excepto cuando los tratados dispongan de otra manera, como es el caso, por ejemplo, de la elección del presidente del Consejo por la mayoría calificada. El Consejo Europeo es un órgano colegiado que intenta ser discreto en su quehacer así que las conclusiones publicadas después de cada cumbre no contienen información sobre el desarrollo de los debates, los desacuerdos entre los participantes o las posiciones divergentes.

Las cumbres rutinarias, donde se da repaso a temas recurrentes resultan en un acuerdo relativamente fácil entre los líderes. En otras reuniones pueden surgir profundas diferencias de opinión y hay situaciones cuando algunos Estados miembros no aceptan algunas conclusiones lo que normalmente lleva a buscar consensos en los siguientes Consejos Europeos. Por ejemplo, la aprobación del marco financiero plurianual suele tomar varias sesiones del Consejo Europeo que van acompañadas de muchas negociaciones intermedias para encontrar un denominador común aceptable para todos los países.

En las negociaciones los jefes de Estado o de gobierno son los actores principales. Su poder relativo en el Consejo Europeo depende de las capacidades estructurales de los Estados miembros que representan, su acceso a recursos institucionales en el Consejo Europeo y sus propias cualidades personales como negociadores (Tallberg, 2008, p. 702).

La expansión geográfica de la integración europea desde los años setenta del siglo pasado hasta la actualidad ha ido añadiendo una mayor

6 Más sobre la agenda del Consejo Europeo en Olsen y McCormick, 2018, capítulo 6, sección 4. Otra obra de referencia básica sobre el Consejo Europeo, su agenda y sus trabajos es la publicación de Wessels, 2016).

7 En la página web www.consilium.europa.eu se pueden consultar las conclusiones de todos los Consejos Europeos celebrados desde 1975 hasta la actualidad.

complejidad al proceso de toma de decisiones. En estas décadas el número de participantes de las cumbres se ha cuatriplicado, pasando de los seis países fundadores a los veintisiete jefes de Estado o de gobierno en la actualidad. En este contexto hay que mencionar las últimas ampliaciones, de 2004, 2007 y 2013, después de las que al Consejo Europeo entraron los representantes de los países mayoritariamente postcomunistas y con un nivel de desarrollo económico más bajo que la media europea. Este gran bloque de los trece nuevos países, que constituyen casi la mitad de los Estados miembros, el 23 por ciento de la población y el diez por ciento del PIB de la UE, ha añadido, sin duda, nuevas perspectivas, temas y problemas a los trabajos del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo es el encuentro de distintas y a veces incompatibles posiciones de los países miembros. Al mismo tiempo, diferentes grupos de Estados suelen presentar cierta cercanía de intereses lo que ayuda a construir acuerdos. Normalmente, los que comparten las mismas geografías tienden a promover conjuntamente temas regionales o de política exterior. Ello ha dado lugar a los formatos más estables de cooperación entre los países escandinavos, los países de Europa Central (Grupo Visegrado) o los países del Mediterráneo (Euromed).

Por otra parte, existe un importante eje de división entre los países ricos que son los contribuyentes más grandes al presupuesto de la UE (ej. Alemania, Holanda, Dinamarca, Austria y Suecia) y los principales beneficiarios del presupuesto mediante las transferencias de la política de cohesión (ej. Polonia, Bulgaria, Rumanía, España, Portugal y Grecia). Ambos bandos suelen reunirse en diferentes "grupo de amigos" para fortalecer sus posiciones en las negociaciones del Consejo Europeo.[8]

Tradicionalmente se observan también posicionamientos divergentes en los debates sobre las relaciones con Estados Unidos, donde los países se dividen entre los más atlantistas y los menos atlantistas. Asimismo, en los últimos años surgieron fuertes controversias en relación con la política migratoria, especialmente a raíz de la crisis de los refugiados sirios.

A esta dinámica se suman los grandes países de la UE. Por el tamaño de su población o de su economía son Alemania, Francia, España, Italia y Polonia. De su capacidad de asumir los costos políticos, económicos y sociales de la integración europea, especialmente en el caso de los cambios en los tratados, la política exterior y de seguridad común o el presupuesto, dependen los acuerdos finales a los que se puede llegar en el Consejo Europeo.

8 Como ejemplo se puede mencionar el "grupo de amigos de la política de cohesión" formado por los beneficiarios de los fondos de cohesión, que normalmente actúa en el contexto de las negociaciones del marco financiero plurianual a través de reuniones informales, comunicados y cartas abiertas.

Los acuerdos alcanzados en las cumbres europeas se han visto condicionados por la cooperación del eje franco-alemán, que ha actuado generalmente a favor de la profundización de la integración, y del eje liderado por el Reino Unido, que ha representado normalmente las posiciones más cercanas a las concepciones intergubernamentales de la integración. Queda por ver la forma en la que la salida del Reino Unido afectará los equilibrios en el Consejo Europeo y su capacidad de lograr acuerdos.

## Conclusiones

El Consejo Europeo es la institución que toma decisiones estratégicas sobre el desarrollo de la integración europea, asuntos económicos, política exterior, presupuesto, revisión de tratados, ampliaciones y reformas institucionales. Su esencia está definida por las negociaciones constantes entre los jefes de Estado o de gobierno para llegar a consensos y para dar soluciones a los temas recurrentes o nuevos de la agenda europea.

El éxito de una cumbre depende de la capacidad de sus participantes de encontrar soluciones comunes en un contexto europeo donde siguen existiendo intereses nacionales. No es una tarea fácil. Parece que la flexibilidad, la informalidad y delegar las tareas para evitar la rutina diaria, permitiendo que otras instituciones resuelvan los detalles, han ayudado al Consejo Europeo a desempeñar sus labores con bastante éxito (Olsen y McCormick, 2018, capítulo 6, sección 4), aunque también hay que reconocer que la colaboración entre las instituciones como el Consejo Europea y la Comisión Europea no siempre fue ejemplar.

Pese a todo el criticismo con el que en ocasiones se ha tratado al Consejo Europeo no cabe duda de que los avances en la integración europea reflejan un balance general positivo de los trabajos de esta institución que ha promovido nuevos ámbitos de integración, ocho ampliaciones de la UE y varios cambios en los tratados. Ahora bien, su punto débil es la lentitud en la respuesta a las crisis que han azotado a la UE en los últimos años. Sin embargo, la reacción inmediata y contundente a la agresión rusa en Ucrania, imponiendo sanciones a la Federación Rusia y abriendo el proceso de la ampliación de la UE a los países de Europa oriental, Ucrania entre ellos, demuestra un cambio importante en los trabajos de esta institución.

## Referencias

Eggermont, F. (2012). *The changing role of the European Council in the institutional framework of the European Union: Consequences for the European integration process*. Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia.

Elgström, O. (2003). *European Council presidencies: A comparative perspective*. London, New York: Routledge.

Olsen, J., y McCormick, J. (2018). *The European Union: Politics and policies*. New York: Routledge [Kindle].

De Schoutheete, Ph. (2015). The European Council and the community method. *CVCE. Policy Paper*, 56. https://www.cvce.eu/content/publication/2014/11/10/369a12eb-e276-46cb-beda-dd4c5bcb697e/publishable_en.pdf

Tallberg, J. (2008). Bargaining power in the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 685-708. https://ssrn.com/abstract=2180539

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. (2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 7.6.2016, C202/13. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2yformat=PDF

Wessels, W. (2016). *The European Council*. London: Palgrave.

# El Consejo de la Unión Europea

Roberto Peña Guerrero*

## Resumen

El texto proporciona un análisis exhaustivo del Consejo de la Unión Europea, destacando su rol central en el proceso de integración regional de la Unión Europea. Este Consejo es uno de los principales órganos institucionales y se reconoce como un centro de poder debido a la variedad y magnitud de competencias que posee, incluyendo decisiones políticas, legislativas y presupuestarias. Originalmente formado por distintos tratados fundacionales, como el de París y los de Roma, el Consejo ha evolucionado significativamente, reflejando la complejidad de la estructura organizacional de la UE. Este estudio se centra en la descripción y análisis del Consejo, subrayando la importancia de comprender su estructura y funcionamiento para entender mejor la gobernanza de la UE.

Además, se abordan precisiones sobre la denominación y la naturaleza del Consejo, así como su estructura compleja, incluyendo los diferentes consejos especializados y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que desempeña un papel crucial en la preparación de los trabajos del Consejo. Se explica cómo el sistema de presidencia rotatoria y la Presidencia permanente del Consejo de Asuntos Exteriores contribuyen a la coherencia y eficacia en la acción exterior de la UE. Finalmente, se destacan las competencias específicas del Consejo en áreas legislativas, monetarias y financieras, de relaciones exteriores y coordinación de políticas, resaltando su influencia decisiva en la integración y el funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo plantea que el Consejo de la Unión Europea, a través de sus competencias y estructura compleja, actúa como un centro de poder dentro de la UE, controlando y coordinando las decisiones fundamentales para la integración y el funcionamiento de la Unión. Se analiza cómo, a pesar de los desafíos y complejidades de su naturaleza intergubernamental y su sistema de competencias compartidas, el Consejo desempeña un papel crucial en la gobernanza de la UE.

**Palabras clave:** Consejo de la Unión Europea, integración regional, competencias, tratados fundacionales, presidencia rotatoria.

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

## Introducción

Entre los múltiples factores que han contribuido históricamente para que el proceso de integración regional de la Unión Europea (UE) sea el único exitoso en la sociedad internacional contemporánea, destaca el de su sistema institucional, que también podemos denominar como su estructura organizacional, que inicia su gestación con los tratados fundadores (el de París de 1951, que crea la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, y los de Roma en 1957, que dan vida a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica),[1] y ha evolucionado como parte vital del funcionamiento y desarrollo del propio proceso de integración; por lo que en todos los tratados subsecuentes, hasta el actual en vigor, el de Lisboa,[2] se mantiene un apartado específico sobre el sistema institucional, el cual es de lectura y comprensión obligatoria de todos los internacionalistas, para conocer y, principalmente, entender el funcionamiento formal de la UE.

Nos centraremos en el presente estudio en la descripción y análisis del Consejo, que es una de las siete instituciones que integran la estructura principal de la organización de la UE. Además, es la institución que se le reconoce como centro de poder de la UE, debido al 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. En efecto el Consejo ha sido y sigue siendo en cierta medida el centro de poder de decisión en el sistema institucional, a pesar de los notables avances del Parlamento Europeo. Su peso político, con el valor añadido el Consejo Europeo como Ejecutivo intergubernamental, y su poder normativo como legislador ha superado al resto del conjunto institucional.

## Precisiones obligadas

Abordaremos como estrategia inicial tres precisiones que pueden parecer elementales, pero consideramos que coadyuvan de entrada a evitar posibles confusiones. La primera, es que cuando se hace referencia al Consejo, tanto en los documentos oficiales de la UE como en los textos académicos, puede aparecer de manera indistinta las siguientes denominaciones:

1 Los tratados fundadores fueron suscritos por seis Estados del entonces "bloque occidental" de la Europa dividida: Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

2 El denominado "Tratado de Lisboa" está conformado por dos tratados: el de la Unión Europea (TUE) y el de Funcionamiento de la Unión Europa (TFUE).

Consejo de Ministros, Consejo de la Unión, o solo la palabra Consejo. Las tres denominaciones se refieren a la misma institución. Consideramos que la denominación correcta es la de Consejo de Ministros, para evitar que se confunda con otra institución que tiene la denominación compuesta de Consejo Europeo, que la integran solo los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de la UE.[3] Por otro lado, cabe recordar que inicialmente se le denominó "Consejo de las Comunidades Europeas", pero en el TUE se cambió el término a "Consejo de Ministros" y, actualmente, su denominación oficial es de "Consejo", de acuerdo al artículo 13 del Título III del TUE.

La segunda precisión se refiere a que el término institución, de acuerdo con lo que se establece en los Tratados de la UE, solo se puede y debe aplicar a los órganos principales que, como ya se señaló, son siete los que actualmente componen el sistema institucional: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas (artículo 13 del TUE). Estas instituciones son asistidas o apoyadas por otros órganos de carácter secundario, que habitualmente se los denomina órganos consultivos. Pero entre estos dos niveles extremos existen otros organismos que ejercen con autonomía sus funciones, como las *Agencias* que realizan una labor técnica o científica muy concreta. Hay agencias reguladoras con capacidad de decisiones individuales y actividades operativas específicas como la Agencia para el Control de la Pesca o FRONTEX. Otras operan en el ámbito de la política exterior, como la Agencia Europea de Defensa y otras en el ámbito de la cooperación judicial como Europol o Eurojust. También hay agencias con carácter Ejecutivo, que se les delega la ejecución de determinados programas, como la Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (*Cfr*. Mangas Martín, 2012, p. 165). Como se puede apreciar, el sistema institucional del proceso de integración es complejo, único y parece que prevalecen ambigüedades y/o contradicciones entre lo comunitario y lo intergubernamental o entre lo supranacional y lo estatal. De ahí que se utilice el término de "entramado institucional" para destacar lo intrincado y complejo de la estructura organizacional y funcional de la UE.

La tercera precisión se centra en la distinción de que solo dos de sus siete instituciones: el Consejo Europeo (jefes de Estado o de Gobierno) y el Consejo (ministros o asimilados) mantiene el carácter de organismos intergubernamentales, en el sentido de que defienden los intereses nacio-

3 Es muy común que las personas que están iniciando su conocimiento sobre Europa confundan el Consejo Europeo, institución de la UE, con el Consejo de Europa, está última otra organización internacional intergubernamental de carácter regional, creada por el Tratado de Londres de mayo de 1949, que integra a la gran mayoría de los Estados Europeos (actualmente 47). En la actualidad centra sus actividades en la defensa de los derechos humanos y la protección de las minorías nacionales.

nales 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. En este sentido, las cinco instituciones restantes se consideran como entidades supranacionales, donde prevalece la esencia comunitaria sobre la intergubernamental; pero siempre se debe tener en cuenta que en el proceso de integración regional lo comunitario y lo intergubernamental no son compartimentos estancos, ya que las instituciones operan en un doble marco, comunitario e intergubernamental, variando sus competencias de acuerdo a los ámbitos específicos en que operen (*Cfr*. Castro-Rial Garrone, 2012, p. 108).

Aquí cabe hacer otra distinción entre los llamados métodos comunitario e intergubernamental, que se oficializa desde el Tratado de Maastricht, para diferenciar la cualidad y 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. El método comunitario corresponde al sistema de funcionamiento institucional de las comunidades económicas; o sea del primer pilar. Este método se basa en la lógica de profundizar la integración y se caracteriza "por los siguientes elementos principales: el monopolio del derecho de iniciativa de la Comisión; el recurso general al voto por mayoría cualificada en el Consejo; el papel activo del Parlamento Europeo (dictámenes, propuestas de modificación, etcétera); y la uniformidad de interpretación del derecho comunitario garantizada por el Tribunal de Justicia".[4]

Por su parte, 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, en el sentido de que 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 la lógica de que los Estados mantengan el control en la toma de decisiones y se caracteriza por los siguientes elementos principales: derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos; recurso general a la unanimidad en el Consejo (derecho de veto); papel consultivo del Parlamento Europeo; y papel limitado del Tribunal de Justicia." Con el Tratado de Lisboa desaparece la estructura de los tres pilares, pero su eliminación no conlleva a 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

4 Cfr. Europa.eu/legislación_ summaries/glossary_es.htm.

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 (Europa.eu, s.f.).[5]

## La fusión de los Consejos de las comunidades europeas

Cada uno de los tratados fundadores (la CECA, la CEE y el EURATOM) contemplaba una estructura organizacional propia. De ahí que el sistema institucional estaba formado en 1957 por tres organizaciones independientes, cada una con su Consejo, Comisión, Asamblea Parlamentaria y Tribunal de Justicia. Obvio que carecía de sentido esta multiplicación de instituciones, por lo que el mismo día en que se firmaron los Tratados de Roma se procedió a la unificación de las asambleas y de los tribunales de Justicia. Sin embargo, la unificación de los consejos y las comisiones se llevó a cabo ocho años después, hasta 1965, con la firma el Tratado de Fusión que dispuso la existencia de un único órgano Ejecutivo (artículo dos), que había de representar a los Estados miembros: el Consejo que reemplazaba a los tres consejos anteriores. El Tratado entró en vigor en julio de 1967, actualmente derogado (*Cfr*. Mangas Martín, 2012, p. 163 y Castro-Rial, 2012, p. 113).

La unificación de los consejos de las tres comunidades europeas se completó con la creación de un Comité de Representantes Permanentes (COREPER), como único órgano auxiliar de preparación de los trabajos del Consejo. Cabe precisar que la unificación orgánica o estructural no afectó a las competencias que cada Tratado atribuía a dichas instituciones y órganos, ni al modo de funcionamiento ni las condiciones del ejercicio de las competencias correspondientes. No hubo, pues, *unificación competencial* de las instituciones unificadas o comunes. Éstas siguieron ejerciendo los poderes y competencias que les atribuían en cada uno de los Tratados y en las condiciones previstas en cada uno de ellos y en el Tratado de Fusión. Por lo tanto, como precisa Mangas, no debe confundirse la unificación de las instituciones con la unificación de las comunidades. Las sucesivas unificaciones institucionales no alcanzaron a las comunidades europeas, mismas que siguieron siendo tres organizaciones internacionales con sus tres respectivos tratados fundacionales, hasta que, en julio del 2002, ex-

5 También se ha utilizado el concepto intergubernamental para denominar de manera informal, pero práctica, a un tipo de formato de trabajo único y especifico, "Conferencia Intergubernamental" (CIG), que oficialmente se le llama "Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros", de acuerdo al artículo 48 del TUE. Las CIG son únicas porque son espacios de negociación reservados sólo para los Estados miembros y especificas porque únicamente se centran en revisar e introducir modificaciones en los Tratados.

piró el plazo de la vigencia del Tratado de la CECA. Sin embargo, se dará la unificación institucional hasta el Tratado de Lisboa en 2007, cuando se concretiza realmente que la Unión haya sucedido a la Comunidad Europea, manteniéndose por separado el Tratado del EURATOM y sus reglas propias (Mangas Martín, 2012, p. 164).

## Naturaleza del Consejo

El Tratado de Fusión buscó otorgarle al Consejo un alto nivel para que tuviera rango ministerial y estuviera autorizado para comprometer la voluntad de los Estados miembros (Castro-Rial Garrone, 2012, p. 113), constituyéndose durante 40 años hasta el Tratado de Lisboa, en la única institución que encarnaba el principio de la legitimidad intergubernamental.

Este rango le ha permitido al Consejo posicionarse como el "órgano decisorio supremo" de la UE, en tanto que es el órgano 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 (*Cfr*. Rodríguez Iglesias y López Escudero, 2006, p. 591).

La naturaleza del Consejo es compleja debido a su carácter híbrido, ya que, por un lado, representa los intereses nacionales y, por ello, encarna el principio de la representación de los Estados integrado 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 a favor o en contra o se abstuvieron. Por lo tanto, si la voluntad del Consejo es distinta a la de sus miembros, un Estado, aun habiendo votado a favor, puede impugnar un acto del Consejo, pues su voto no tiene relevancia autónoma; es un elemento de la voluntad colegiada.[6] Como se puede apreciar, el carácter híbrido del Consejo es el mejor ejemplo de lo señalado en el primer apartado de este estudio, respecto a que lo intergubernamental y lo comunitario no son compartimentos estancos.

Según Castro-Rial, la naturaleza compleja e híbrida del Consejo se debe a que su carácter intergubernamental sólo es válido desde una perspectiva política, si nos atenemos al proceso de negociación o a la concertación de compromisos entre representantes de los Estados miembros.

6 Como se señaló, hasta el Tratado de Lisboa el Consejo era la única institución que encarnaba el principio de la legitimidad intergubernamental, pero desde entonces 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 (Cfr. Mangas Martín, 2012, p. 201).

Pero, desde una perspectiva jurídica, nos hallamos ante un órgano previsto en los Tratados con un desdoblamiento funcional. De modo que cuando se reúnen los ministros, oficialmente son considerados miembros del Consejo con capacidad de decisión. En este supuesto no es necesario que actúen como representantes de los Estados en el seno de una conferencia intergubernamental, sometiendo sus actuaciones a los procedimientos constitucionales nacionales, salvo ciertos casos previstos en los Tratados. Se demuestra así la especificidad del Consejo con relación a una conferencia intergubernamental. Esta singularidad se evidencia en el hecho de que sus miembros pueden asimismo presentar un recurso contra un acto adoptado por el Consejo, aunque se haya pronunciado a favor de este en su seno (*Cfr*. Castro-Rial Garrone, 2012, p. 113).

De acuerdo con Araceli Mangas, los miembros del Consejo hacen valer intereses nacionales, pero el objetivo y resultado de sus deliberaciones es armonizar esos intereses particulares en el superior interés de la UE. Por ello, el Consejo es una institución que, después de un complejo proceso de confrontación de intereses nacionales, define el interés común. Además, agrega Mangas que el Consejo no es una conferencia internacional ni sus actos son acuerdos internacionales, a pesar de ser una institución compuesta por representantes (ministros) de los gobiernos de los Estados miembros (no por funcionarios de la UE), quienes representan y defienden legítimamente intereses nacionales (Mangas Martín, 2012, p. 164).

## Composición y estructura del Consejo

La composición, estructura y funcionamiento del Consejo está regulado por los artículos 16 del TUE y del 237 al 243 del TFUE. De acuerdo con el artículo 16.2 del TUE, el Consejo está integrado "por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente". Al respecto, Araceli Mangas hace cinco precisiones que consideramos pertinentes (Mangas Martín, 2012, p. 202):

- Primera. El gobierno de cada Estado, de acuerdo con su constitución, es el que debe acreditar al ministro (o asimilado), pues solo estos pueden formar parte de pleno derecho del Consejo.
- Segunda. No debe interpretarse de manera literal la alusión al "rango ministerial", en el sentido de que sólo quienes integran el "Gabinete de Ministros" de un Estado pueden formar parte del Consejo, ya que el rango ministerial puede serlo en el nivel regional o autonómico, pero siempre que el Gobierno de un Estado faculte a esa persona.

- Tercera. Si no puede asistir un miembro del Gobierno, podría un Estado hacerse representar por otra persona (asimilado).
- Cuarta. El voto habrá de delegarse en un Estado miembro que esté representado por un Gobierno (artículo 239 del TFUE).
- Quinta. La composición personal (de los ministros) del Consejo es variable, según los temas a tratar en el orden del día de cada Consejo. Incluso podrían participar varios ministros (de un Estado) como titulares en una misma formación del Consejo, pero con un solo turno de palabra y un solo voto.

Formaciones o consejos especializados: Si bien se hace referencia a la naturaleza unitaria y singular del Consejo, en los hechos existen actualmente un total de diez formaciones o consejos especializados, cuya variedad genera lo que Rodríguez Iglesias ha calificado como un fenómeno de "desintegración horizontal" (Rodríguez Iglesias, 2010, p. 615).[7] Las diez formaciones son las siguientes, donde destacan las tres primeras, que se consideran las más relevantes (Mangas Martín, 2012, p. 203) y se presentan en orden de importancia:

- Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). Dicta la acción exterior de la Unión Europea y es presidido por el Alto Representante.
- Consejo de Asuntos Generales (CAG). Habitualmente integrado por los ministros de Asuntos Exteriores. Se encarga de velar por la coherencia del trabajo de las diez formaciones.
- Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN).
- Consejo de Justicia y Asuntos del Interior (JAI).
- Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores.
- Consejo de Competitividad (mercado interior, industria, investigación y Espacio).
- Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- Consejo de Agricultura y Pesca.
- El Consejo de Medio ambiente.
- El Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte.

Esta diversidad, de acuerdo con Jacqué, le merece el calificativo de "corazón multiforme" del marco institucional, único previsto en los Tratados (*Cfr*. Jacqué, 2010, p. 272, citado en Castro-Rial Garrone, 2012, p. 115). Asimismo, el carácter transversal y técnico de los temas que abordan cada formación ha permitido la especialización técnica y no ha estado exenta de

7 Además de las diez formaciones, hay que tener en cuenta que los Estados miembros de la zona euro se reúnen en el denominado Eurogrupo, que es el órgano encargado de la preparación de la cumbre del euro, cuyas sesiones deben ser como mínimo dos al año (*Cfr*. Castro-Rial Garrone, 2012, pp. 114-115.)

problemas, ya que ha dado lugar a cierta "parcelación institucional" (*Cfr.* Abellán y Vilá, 2011, p. 60, citado en Castro-Rial Garrone, 2012, p. 115).

El órgano auxiliar del Consejo: el COREPER**.** La "parcelación institucional", como consecuencia de la composición variable de las formaciones del Consejo, generó falta de homogeneidad y de continuidad en los trabajos, lo que se ha tratado de solucionar a través de la creación de un órgano auxiliar del Consejo, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), cuya función es preparar los trabajos del Consejo, apoyándose en la infraestructura administrativa que aglutina la Secretaría General del Consejo, que cuenta, aproximadamente, con 3,200 funcionarios (Mangas Martín, 2012, p. 203).

Al COREPER le corresponde defender los intereses de los Estados miembros a los que representa y, al mismo tiempo, operar de interlocutor entre las administraciones comunitarias y nacional.[8] El Comité se reúne semanalmente en dos formaciones (Castro-Rial Garrone, 2012, p. 123):

- COREPER I. Tiene un carácter más técnico y está integrado por los adjuntos que debaten los temas más técnicos. En su labor cuenta con el apoyo se unen de un complejo entramado de comités sectoriales y grupos de trabajo que en conjunto suman 150.
- COREPER II. es el de mayor rango y está formado por los embajadores (representantes permanentes), quienes se reúnen para tratar las cuestiones de mayor interés, ya que les corresponde la adopción de las políticas institucionales, económicas y de principio. Y también se ocupa de los temas de desarrollo y energía, así como de las políticas regionales.

La Presidencia del Consejo. El Tratado de Lisboa establece que la Presidencia sea ejercida por una triada de Estados miembros, que lo hacen de forma rotatoria con un mandato de 18 meses, en el que se suceden cada uno de éstos por un periodo de seis meses.[9] Pero con el Tratado de Lisboa se introdujo un sistema dual: por un lado, una *presidencia permanente* para el Consejo de Asuntos Exteriores, a cargo el Alto Representante de la UE (a la vez Vicepresidente de la Comisión), a fin de lograr una mayor coherencia y eficacia en materia de acción exterior y, por otro lado, *presidencias rotatorias* para el resto de las formaciones (Mangas Martín, 2012, pp. 203-204).[10]

8 Es importante tener en cuenta que en las sesiones del Consejo (y por ende de toda su infraestructura, COREPER y grupos de trabajo) está presente la Comisión, a través de su Presidente o los Comisarios competentes.

9 Anteriormente la Presidencia era rotatoria por Estado durante un período semestral (enero-junio y julio-diciembre), según el orden concertado.

10 En el caso del Eurogrupo no opera el sistema de rotación.

Como se señaló, la presidencia rotatoria se ejerce de forma sucesiva, por cada Estado miembro, durante un periodo de seis meses. El orden es acordado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y puede ser modificado como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado, como por ejemplo procesos electorales. De hecho, ya se tiene previsto el orden de las presidencias rotatorias semestrales hasta el 2030, en el marco de las triadas acordadas. Además, el sistema rotatorio semestral se aplica también al COREPER y a sus grupos de trabajo, permanentes o temporales. De este modo todas las presidencias en la esfera del Consejo se ejercen por personas de una misma nacionalidad, quienes aseguran así una cierta coordinación y continuidad en las actividades del Consejo (Mangas Martín, 2012, p. 204).

Por otro lado, como bien destaca Mangas, la presidencia del Consejo es una función política que da al Estado que la ejerce un poder de coordinación y dirección de los trabajos, impulso y conciliación de los intereses nacionales y de representación. Por ello, agrega Mangas, que la presidencia rotativa ha sido el motor político de la Unión Europea, ya que se asume una función de impulso y programación de los trabajos, se promueve la conclusión de expedientes en plazos razonables y se esfuerza por conciliar los intereses de todos. En resumen, la rotación semestral tiene muchas ventajas: ofrece la misma oportunidad de influir a cada Estado, moviliza las energías de todos, aproxima la Unión y sus asuntos a la ciudadanía y garantiza coherencia en los trabajos, gracias a la unicidad del control político del conjunto de la maquinaria de la Unión (Mangas Martín, 2012, p. 204).

## Las competencias del Consejo

El posicionamiento del Consejo como centro de poder de la UE se debe al 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. El Consejo tiene facultades en cuatro áreas: decisión, coordinación, ejecución y otras.

Facultades de decisión. Cubren tres materias:

- En materia legislativa. Competencia en el procedimiento legislativo ordinario para adoptar los actos jurídicos que constituyen la esencia del derecho derivado (Directivas y Reglamentos). Además, en ciertos casos ejerce el procedimiento legislativo extraordinario, en el que únicamente debe consultar al Parlamento Europeo.[11]

11 Los casos en que se ejerce el procedimiento legislativo extraordinario son la seguridad social, protección en el extranjero de los ciudadanos de la Unión Europea,

- En materia monetaria y financiera. Establece las orientaciones generales de la política de cambio que acuerda; controla el sistema europeo de bancos centrales; juzga si un Estado miembro cumple las condiciones para incorporarse a la moneda única y para tomar medidas respecto de los Estados miembros de la zona euro, a fin de coordinar y supervisar sus políticas presupuestarias y evitar así los eventuales desequilibrios que pudieran desestabilizar la zona.
- En materia de relaciones exteriores (PESC). Concentra la capacidad de decisión con carácter exclusivo, aunque carece de competencia para establecer su orientación y objetivos que son aprobados por el Consejo Europeo. Asimismo, le compete la decisión en aquellos supuestos que afecten a la soberanía de los Estados miembros, correspondiendo al Parlamento Europeo una función meramente consultiva.

Facultades de coordinación. Coordina los siguientes ámbitos sectoriales (Castro-Rial Garrone, 2012, p. 118):

- Las políticas económicas de los Estados miembros a través de fijar orientaciones específicas, que se han de aprobar por mayoría cualificada y que revisten la forma de recomendación al Consejo Europeo, que le corresponde adoptar las conclusiones. Además, refuerza la supervisión de la disciplina presupuestaria.
- La cooperación en el ámbito de espacio de libertad, seguridad y justicia. En la cooperación policial tiene competencia operativa, en virtud que coordina la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.
- El empleo. Le corresponde coordinar las estrategias y agendas sobre la materia.

Facultades de ejecución. Si bien a la Comisión le corresponde la facultad de ejecución, con carácter exclusivo, el Consejo podrá ejercer la facultad por delegación del poder legislativo y sólo se reconoce para casos específicos que habrán de ser justificados. Además, mantiene competencia de ejecución en materia de la PESC, así como en otros ámbitos específicos; por ejemplo, la fijación de precios agrícolas y cuotas pesqueras y en materia de política económica y monetaria (Castro-Rial Garrone, 2012, pp. 118, 119).

Otras facultades. El Consejo está facultado para formular propuestas, por mayoría simple, y elevarlas a la Comisión, que deberá examinarlas y argumentar su decisión al Consejo. Además, tiene competencia organizativa, ya que regula los estatutos de los distintos comités contemplados en

el derecho de familia, creación del "parquet europeo", armonización fiscal, algunos supuestos medioambientales, fiscalidad de la energía, asociación de países y territorios de ultramar (*Cfr*. Jacqué, 2012, p. 312).

los tratados, a excepción de los Comités de las regiones y del Económico y Social.

A manera de resumen, se presentan a continuación de manera simplificada, las competencias de Consejo (Ortega Gómez, 2012, pp. 100-101):

- Adopta juntamente con el Parlamento Europeo los actos de carácter legislativo de la Unión en las condiciones establecidas en los Tratados.
- Adopta, conjuntamente con el Parlamento Europeo, el presupuesto de la Unión en las condiciones establecidas en los Tratados (art. 15.1 TUE).
- Coordina las políticas económicas de los Estados miembros (art. 121 TFUE).
- El Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales y procederá regularmente a una evaluación global de las mismas, art. 121.3 TFUE.
- El Consejo de Asuntos Exteriores elabora la acción exterior de la Unión atendiendo las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y vela por la coherencia de la acción de la Unión.
- Define y aplica la PESC junto al Consejo Europeo (art. 24.1 TUE).
- Constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE (art. 7.1).
- Tiene poder para suspender determinados derechos de los Estados miembros, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de un Estado miembro en el Consejo (art. 7.3 TUE); así generan la revocación de estas medidas (art. 7.4 TUE).
- Ejerce funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados (art. 16.1 TUE).
- Autoriza la apertura de negociaciones dirigidas a la conclusión de acuerdos internacionales, designa al negociador (excepto en los acuerdos comerciales), adopta el texto del acuerdo y presta el consentimiento al mismo (art. 218 TFUE).

## Funcionamiento del Consejo

La programación de las sesiones del Consejo es un atributo de la Presidencia en turno, pero se mantiene cierta flexibilidad, ya que pueden ser solicitadas las sesiones por un Estado miembro o por la Comisión. Además, en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores, podrá reunirse cuando exista una crisis internacional.

La mayoría de las reuniones del Consejo se celebran en Bruselas, donde mantiene su sede, con excepción de los meses de abril, junio y octubre, que se reúne en Luxemburgo (Mangas Martín, 2012, p. 179). Se mantiene un promedio de cien sesiones por año, las cuales se dividen entre las que abordan asuntos legislativos y las que abordan otros asuntos. El orden del día reviste singular importancia y se elabora con carácter provisional, con una antelación mínima de 14 días previos a la sesión. La propuesta de la Presidencia es remitida al COREPER y es adoptada por el propio Consejo. La periodicidad de las sesiones varía: el Consejo de Asuntos Generales lo hace con carácter mensual, mientras que otras formaciones lo hacen con carácter bimensual o trimestral (Castro-Rial Garrone, 2012, p. 119).

El procedimiento de votación responde a la naturaleza de los asuntos o tema objeto de debate que se van a tratar. Existen tres sistemas de votación (Mangas Martín, 2012, pp. 211-215):[12]

- Mayoría simple. Se prevé en pocas ocasiones. Cada Estado posee un voto igual y la mayoría se obtiene cuando votan a favor la mayoría de los Estados que lo componen (voto a favor de 14 Estados miembros). Se aplica en cuestiones de procedimiento y de carácter puramente administrativo, en cuyo supuesto la abstención equivale al voto negativo.
- Mayoría cualificada. Es el procedimiento más generalizado para la formación de la voluntad de la Unión. Se requiere el voto favorable del 55% de los Estados miembros, que representen como mínimo 65% de la población de la UE.[13]
- Unanimidad. Se prevé para decisiones de especial importancia. Todos los votos a favor. La unanimidad responsabiliza a uno o varios Estados del "veto". Las abstenciones no impiden la adopción de decisiones cuando se requiere la unanimidad.

Para proceder a una votación debe estar integrado el quórum, que debe asegurar una presencia mínima de la mitad de los Estados. En la práctica, si no se integra el mínimo para que haya quórum o en el proceso de una deliberación ese mínimo no se mantiene, se suspenden los trabajos.

12 *Cfr*. https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/votingsystem/#:-:text=Dependiendo%20del%20tema%20objeto%20de,la%20poblaci%C3%B3n%20de%20la%20UE.

13 Cabe recordar que, hasta el mes de octubre de 2014, prevaleció la ponderación de votos. Los Estados miembros con las mayores poblaciones tenían de 27 a 29 votos, los de tamaño medio de 7 a 14 votos y los pequeños de 3 a 4 votos. Para poder ser adoptada una decisión debía contar, como mínimo, con 260 de un total de 352 votos. Pero a partir del mes de noviembre de ese año, cambiaron las normas para para el establecimiento de una mayoría cualificada, estableciéndose la doble mayoría: el voto favorable del 55% de los Estados miembros, que representen como mínimo 65% de la población de la UE (*Cfr*. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/weighting_votes_council.html?locale=es).

## Conclusiones

Como se ha podido apreciar, el modelo de la gobernanza en la UE se centra en las peculiaridades de los procesos de decisión, donde la metáfora de las redes, de acuerdo con Morata, encaja perfectamente: "se produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por un lado, y entre éstos y representantes de intereses privados, por el otro." Esta estructura compleja de diferentes niveles articulados por las redes políticas de la Europa comunitaria se ha definido como una mezcla híbrida "de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales" (Morata, 2002, p. 2).

Esta estructura compleja del proceso decisorio comunitario de múltiples capas, extendiéndose tanto debajo del Estado como encima de él, condujo al término compuesto de *gobernanza multinivel* como la acepción europea del modelo. Pero este reconocimiento se da aun antes de que se tipificara la *gobernanza multinivel* (Eilstrup-Sangiovani, 2006, pp. 327-228): en 1963 Lindberg describe a la UE como un sistema político que puede ser analizado en términos de sus capacidades institucionales y procesos de toma de decisión (Lindberg, 1963). Puchala, en 1972 concibe a las comunidades europeas como un complejo sistema de concordancia, en el cual los Estados miembros permanecen como los actores centrales, pero donde otros actores políticos operan en diferentes niveles (subnacional, nacional, trasnacional y supranacional), con diferentes grados de autonomía, dependiendo del tema y área en cuestión. En ese sistema, las relaciones internacionales son mejor descritas en términos de burocracia que de diplomacia (Puchala, 1972, pp. 267-284). Por último, Haas, en 1972 concibe a las Comunidades Europeas como un sistema de traslape asimétrico, en el que diferentes autoridades tomadoras de decisión coexisten en diferentes niveles, frecuentemente con competencias traslapadas (Haas, 1972).

La diferenciación del quehacer político nos remite a la fragmentación de las funciones básicas del *gobierno comunitario*, en concreto de las funciones del poder de ejecución normativa y de dirección de la política interior y exterior. En este esquema, 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 disociarse 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.

## Referencias


Abellán, V., y Vilá, B. (2011). *Lecciones de derecho comunitario europeo* (6.ª ed.). Barcelona, España.

Castro-Rial Garrone, F. (2012). El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo y el Consejo Europeo. En C. Escobar Hernández (coord.), *Instituciones de la Unión Europea*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European integration: A reader*. New York: Palgrave Macmillan.

Europa.eu. (s.f.). *Glosario de la Unión Europea*. https://europa.eu/legislation_summaries/glossary_es.htm

Haas, E. (1972). Introduction: Epistemic community and international policy coordination. *International Organization*, **46**(1).

Jacqué, J. P. (2010). *Droit institutionnel de l'Union européenne* (6.ª ed.). Francia.

Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford, USA: Stanford University Press.

Mangas Martín, A. (2012). El sistema institucional. En A. Mangas Martín y D. J. Liñán Nogueras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (7.ª ed.). España: Tecnos.

Morata, F. (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf

Ortega Gómez, M. (2012). *La Comisión Europea y el gobierno de la Unión*. España: Marcial Pons.

Puchala, D. J. (1972). Of blind men, elephants and international integration. *Journal of Common Market Studies*, **X**.

Rodríguez Iglesias, C., y López Escudero, M. (2006). Estructura institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea. En M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales* (14.ª ed., cap. XXVII). España: Tecnos.

Rodríguez Iglesias, C. (2010). Las Comunidades Europeas. En M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales* (16.ª ed., cap. XXVI). España: Tecnos.

***Sitios web:***

Europa.eu/legislación_ summaries/glossary_es.htm.
https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/weighting_votes_council.html?locale=es
https://www.consilium.europa.eu/es/councileu/votingsystem/#:~:text=Dependiendo%20del%20tema%20objeto%20de,la%20poblaci%C3%B3n%20de%20la%20UE.

# La Comisión Europea

Dámaso Morales Ramírez*

## Resumen

La Comisión Europea (CE), creada en 1957 por el Tratado de Roma, se ha convertido en el órgano ejecutivo supranacional clave de la Unión Europea (UE). Compuesta por comisarios de cada Estado miembro y liderada por un Presidente, la CE desempeña un papel esencial en la protección de los intereses comunes y el funcionamiento adecuado de la UE. Su independencia, vital para actuar en interés de la UE en lugar de los Estados individuales, se refleja en su función crucial en la iniciativa legislativa, proponiendo legislación que requiere aprobación del Parlamento Europeo y el Consejo. Además, supervisa la implementación de políticas para garantizar la cohesión entre los Estados miembros y ejerce una representación internacional destacada, participando en negociaciones comerciales y acuerdos en nombre de la UE. La CE, central en áreas como negociaciones climáticas, política exterior y seguridad, así como gestión presupuestaria, demuestra su diversidad funcional y su importancia para la eficacia de la UE a nivel global.

El propósito del presente trabajo es analizar el papel de la Comisión Europea dentro de la estructura de la Unión Europea, explorando su evolución histórica, funciones y estructura organizacional. El artículo examina cómo esta institución actúa como el órgano ejecutivo de la UE, responsable de proponer legislación, implementar políticas y representar a la UE en negociaciones internacionales.

El ensayo plantea que la Comisión Europea, gracias a su independencia y a sus diversas competencias, es fundamental para el funcionamiento de la UE, ya que trabaja en interés de toda la Unión, más allá de los intereses individuales de los Estados miembros. Se presenta a la Comisión como un actor clave en la formulación y ejecución de políticas, así como en la protección de los derechos y la cohesión entre los Estados miembros.

**Palabras clave***:* Comisión Europea, iniciativa legislativa, representación internacional, presupuesto, política exterior y de seguridad.

* Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de la misma institución, así como excoordinador del Centro de Estudios Europeos y expresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

## Introducción

La Unión Europea (UE) es una organización supranacional que ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la cooperación y la integración económica, política y social entre los Estados miembros. Uno de los pilares fundamentales de la estructura de la UE es la Comisión de la Unión Europea, una institución clave encargada de salvaguardar los intereses comunes y garantizar el funcionamiento adecuado de la Unión.

La Comisión Europea es una institución independiente y supranacional que actúa como el órgano ejecutivo de la UE. Fue establecida por el Tratado de Roma en 1957 y ha evolucionado desde entonces para desempeñar un papel crucial en la formulación y ejecución de las políticas de la UE. Está compuesta por un representante de cada Estado miembro, conocido como Comisario, y está liderada por un Presidente. Cabe destacar que la Comisión debe ser neutral y trabajar en interés de la UE en su conjunto, sin representar los intereses nacionales de los Estados miembros individuales.

La importancia de la Comisión radica en su función de guardiana de los Tratados de la UE y de los intereses generales de la Unión. Tiene el poder de proponer legislación, que debe ser aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Además, la Comisión es responsable de ejecutar y hacer cumplir las políticas y decisiones adoptadas por las instituciones de la UE. Esto incluye supervisar el cumplimiento de las normas de la UE por parte de los Estados miembros y asegurarse de que se apliquen de manera uniforme en toda la Unión.

La Comisión también desempeña un papel importante en la promoción de la cohesión y la solidaridad entre los Estados miembros de la UE. A través de sus políticas y programas, busca reducir las disparidades económicas, sociales y regionales entre los Estados miembros y fomentar el desarrollo sostenible en toda la Unión. Además, la Comisión representa a la UE en la arena internacional y negocia acuerdos en nombre de la Unión.

La independencia de la Comisión es fundamental para su eficacia y legitimidad. Aunque los Comisarios son nombrados por los Estados miembros, una vez en el cargo, deben actuar en interés de la UE en su conjunto y no pueden recibir instrucciones de los gobiernos nacionales. Esto garantiza que la Comisión pueda tomar decisiones basadas en el interés general y no en intereses particulares.

## Historia de la Comisión Europea

La Comisión de la Unión Europea ha evolucionado a lo largo de su historia para convertirse en un órgano ejecutivo clave en la estructura de la Unión Europea. Surgió de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero CECA y se consolidó con los Tratados de Roma, adquiriendo nuevas responsabilidades y funciones. Los tratados fundacionales, como el Tratado de Roma, el Tratado de Fusión, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Lisboa, han sido hitos importantes en la evolución de la Comisión, definiendo su papel y fortaleciendo su papel en la integración europea.

La conclusión de la Segunda Guerra Mundial planteó la imperante necesidad de prevenir futuros conflictos de similar magnitud. Esta empresa implicaba superar desafíos tanto políticos, marcados por la variable y caprichosa voluntad de los Estados, como logísticos y técnicos, que requerían la implementación de un mecanismo eficiente para la administración de recursos bélicos, destacando entre ellos el carbón y el acero.

Jean Monnet, influyente consejero del Gobierno francés, propuso a Robert Shuman, entonces ministro de asuntos exteriores de Francia, un proyecto que culminaría en la famosa Declaración del 9 de mayo de 1950, conocida como el Plan Shuman. Este ambicioso plan proponía la creación de una alta autoridad común que supervisara la producción francoalemana de carbón y acero, con la posibilidad de integrar a otros países europeos (Torres Espinosa, 2008, p. 720).

Este proyecto marcó el inicio de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951, un acuerdo político diseñado para fortalecer las condiciones de paz en el continente. Además de abordar la gestión común del carbón y el acero, la CECA integró como países miembros a Alemania occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

La CECA, al establecer la Alta Autoridad, sentó las bases para las instituciones modernas de la Unión Europea (UE). La evolución de estas instituciones incluyó la transformación de la antigua Asamblea Parlamentaria en el actual Parlamento Europeo, el tribunal en la Corte de Justicia, y el Consejo de Ministros en el Consejo de la Unión Europea.

La Alta Autoridad poseía una función técnica-política con una naturaleza supranacional, de tal suerte que sus decisiones miraban por los objetivos de la CECA más que la de los Estados miembros. En efecto el artículo nueve del tratado establecía que la Alta Autoridad se encargaba de la realización de los objetivos del propio Tratado. Estaba compuesta por nueve miembros que ejercían sus funciones con total independencia, en el "interés común de la Comunidad" (Tratado Constitutivo de La Comunidad Europea Del Carbón y Del Acero, 1951). En el mismo artículo se subraya el carácter supranacional de sus funciones.

La Alta Autoridad actuaba en varios niveles: las decisiones que serán de tipo obligatorio (condición que posteriormente sería muy criticada); las recomendaciones de naturaleza vinculante, pero que dejaba a cada país el método y modos de cumplirlas y por último, los dictámenes no vinculantes.

De cualquier modo, se buscó una suerte de balance en la composición general de las instituciones emanadas del Tratado. El Consejo de Ministros, por ejemplo, representaba a los Gobiernos de los países miembros, y la Asamblea a los parlamentos nacionales (Hallal, 2020). El primer presidente de la Alta Autoridad (1952) fue el propio Jean Monnet.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), conocidos como Tratados de Roma (1957), introdujeron algunas novedades en el sistema de instituciones de la CECA. De entrada, estas dos nuevas comunidades compartirían la Asamblea Parlamentaria que ampliaba el número de sus miembros. La parte ejecutiva, que en la CECA recae en la Alta Autoridad, ahora se fijaba en la Comisión, teniendo cada comunidad la propia. Francia presionó para que estos nuevos órganos "ejecutivos", tuvieran menos poder que el otorgado a la Alta Autoridad, y en su lugar se ampliara el poder del Consejo, que representaba a los gobiernos. Ya en el año de 1966 las tres comunidades se fusionaron en una sola organización, disminuyéndose la burocracia y haciendo más eficiente su administración y funciones.

El Tratado de Fusión (tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión Única de las Comunidades Europeas, 1965) da paso a las Comunidades Europeas y une a la Alta Autoridad y las dos Comisiones en una sola: la Comisión de las Comunidades Europeas. La Comisión adquirió nuevas responsabilidades y se estableció el principio de la colegialidad en la toma de decisiones, con un Comisario por cada Estado miembro. El Acta Única Europea de 1986 fijó que la Comisión sería la única encargada de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo.

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht de 1992) encarnó un cambio fundamental en la estructura de las comunidades, que ahora quedarían unidas en la Unión Europea. El Presidente de la Comisión sería elegido por el Consejo Europeo y aprobados, al igual que el resto de sus miembros, por el Parlamento Europeo. Introdujo la ciudadanía europea y estableció nuevas políticas y áreas de cooperación, como la Política Exterior y de Seguridad Común.

El Tratado de Ámsterdam (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, 1997) crea la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que recae en uno de los vicepresidentes de la propia Comisión

(Hallal, 2020). Otro cambio fundamental y derivado de las ampliaciones de la Unión Europea (UE) fue la representación igualitaria en el reparto de los comisarios que ahora contaría con uno por cada Estado miembro.

Lisboa (Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 2007) otorgó a la UE personalidad jurídica propia ampliándose y fortaleciéndose sus funciones en el ámbito de los objetivos y competencias contenidas en el Tratado.

Lisboa reforzó el papel del presidente de la Comisión y otorgó al Parlamento Europeo un mayor poder en la elección del Presidente y en la aprobación de la Comisión.

Bajo esta revisión del marco institucional, el presidente de la Comisión sería propuesto por el Consejo Europeo, tomando en consideración los resultados de las elecciones y llevando a cabo las consultas necesarias. La propuesta necesitaría la aprobación del Parlamento Europeo mediante una mayoría absoluta.

Posteriormente, en 2012, el Parlamento Europeo buscó fortalecer aún más su influencia en la elección del presidente de la Comisión, estableciendo la práctica de que los partidos políticos europeos propusieran a un candidato principal, conocido como *spitzenkandidaten*. Un ejemplo concreto de este proceso tuvo lugar en las elecciones de 2014, donde Jean-Claude Juncker fue el *spitzenkandidaten* del Partido Popular Europeo. Al ganar las elecciones, el Consejo propuso a Juncker para presidir la Comisión, resultando en su nombramiento como presidente. Este método no solo contribuyó a fortalecer la conexión entre el electorado y la elección del líder de la Comisión, sino que también amplió la influencia del Parlamento Europeo en este proceso clave.

Sin embargo, en las elecciones de 2019, el Consejo Europeo adoptó una postura diferente, interpretando el método *spitzenkandidaten* como una disminución de sus facultades. En este caso, el Consejo omitió este procedimiento y eligió a Ursula Von der Leyen, exministra de defensa de Angela Merkel, como presidenta de la Comisión. Es relevante destacar que Von der Leyen no fue la candidata de ningún partido político europeo, marcando un cambio significativo en la dinámica de selección del líder de la Comisión. Este episodio subraya los desafíos y tensiones inherentes a la distribución de poder entre las instituciones clave de la Unión Europea.

## Estructura de la Comisión Europea

Para comprender plenamente la importancia y funcionamiento de la Comisión, es fundamental analizar su composición, incluyendo el proceso de selección de los comisarios y la estructura interna de la institución.

El proceso de selección de los comisarios de la Unión Europea es complejo e implica la participación de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión. En primer lugar, cada Estado miembro propone a un candidato para el cargo de comisario, quien debe ser competente y con experiencia en áreas relacionadas con las políticas de la UE. A continuación, el Presidente de la Comisión y el candidato a comisario se reúnen para discutir las responsabilidades y las prioridades de su mandato. Posteriormente, el Parlamento Europeo realiza audiencias individuales con cada candidato para evaluar su idoneidad y competencia. Finalmente, el Parlamento Europeo vota para aprobar o rechazar la Comisión en su conjunto, incluyendo a los comisarios propuestos.

Según Peterson y Shackleton (2019), el proceso de selección de los comisarios se basa en la propuesta de los Estados miembros, seguida de la evaluación y la aprobación del Parlamento Europeo.

La Comisión de la Unión Europea está estructurada de manera jerárquica. En la cúspide se encuentra el Presidente de la Comisión, quien es elegido por el Parlamento Europeo y debe ser aprobado por el Consejo Europeo. El Presidente de la Comisión desempeña un papel crucial en la dirección estratégica y la representación externa de la Comisión. Además, existen Vicepresidentes de la Comisión, quienes tienen responsabilidades específicas y asisten al Presidente en la gestión de la Comisión.

La Comisión se divide en Direcciones Generales (DG), que son unidades especializadas responsables de áreas temáticas específicas. Cada DG es liderada por un Comisario, quien supervisa el trabajo en esa área particular y se asegura de que las políticas y las iniciativas se implementen adecuadamente. Además, la Comisión cuenta con servicios administrativos y de apoyo que brindan asistencia técnica y operativa en diversos ámbitos.

De acuerdo con Bache *et al*. (2020), la estructura de la Comisión se basa en un "modelo de organización departamental", donde las Direcciones Generales y los Comisarios desempeñan funciones clave en la implementación de las políticas de la UE.

## Principales funciones de la Comisión Europea

La Comisión Europea desempeña un papel central en la estructura de la Unión Europea, siendo responsable de diversas funciones que contribuyen al funcionamiento y desarrollo de la UE. En este ensayo, exploraremos las principales funciones de la Comisión Europea, centrándonos en su papel en la iniciativa legislativa, la implementación de políticas y la representación de la UE en el ámbito internacional.

1.- Guardiana del acervo comunitario**.** Función primigenia de la Comisión. Refleja su responsabilidad de asegurar que los Estados miembros

cumplan adecuadamente con las leyes y regulaciones establecidas en los tratados que constituyen la UE. Este papel se deriva de los poderes y deberes conferidos a la Comisión en el marco legal de la UE.

La Comisión Europea monitorea de cerca la manera en que los Estados miembros implementan y aplican las disposiciones de los tratados y las leyes de la UE en sus jurisdicciones nacionales. Esto implica evaluar si las normativas europeas se han incorporado adecuadamente a la legislación nacional y si se aplican correctamente en la práctica. También el Tribunal Europeo juega un papel fundamental en esta tarea.

En el caso de que la Comisión sospeche que un Estado miembro no está cumpliendo con sus obligaciones legales de acuerdo con los tratados, puede iniciar procedimientos de investigación. Esto puede incluir la recopilación de información y pruebas, así como el diálogo con las autoridades nacionales.

Si la Comisión encuentra que un Estado miembro está incumpliendo las leyes de la UE, puede iniciar procedimientos de infracción. Estos procedimientos pueden seguir diversas etapas, desde el envío de cartas de advertencia hasta la emisión de dictámenes motivados. En última instancia, la Comisión puede llevar el caso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si el Estado miembro no toma medidas correctivas.

2.- Protección de los derechos de los ciudadanos. La Comisión desempeña un papel fundamental en esta tarea. Los individuos y las empresas pueden presentar quejas a la Comisión si creen que un Estado miembro no está cumpliendo con las leyes de la UE. En respuesta, la Comisión puede investigar estas quejas y tomar medidas si se confirma una infracción.

3.- Iniciativa de proceso legislativo. Este papel distintivo le confiere a la Comisión la capacidad de proponer nuevas leyes y modificaciones a la legislación existente en el marco de la UE. Este proceso es esencial para el desarrollo y la evolución del acervo legislativo de la Unión Europea.

La Comisión tiene la prerrogativa de presentar propuestas detalladas de legislación en diversos ámbitos, abarcando desde cuestiones económicas y comerciales hasta asuntos sociales y ambientales. Estas propuestas pueden surgir como respuesta a necesidades identificadas, problemas emergentes o en línea con los objetivos estratégicos de la UE.

Antes de presentar una propuesta legislativa, la Comisión realiza evaluaciones de impacto exhaustivas. Estas evaluaciones consideran los posibles efectos económicos, sociales y ambientales de la legislación propuesta, garantizando así que las decisiones sean informadas y equilibradas.

La Comisión inicia un proceso de consulta que involucra a una variedad de partes interesadas, como gobiernos nacionales, la sociedad civil, la industria y otras instituciones europeas. Este enfoque colaborativo busca recopilar opiniones y perspectivas diversas antes de finalizar la propuesta legislativa.

Una vez presentada, la propuesta legislativa pasa a través del proceso parlamentario y del Consejo de la UE. El Parlamento Europeo y el Consejo tienen el derecho de revisar, enmendar y aprobar o rechazar la propuesta. Este proceso garantiza una toma de decisiones representativa y democrática.

En muchos casos, el proceso legislativo implica negociaciones trilaterales entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. Estas negociaciones buscan alcanzar un consenso sobre los detalles específicos de la legislación propuesta.

Aunque la Comisión tiene el derecho exclusivo de iniciar la legislación, el Parlamento Europeo y el Consejo también tienen la capacidad de presentar propuestas legislativas. Esto refleja la naturaleza colaborativa del proceso legislativo de la UE y la participación activa de las instituciones europeas en la creación de leyes.

La Iniciativa Legislativa de la Comisión Europea es un pilar clave del sistema legislativo de la UE, garantizando que la legislación promovida esté alineada con los objetivos y valores de la Unión. Este proceso destaca la importancia de la colaboración entre las instituciones de la UE para lograr leyes efectivas y equitativas en beneficio de los ciudadanos europeos. Según Peterson y Shackleton (2019), la Comisión Europea es el "motor legislativo" de la UE, siendo su principal función proponer legislación y asegurar la coherencia y cohesión de las políticas de la UE.

4.- Instrumentación del política y programas en la Unión Europea. Actúa como un ejecutor clave de las decisiones tomadas por el Parlamento Europeo y el Consejo. Este papel abarca diversas áreas y se extiende a través de múltiples políticas y programas destinados a lograr los objetivos estratégicos de la UE.

La Comisión es responsable de llevar a cabo las políticas y programas que han sido acordados de manera conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo. Esto abarca una amplia variedad de áreas, desde políticas económicas y comerciales hasta cuestiones medioambientales y sociales.

Con base en las decisiones legislativas y políticas tomadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión elabora normativas y directrices detalladas que sirven como marco para la implementación. Estos documentos proporcionan orientación sobre cómo los Estados miembros deben aplicar y ejecutar las políticas en sus contextos nacionales.

La Comisión trabaja estrechamente con los Estados miembros para asegurar una implementación coherente y eficiente de las políticas de la UE a nivel nacional. Esto implica la facilitación del intercambio de información, la prestación de asistencia técnica y la monitorización del progreso para garantizar la coherencia en la aplicación.

De igual modo, lleva a cabo un seguimiento constante de la implementación de las políticas y programas, evaluando el progreso y los re-

sultados obtenidos. Esta función de monitoreo es esencial para identificar posibles desafíos, ajustar estrategias si es necesario y garantizar que se alcancen los objetivos previstos.

Debe también presentar informes periódicos al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la implementación de las políticas. Estos informes incluyen análisis detallados sobre el progreso, los desafíos encontrados y las acciones tomadas. La comunicación efectiva con las instituciones europeas y los Estados miembros es clave para la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando surgen problemas en la implementación a nivel nacional, la Comisión juega un papel activo en la resolución de disputas y conflictos. Puede iniciar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no cumplan con sus obligaciones, buscando asegurar el cumplimiento de las normativas europeas. Según Cini y Pérez-Solórzano Borragán (2016), la Comisión Europea tiene un "papel clave en la implementación de políticas y programas de la UE", asegurando la correcta aplicación de las normas y supervisando el cumplimiento de los Estados miembros.

5.- Negociaciones internacionales**.** Son una faceta esencial del papel desempeñado por la Comisión Europea que actúa como representante de la Unión Europea en escenarios globales. Estas negociaciones abarcan una variedad de temas, desde acuerdos comerciales y económicos hasta asuntos de política exterior y cooperación internacional.

La Comisión Europea representa a la UE en negociaciones internacionales, unificando las posturas de los Estados miembros para garantizar una voz coherente y poderosa en la escena mundial. (Hill, C., Smith, M., y Vanhoonacker, S., 2017).

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien también es vicepresidente de la Comisión Europea, desempeña un papel clave en las negociaciones internacionales en nombre de la UE.

La CE negocia acuerdos comerciales en nombre de la UE, buscando reducir barreras comerciales, fomentar la cooperación económica y promover estándares internacionales. (Hoffmeister, F., y Orbie, J., 2019)

La UE, a través de la Comisión Europea, participa activamente en negociaciones climáticas internacionales, como las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La CE contribuye a la formulación y ejecución de la PESC, coordinando la posición de la UE en cuestiones de política exterior y de seguridad.

Asimismo, la CE juega un papel destacado en la participación de la UE en organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La CE negocia y firma tratados y convenios en nombre de la UE, abordando diversos temas, desde derechos humanos hasta cooperación en investigación y desarrollo.

6.- La gestión del presupuesto. Es una responsabilidad crucial de la Comisión Europea, que administra los fondos de la Unión Europea para asegurar un uso eficiente y alineado con las prioridades establecidas. Esta tarea implica la planificación, ejecución y supervisión de los recursos financieros de la UE.

La Comisión Europea elabora el proyecto de presupuesto de la UE, considerando las necesidades y prioridades de la UE. Este proceso implica la colaboración con otras instituciones, como el Parlamento Europeo y el Consejo (Allen y Ruta, 2019).

Bajo esta lógica, la Comisión Europea implementa el presupuesto aprobado, asegurando que los fondos se utilicen eficientemente para lograr los objetivos establecidos en áreas como la cohesión económica y social, la agricultura, la investigación y otros programas clave.

La Comisión supervisa continuamente la ejecución del presupuesto, asegurando la legalidad y eficiencia en el uso de los fondos. Esto incluye auditorías regulares y la evaluación de la eficacia de los programas financiados (Bovens, Schillemans y Hart, 2008).

7.- Protección de los derechos del consumidor. Su tarea incluye la formulación y aplicación de regulaciones y estándares para garantizar que los consumidores europeos disfruten de transacciones justas y seguras.

La CE desarrolla y actualiza la legislación de protección al consumidor, estableciendo normas que abarcan desde la información sobre productos hasta los derechos de devolución. Esto incluye directivas como la Directiva de Derechos del Consumidor y la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales (Micklitz, Cafaggi y Comande, 2018).

La CE trabaja para armonizar las normativas de protección al consumidor en toda la UE, buscando crear un mercado único donde los consumidores puedan confiar en estándares consistentes, independientemente del país en el que realicen sus compras.

La CE se involucra en iniciativas de información y educación para empoderar a los consumidores, proporcionando recursos y consejos sobre sus derechos y cómo tomar decisiones informadas (Cseres, 2018).

La CE supervisa la aplicación efectiva de las normativas de protección al consumidor en los Estados miembros y toma medidas correctivas cuando sea necesario. Esto puede incluir la imposición de multas a empresas que violen las reglas.

Asimismo, trabaja en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de protección al consumidor para garantizar una aplicación coherente de las normativas en toda la UE (Micklitz y Cafaggi, 2013).

La protección del consumidor es una parte integral de la agenda de la Comisión Europea, y estas fuentes ofrecen una visión detallada de sus esfuerzos para garantizar la equidad y la seguridad en las transacciones comerciales dentro de la UE. La Protección del Consumidor garantiza la protección de los derechos del consumidor a través de la formulación y aplicación de regulaciones y estándares.

8.- Supervisión de las políticas agrícola y pesqueras comunes en la Unión Europea. Asegura su coherencia y eficacia. Esta responsabilidad abarca desde la planificación y ejecución de políticas hasta la garantía de que se cumplan los objetivos estratégicos.

La CE participa activamente en el desarrollo de políticas agrícolas y pesqueras comunes, colaborando con otros órganos de la UE, como el Parlamento Europeo y el Consejo. Además, se encarga de la ejecución y aplicación de estas políticas en los Estados miembros. La CE supervisa la implementación de políticas agrícolas y pesqueras para garantizar su coherencia y eficiencia en toda la UE. Esto implica la armonización de enfoques y la evaluación continua de su impacto.

Proporciona asesoramiento técnico a los Estados miembros y partes interesadas en asuntos relacionados con la agricultura y la pesca, asegurando una aplicación efectiva de las políticas establecidas (Matthews, A. 2018).

La CE monitorea el cumplimiento de las políticas agrícolas y pesqueras por parte de los Estados miembros, adoptando medidas correctivas cuando sea necesario y garantizando que se respeten las normas establecidas.

Otra función muy importante en este ámbito es su participación en negociaciones internacionales relacionadas con la agricultura y la pesca en representación de la UE, contribuyendo a la formulación de políticas a nivel global (Young, J. 2016).

La supervisión de las políticas agrícolas y pesqueras por parte de la Comisión Europea es esencial para garantizar la coherencia y eficacia en estos sectores vitales. Las fuentes proporcionadas ofrecen una visión detallada de los enfoques y desafíos en la formulación y aplicación de estas políticas.

9.- Asistencia a países en desarrollo. La Comisión Europea (CE) desempeña un papel activo en este tema mediante programas de cooperación y ayuda. Esta función refleja el compromiso de la Unión Europea (UE) con la promoción del desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de las capacidades en regiones que enfrentan desafíos significativos.

La CE coordina y ejecuta programas de cooperación y desarrollo en colaboración con países en desarrollo, centrándose en áreas como la salud, la educación, la gobernanza, la infraestructura y el desarrollo económico, entre otros. En esta colaboración, la CE integra los principios de desarrollo sostenible en sus programas, promoviendo prácticas que no solo abor-

den las necesidades inmediatas, sino que también fomenten la resiliencia y el crecimiento sostenible a largo plazo (Fioramonti, 2019). La CE proporciona asistencia específica a sectores vulnerables, como mujeres, niños y comunidades marginadas, con el objetivo de abordar las desigualdades y promover la inclusión social, poniendo el acento en en mejorar la gobernanza y fortalecer las instituciones en países receptores, reconociendo la importancia de estructuras sólidas para el desarrollo sostenible.

En materia de cooperación está en estrecha vinculación con organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, para garantizar una respuesta coordinada y eficaz a los desafíos de desarrollo, particularmente en situaciones de crisis humanitarias, proporcionando asistencia de emergencia y apoyo a comunidades afectadas por conflictos, desastres naturales u otras crisis. (Barnett y Adger, 2007, pp. 639-655).

La asistencia a países en desarrollo por parte de la Comisión Europea refleja su compromiso con la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible. Las fuentes proporcionadas ofrecen una perspectiva más amplia sobre los enfoques y desafíos en este importante ámbito de acción.

## Conclusiones

La Unión Europea (UE) ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la cooperación y la integración económica, política y social entre sus Estados miembros. Uno de los pilares fundamentales de su estructura es la Comisión Europea, una institución independiente y supranacional que actúa como el órgano ejecutivo de la UE. A lo largo de su historia, la Comisión ha evolucionado para convertirse en un actor clave en la formulación y ejecución de políticas, representando los intereses generales de la Unión y contribuyendo a la cohesión y solidaridad entre los Estados miembros.

La Comisión, establecida en 1957 por el Tratado de Roma, ha experimentado transformaciones significativas a lo largo del tiempo, desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero hasta la actual Unión Europea. Su evolución ha sido marcada por tratados fundacionales, como el de Maastricht y Lisboa, que han fortalecido su papel y definido su estructura. La independencia de la Comisión es fundamental para su eficacia y legitimidad, ya que actúa en interés de la UE en su conjunto, sin representar los intereses nacionales de los Estados miembros individuales.

En el ámbito histórico, la propuesta del Plan Schuman en 1950 y la creación de la CECA sentaron las bases para las instituciones modernas de la UE, incluida la Comisión. A lo largo de los tratados, se ha avanzado hacia una mayor integración y eficiencia institucional, fusionando las

comunidades y estableciendo nuevas responsabilidades para la Comisión, como la ejecución exclusiva de decisiones adoptadas por el Consejo.

En cuanto a la estructura de la Comisión, su Presidente, elegido por el Parlamento Europeo y aprobado por el Consejo Europeo, desempeña un papel crucial en la dirección estratégica y la representación externa. La Comisión se organiza jerárquicamente, con vicepresidentes y Comisarios responsables de áreas temáticas específicas. La implementación de políticas se lleva a cabo a través de Direcciones Generales y servicios administrativos, con un enfoque en la cooperación con los Estados miembros.

Las funciones principales de la Comisión son diversas y abarcan desde ser guardiana del acervo comunitario hasta la iniciativa legislativa. Su papel como ejecutora clave de las decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo implica la supervisión de la implementación de políticas y la resolución de disputas. Además, la Comisión representa a la UE en negociaciones internacionales, contribuyendo a la formulación de acuerdos y representando los intereses europeos a nivel global.

En el ámbito legislativo, la Comisión posee el derecho exclusivo de iniciativa, presentando propuestas detalladas que son revisadas y aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo. La evaluación de impacto y la consulta a diversas partes interesadas son elementos clave en este proceso, garantizando una toma de decisiones informada y equilibrada.

La Comisión también juega un papel esencial en la gestión del presupuesto de la UE, elaborando el proyecto y asegurando la eficiente ejecución de los fondos. Su responsabilidad en la protección del consumidor y supervisión de políticas agrícolas y pesqueras reflejan su diversidad funcional. Asimismo, su participación activa en asuntos internacionales y programas de cooperación para el desarrollo muestra el compromiso de la UE con la promoción de valores y el fortalecimiento global.

En conclusión, la Comisión Europea, a lo largo de su evolución histórica, ha emergido como un actor central en la estructura de la Unión Europea. Su independencia, funciones variadas y capacidad para representar los intereses comunes son fundamentales para el funcionamiento y la cohesión de la UE. A medida que enfrenta desafíos y tensiones, la Comisión continúa desempeñando un papel vital en la promoción de la cooperación y el desarrollo sostenible en la Unión Europea y a nivel internacional.

## Referencias

Acta Única Europea. (1986). *169 OJ L*. EUR-Lex 11997D/TXT-ES (1997).

Bache, I., *et al*. (2020). *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Barnett, M., y Adger, W. N. (2007). Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*, 26(6), 639-655.

Bovens, M., Schillemans, T., y 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.

Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid. (2018). *Origen y evolución de la Unión Europea*. http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldatayblobheader=application%2Fpdfyblobheadername1=Content-dispositionyblobheadername2=cadenayblobheadervalue1=filename%3DOrigen+y+Evoluci%C3%B3n+de+la+UE.pdfyblobheadervalue2=language%3Des%26site%3DMPDEyblobkey=idyblobtable=MungoBlobsyblobwhere=1352939833870yssbinary=-true

Cini, M., y Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016). *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación. (2019, octubre 9). Los comisarios. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_es

Declaración de Schuman. (1950, mayo). Web oficial de la Unión Europea. Recuperado el 26 de julio de 2022, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Dinan, D. (2017). *Ever closer union: An introduction to European integration*. Palgrave Macmillan.

EUR-Lex 11997D/TXT-ES. (1997). *Diario Oficial n.º C 340 de 10/11/1997, pp. 0001-0144*. OPOCE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT

European Commission. (s.f.). *The College of Commissioners*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/index_en

European Commission. (s.f.). *The European Commission: Composition and structure*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/index_en

European Commission. (s.f.). *The role of the European Commission*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/index_en

Hallal, K. (2020, septiembre 16). Historia y funcionamiento de la Comisión Europea. *El Orden Mundial*. https://elordenmundial.com/historia-funcionamiento-comision-europea-alta-autoridad/

Hill, C., Smith, M., y Vanhoonacker, S. (Eds.). (2017). *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Hoffmeister, F., y Orbie, J. (2019). *The European Union's trade policy*. Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., y Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Losbelgas, S. E., y Dinamarca, S. L. (s.f.). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Micklitz, H. W., y Cafaggi, F. (Eds.). (2013). *The constitutionalization of European private law*. Oxford: Oxford University Press.

Nugent, N. (2020). *The government and politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Peterson, J., y Shackleton, M. (2019). *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Spierenburg, D., y Poidevin, R. (1994). *The history of the High Authority of the European Coal and Steel Community: Supranationality in operation*. London: Weidenfeld and Nicolson.

The European Commission | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. (s.f.). Recuperado el 18 de agosto de 2022, de https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/25/the-european-commission

Torres Espinosa, E. (2008). La Comunidad Europea del Carbón y del Acero: Un exitoso y aún inacabado experimento institucional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 8, 713-742. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstractypid=S1870-46542008000100021yln-g=esynrm=isoytlng=es

Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. (1957). *EUR-Lex 11957E/TXT-ES*, 349.

Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. (1967). *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 74. https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/3.1/COLA1966004

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. (1951). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign

Young, J. (2016). Understanding the EU common fisheries policy. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*.

# Banco Central Europeo: pasado, presente y futuro

Gabriela Uberetagoyena Pimentel*

## Resumen

El Banco Central Europeo (BCE) ha sido esencial en la integración económica y la estabilidad de la zona euro desde su creación en 1998. Surgió de un proceso que se remonta a iniciativas anteriores y se consolidó con el euro y el Tratado de Maastricht. A lo largo de su historia, el BCE ha enfrentado desafíos como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19, respondiendo con políticas y medidas que han permitido avanzar hacia objetivos más amplios de sostenibilidad y estabilidad financiera, integrando consideraciones sobre el cambio climático y la digitalización en sus políticas. Los desafíos que enfrenta en un contexto de incertidumbre mundial demuestran su importante papel en la estabilidad económica de la zona euro y su adaptación continua será vital para una economía europea próspera y sostenible.

Este trabajo plantea que el BCE es una institución clave para la estabilidad y prosperidad de la zona euro, adaptándose a los cambios y desafíos mediante políticas monetarias innovadoras. Enfatiza que el BCE debe continuar enfrentando los retos que surgen en un contexto mundial incierto, como la estabilidad de precios, la cooperación con los Estados miembros, y la inclusión de temas de cambio climático y digitalización en sus políticas.

**Palabras clave:** Banco Central Europeo, política monetaria, Unión Económica y Monetaria, euro.

## Introducción

El origen de las instituciones comunitarias está estrechamente ligado al proceso de integración económica. El Banco Central Europeo tiene su origen con la firma y entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria en 1998 y ha evolucionado en función del contexto y necesidades de la propia Comunidad.

* Instituto Politécnico Nacional – Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás. Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en temas comerciales y de negocios.

El trabajo aborda el papel del BCE en la integración económica de la zona euro, destacando su evolución, desafíos enfrentados en años recientes y compromisos presentes y futuros con consideraciones ambientales, sociales y tecnológicos. Se desarrollan tres partes, en la primera se exponen los antecedentes de su creación, destacando su importancia para la estabilidad y cooperación financiera en la región. En la segunda, se mencionan los desafíos a los que se ha enfrentado a lo largo de su existencia, principalmente a causa de acontecimientos como la crisis financiera global de 2008 y la pandemia por COVID-19, los cuales pusieron a prueba la pertinencia de sus políticas ante la incertidumbre global. Se destaca cómo el BCE ha ampliado su enfoque más allá de la estabilidad de precios, incorporando objetivos relacionados con la sostenibilidad y la estabilidad financiera a largo plazo en sus políticas y decisiones.

En la tercera, se mencionan los desafíos significativos que el BCE enfrenta en el presente y en el futuro, como mantener la estabilidad de precios en un entorno económico incierto, coordinar políticas con los Estados miembros e incorporar los temas del cambio climático y la digitalización a la política monetaria.

## El pasado: orígenes y formalización del BCE

El interés por coordinar esfuerzos en materia monetaria a nivel europeo tiene sus orígenes aún antes de la formación de la Unión Europea. Tal fue el caso de la Unión Monetaria Austro-Húngara, que desde 1750 introdujo el gulden con uso extendiendo en toda Europa Central. Otro esfuerzo fue la Unión Monetaria Escandinava, que duró de 1873 a 1914 entre Dinamarca, Noruega y Suecia, cuya moneda fue la corona. Un ejemplo más fue la Unión Económica de Bélgica y Luxemburgo de 1921, con una tasa de cambio fija y común frente a terceros que logró que el franco belga adquiriera un papel sobresaliente como medio de pago. A ésta se unió Países Bajos en 1960, pero al incorporarse a la Unión Europea dicha unión monetaria perdió sentido (López y Fernández, 1998).

Ya en el contexto comunitario, el Tratado de Roma de 1957 poco aspiró, de inicio, en el ámbito monetario, pues el modelo de las economías europeas estaba basado en el sistema Bretton Woods, por lo que se daba por sentada la estabilidad monetaria. Una primera etapa en la ruta hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) se ubica con la creación del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros en 1964, cuya coordinación se llevó a cabo a través de consultas e intercambios de información. Sin embargo, en 1969, en la Cumbre de La Haya, por primera vez los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros establecieron como objetivo un plazo de diez años en tres fases para imple-

mentar la UEM (conocido como Informe Werner), pero la devaluación del dólar de 1971 y la consecuente crisis del sistema monetario internacional detuvieron el proyecto.

Una segunda etapa hacia la UEM tuvo lugar en 1972 en la Cumbre de París, con la creación de un mecanismo que permitiría fluctuar a las monedas de forma controlada frente al dólar dentro de márgenes establecidos, conocido como la "serpiente en el túnel". Para coordinar esta política, se creó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) en 1973, dotado de personalidad jurídica, con sede en Basilea. En 1976 asumió la facultad de administrar los préstamos comunitarios por desajustes en la balanza de pagos (BCE, 2020).

Lo difícil del contexto económico de esos años, más la crisis del petróleo, hizo que el proyecto tampoco prosperara y en poco tiempo sólo quedaban en el mecanismo algunos países como Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Dinamarca, bajo la zona de influencia de Alemania (Rakic y Scheinert, 2020).

La tercera etapa comenzó en 1978 en los Consejos Europeos de Bremen y Bruselas, en donde se planteó la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), con tres elementos básicos: el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) o Mecanismo Europeo de Cambio (MEC), una Unidad Monetaria Europea (ECU) y el FECOM, que ya venía funcionando desde cinco años atrás. Fue firmado bajo carácter voluntario y diferenciado, por lo que el Reino Unido se exceptuó de los entonces nueve miembros.

El MTC era el componente central. Consistió en la restricción de los tipos de cambio a márgenes de fluctuación específica, con el objetivo de impulsar la integración monetaria por medio de una unidad de cuenta única, que era el segundo elemento, el ECU, por sus siglas en inglés. Funcionó hasta el 31 de diciembre de 1998 como la unidad de cuenta del SME y antecedente directo del euro.

El ECU era una cesta de monedas, compuesta por la suma de una cantidad fija de 12 de las 15 monedas de los entonces países miembros. El porcentaje de cada uno en la cesta se estableció según su participación en el comercio intracomunitario, su cuota en el FECOM y el PIB. Operó como una moneda virtual y nunca se acuñaron monedas ni se emitieron billetes, más que en ocasiones especiales de conmemoración y con la finalidad de coleccionarlas.

La primera mitad de la década de los ochenta transcurrió entre discusiones sobre los avances de la integración europea y los desencuentros presupuestales e institucionales entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Para 1985 se convocó a una conferencia intergubernamental para destrabarla y en 1986 se firmó el Acta Única Europea, que constituye la primera modificación al Tratado de Roma de 1958 y en lo que a cuestiones monetarias se refiere, se reconocieron en ella nuevas competencias, pero solo de forma enunciativa en la Subsección II, artículo 20, reforzando la cooperación a través del SME y el desarrollo del

ECU. No obstante su carácter enunciativo, significó la continuidad de los esfuerzos (Acta Única Europea, 1987).

Para 1988, se creó un comité para renovar la UEM dirigido por el presidente de la Comisión Europea, quien presentó el famoso Informe Delors, que proponía la implementación de la UEM en tres etapas, incluyendo el establecimiento de normas presupuestarias con límites a los déficits nacionales y la creación de un banco central independiente encargado de regular la política monetaria: el Banco Central Europeo (BCE).

Esto abre el camino a la última y definitiva etapa para concretar la UEM. En 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo emplazó a una conferencia intergubernamental para determinar cambios al Acta Única; mientras tanto, la primera fase comenzó casi de inmediato. El resultado fue el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, adoptado en diciembre de 1991 y en vigor a partir del 1 de noviembre de 1993, cuyo principal objetivo fue la consolidación del mercado único y marcar el camino hacia la moneda única. A continuación se describen las fases para alcanzarlo:

### *Fase 1: del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993*

Se estableció el objetivo de consolidar el mercado interior, por lo que se requería de una mayor coordinación de la política monetaria a través de los bancos centrales y la eliminación de obstáculos a la integración financiera. Todo ello implicaba mantener el ECU y mejorar la convergencia económica (ver Tabla 1), para lo que se establecieron los llamados Criterios de convergencia de Maastricht.

**Tabla 1. Criterios de convergencia de Maastricht**

| Criterio | Indicador | Convergencia |
|---|---|---|
| Estabilidad de precios | Tasa de inflación | ± 1.5 % a la de los tres miembros con mejor desempeño. |
| Finanzas públicas<br>Solidez | Déficit público como % del PIB | No superior al 3% |
| Sostenibilidad | Deuda pública en % del PIB | No superior al 60% |
| Duración de la convergencia | Tipos de interés a largo plazo | No más de 2% al de los miembros con mejor comportamiento |
| Tipos de cambio | Desviación con respecto al tipo de cambio central | Participación en el MTC por dos años sin fluctuación grave |

Fuente: Comisión Europea (2007).

### *Fase 2: del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998*

Se reforzaron los objetivos de la primera fase con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), que inicia los preparativos para introducir la

moneda única, a la cual se decidió poner el nombre de *euro* en el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Asimismo, se organizó un concurso para su diseño, cuyos ganadores fueron presentados un año después.

En 1997, se adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la finalidad de supervisar la política fiscal y asegurar la continuidad de la disciplina en ese ámbito a la entrada en vigor del euro. Éste, a su vez, sería supervisado por la Comisión Europea.

Para 1998, 11 Estados miembros cumplían con los criterios de convergencia y ese fue el primer grupo que adoptó el euro al año siguiente (ver Tabla 2). De los 15 integrantes, Dinamarca y Reino Unido optaron por no participar y Grecia y Suecia no alcanzaron los criterios.

Este mismo año se estableció el Sistema Europeo de Bancos Centrales, formado por el Banco Central Europeo (BCE) sustituyendo al IME y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

El último día de ese año se fijaron irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas nacionales (ver Tabla 2) respecto al euro y se implementó un nuevo Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC II) para mantenerlos estables entre las monedas de los países que adoptarían la moneda única y los que todavía no lo harían. La política monetaria de la zona del euro (aquellos países que incorporan al euro como moneda) se encomendó al Eurosistema.

**Tabla 2. Tipos de conversión irrevocablemente fijados (valor por 1€)**

| País | Moneda | Valor | Fecha de adopción |
|---|---|---|---|
| Irlanda | Libra irlandesa | 0,787564 | 1999 |
| Francia | Franco francés | 6,55957 | 1999 |
| Finlandia | Marco finlandés | 5,94573 | 1999 |
| Bélgica<br>Luxemburgo | Franco belga<br>Franco luxemburgués | 40,3399 | 1999 |
| Países Bajos | Florín holandés | 2,20371 | 1999 |
| Portugal | Escudo portugués | 200,482 | 1999 |
| Alemania | Marco alemán | 1,95583 | 1999 |
| España | Peseta española | 166,386 | 1999 |
| Austria | Chelín austriaco | 13,7603 | 1999 |
| Italia | Lira italiana | 1936,27 | 1999 |
| Grecia | Dracma griega | 340,750 | 2001 |
| Eslovenia | Tólar esloveno | 239,640 | 2007 |
| Chipre | Libra chipriota | 0,585274 | 2008 |
| Malta | Lira maltesa | 0,429300 | 2008 |
| Eslovaquia | Corona eslovaca | 30,1260 | 2009 |
| Estonia | Corona estonia | 15,6466 | 2011 |
| Letonia | Lat letón | 0,702804 | 2014 |
| Lituania | Lita lituana | 3,45280 | 2015 |
| Croacia | Kuna croata | 7,53450 | 2023 |

Fuentes: Reglamento (CE) No 2866/98 del Consejo. Unión Europea (2020) y Consejo Europeo (2022).

### *Fase 3: A partir del 1 de enero de 1999*

En esta etapa entró en vigor el euro de manera virtual o escritural, es decir, solamente para efectos contables y de forma electrónica para negocios y finanzas en operaciones sin dinero en efectivo (Comisión Europea, 2007). En la vida cotidiana de los ciudadanos esta introducción fue paulatina, principalmente a través del doble etiquetado de los precios de los productos en los comercios de todo tipo. Este periodo de transición de tres años tuvo la meta de retirar las monedas nacionales y la entrada en circulación de billetes y monedas en los 11 países aprobados, a los cuales se adhirió Grecia en 2001.

Finalmente, el 1 de enero de 2002 el euro empezó a circular entre los ciudadanos, hasta llegar a un total de 20 Estados pertenecientes a la zona euro en 2023, siendo el Banco Central Europeo la cabeza de esta histórica transición.

## El presente: su papel ante los acontecimientos más relevantes de los últimos años

Como se mencionó, el Banco Central Europeo opera formalmente desde junio de 1998 como el órgano rector de la política monetaria de la Unión Europea. Su sede fue establecida en el Tratado de Ámsterdam en Fráncfort del Meno, Alemania, donde actualmente ocupa el edificio llamado Grossmarkthalle.

De acuerdo con el Artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituye, junto con los Bancos Centrales Nacionales (BCN), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y con los Bancos Centrales de los países de la zona euro, el Eurosistema.

Asimismo, "su objetivo principal [... (es)] mantener la estabilidad de precios [... y] prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para la consecución de los objetivos de ésta" (TFUE, 2012, p. 167).

Este mismo artículo le confiere personalidad jurídica y autonomía en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas, por lo que ordena a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea y a los Gobiernos de los Estados miembros acatar dicho *status* y consultarlo sobre cualquier acto o proyecto de normativa dentro del ámbito de sus atribuciones.

Las funciones básicas que debe desarrollar, de acuerdo con el Artículo 3 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, anexos al TFUE, son las siguientes: "definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de cambio de di-

visas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 de dicho Tratado, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; promover el buen funcionamiento del sistema de pagos" (TFUE, 2012, p. 230).

Adicionalmente a las mencionadas, ejerce funciones consultivas "sobre cualquier propuesta de acto de la Unión comprendido en el ámbito de sus competencias; por las autoridades nacionales, acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y con las condiciones que disponga el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 41 [además de estar facultado para] presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales, acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias" (TFUE, 2012, p. 231).

En virtud del artículo 6 del TFUE, además de sus funciones en el ámbito monetario, el BCE tiene una función específica en cuanto a la estabilidad financiera. Dicha función se define como supervisión prudencial de las entidades de crédito, lo que significa que se encarga de examinar los riesgos potenciales a nivel del sistema financiero e interviene para prevenir que estos empeoren, en el marco de un Mecanismo Único de Supervisión integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes.

Por último, otras funciones adjetivas del BCE son la autorización de la emisión de los billetes de la zona euro, la recopilación de la información estadística nacional y la coordinación de la cooperación con otras instituciones y foros dentro y fuera del ámbito comunitario.

En cuanto a su organización interna, el BCE tiene cuatro órganos rectores. El Comité Ejecutivo, el Consejo de Gobierno, el Consejo General y el Consejo de Supervisión. En la Tabla 3 se proporcionan algunos datos específicos de cada uno de ellos.

El marco operativo original del BCE era el esquema de bandas de control de los tipos de interés, es decir, una gestión basada en el establecimiento de un rango dentro del cual la tasa de referencia podía fluctuar de manea libre dependiendo de las condiciones económicas, con un límite superior e inferior. De esta manera, si la tasa de interés se acercaba al límite superior de la banda, el banco podía intervenir para reducir la tasa; si la tasa se aproximaba al fondo inferior, se aumentaba el tipo de interés para mantenerla dentro de los límites establecidos.

A partir de la crisis financiera de 2008 y hasta 2014, el BCE introdujo un conjunto de medidas no convencionales que evolucionaron hacia un esquema de tipos mínimos en la práctica, aunque no oficialmente (Baglioni, 2024). Dicho sistema, como su nombre lo indica, establece un límite mínimo para los tipos de interés, lo que representa el nivel más bajo al que los bancos pueden prestar dinero. Con ello se pretendía estimular la

economía al hacer que el costo del crédito fuera más bajo y atractivo y mantener la estabilidad financiera en la zona euro.

Entre finales de 2014 y comienzos de 2015, el BCE implementó una política QE (*Quantitative Easing*), es decir, de flexibilización cuantitativa, en la que se compraron masivamente bonos soberanos para inyectar liquidez a la economía, reducir las tasas a largo plazo y estimular el crédito y la inversión en la zona euro (BCE, 2015).

### Tabla 3. Órganos rectores del Banco Central Europeo

| Órgano | Composición | Función |
|---|---|---|
| Comité Ejecutivo | Presidente, Vicepresidente y cuatro miembros.<br>Nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada. | - Prepara las reuniones del Consejo de Gobierno.<br>- Aplica la política monetaria para la zona del euro, acorde a las decisiones del Consejo de Gobierno.<br>- Marca las directrices a los Bancos Centrales Nacionales (BCN) de la zona euro.<br>- Gestiona las actividades cotidianas.<br>- Ejerce algunas competencias de carácter regulatorio. |
| Consejo de Gobierno | Seis miembros del Comité Ejecutivo y los veinte (hasta 2023) gobernadores de los BCN de la zona euro.<br>Se reúne dos veces al mes, toma decisiones de política monetaria cada seis semanas y se informan en rueda de prensa, encabezada por el Presidente y Vicepresidente. | - Se ejercen 21 votos. En el TFUE se estableció la condición de que al superar los 18 países que adoptaran el euro se asumiría un sistema de rotación de votos. Los miembros del Comité Ejecutivo tienen un voto cada uno (6); Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos comparten 4; los restantes 15 miembros hasta 2023, comparten 11 votos que se turnan mensualmente.<br>- Máximo órgano de toma de decisiones, responsable de fijar tipos de interés y dirigir la política monetaria.<br>- Adopta las directrices y toma las decisiones para garantizar el desempeño de las funciones del BCE y el Eurosistema.<br>- Adopta decisiones relativas al marco general de la supervisión bancaria, en conjunto con el Consejo de Supervisión.. |
| Consejo General | Presidente y el Vicepresidente del BCE y los gobernadores de los BCN de los Estados miembros de la UE.<br>Los otros miembros del Comité Ejecutivo, el Presidente del Consejo de la UE y un miembro de la Comisión Europea asisten a las reuniones sin derecho a voto. | - Es órgano de transición mientras todos los Estados miembros de la UE introduzcan el euro. Se disolverá en cuanto esté completa la UEyM.<br>- Asesora al BCE.<br>- Recopila estadísticas.<br>- Prepara el informe anual.<br>- Funciones administrativas.<br>- Fija irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas de los Estados miembros de la UE frente al euro. |
| Consejo de Supervisión | Presidente, nominado y recomendado por el Consejo de la UE.<br>Vicepresidente, electo entre los miembros del Comité Ejecutivo.<br>Cuatro representantes del BCE.<br>Representantes de los supervisores nacionales. | - Se reúne cada tres semanas para discutir los temas de supervisión: vigilancia de las políticas y actuación de los bancos más grandes e importantes de la zona euro. |

Fuente: BCE (2024).

Dentro de esta política se implementaron diversos programas de compra de activos como los APP (Programas de Compra de Activos, por sus siglas en inglés), dentro de los cuales hicieron compras de bonos corporativos (CSPP), valores del sector público (PSPP), bonos de titulación de activos (ABSPP) y adquisiciones de bonos garantizados (CBPP3).

Asimismo, se aplicaron una serie de operaciones de refinanciamiento a largo plazo con objetivo específico, con las cuales se proporcionó financiamiento a bancos comerciales de la zona euro a tasas de interés moderadas para mejorar las condiciones del sistema bancario, que a su vez se replicaron con préstamos a empresas y hogares (Baglioni, 2024).

De forma muy similar, como reacción a la crisis pandémica, a partir de marzo de 2020 y hasta 2022 se adoptaron nuevamente medidas QE. Tal fue el caso del Programa de Compra de Emergencia Pandémica (PEPP), consistente en la compra de diferentes tipos de activos en los mercados financieros para inyectar liquidez al sistema financiero, reducir las tasas y ayudar a que las personas y empresas tuvieran acceso a financiación de manera más asequible para afrontar la crisis (BCE, 2021).

En 2022, el BCE abandonó las políticas de QE e inició un proceso de normalización. Sin embargo, en respuesta a la incertidumbre que priva en el contexto regional y mundial de 2023 y 2024, "en su proceso de toma de decisiones, el BCE adopta un enfoque que varía en función de los datos de una reunión a otra" (Parlamento Europeo, 2024, p. 5).

Este proceso de normalización de la política monetaria del BCE se enfrentó al reto de lograr la estabilidad de precios, tema que se vio influido por una serie de factores: la reactivación económica que vino después de los momentos cruciales de la pandemia por COVID-19 llevó a que la demanda superara la capacidad de producción de ciertos bienes, lo que generó escasez y aumento de precios; la inyección de grandes cantidades de dinero en la economía para mitigar los efectos de la pandemia contribuyó a aumentar la demanda agregada y, por ende, la inflación; el confinamiento y las restricciones a la movilidad provocaron interrupciones en las cadenas de suministro globales, dificultando el transporte de bienes y materias primas, la escasez de mano de obra en algunos sectores y el aumento de los precios del transporte marítimo y terrestre debido a la escasez de contenedores, la congestión en los puertos y el aumento del precio del combustible; la invasión rusa a Ucrania ha provocado una reducción de la oferta de petróleo y gas natural, lo que ha llevado a un aumento significativo de los precios de estos combustibles; entre otros. Ante este panorama, las políticas expansivas que había venido operando el BCE giraron en torno a medidas restrictivas. Según palabras de su propia presidenta:

> 2022 supuso un punto de inflexión para la política monetaria del BCE. Las perspectivas de inflación cambiaron abruptamente cuando dos tipos

> de shock golpearon la economía al mismo tiempo... Por eso tomamos una serie de medidas para normalizar esa postura y responder rápidamente al desafío inflacionario emergente (Lagarde, 2023, mayo).

Con una serie de medidas se refiere a la reducción gradual y finalización de compras netas de activos en el marco del programa de compra de activos (APP); al ajuste de tasas de interés a la alza en julio de 2022, por primera vez en 11 años y aumentos en varias ocasiones en las reuniones de política monetaria posteriores; a la revisión de los términos y condiciones de las operaciones de financiación a más largo plazo; a la introducción de consideraciones sobre el cambio climático en la política monetaria a partir de octubre de 2022, fecha en que se tomaron medidas para descarbonizar las tenencias de bonos corporativos en sus carteras, es decir, redujeron gradualmente la compra de bonos a empresas que generan grandes huellas de carbono, en su lugar, se comenzó a favorecer empresas que tienen un buen desempeño ambiental, asimismo, se establecieron límites en la cantidad de activos de empresas altamente contaminantes que los prestatarios pueden usar como garantía cuando piden préstamos al Eurosistema; al avance en la transición a un euro digital como posible emisión futura.

El año 2023, en un marco de celebración de 25 años de su fundación, se consolidaron estas medidas para controlar la inflación, pero también una política monetaria que se adecua a los pilares de la política de la Unión Europea en general: el cambio climático y la digitalización.

De acuerdo con el BCE (2024), dos factores clave permitieron que la inflación disminuyera drásticamente, por un lado, la disminución de los efectos de la crisis postpandemia y el control de precios de los energéticos que había impulsado al alza la guerra entre Rusia y Ucrania y, por otro lado, el efecto positivo del endurecimiento de la política monetaria con el aumento de 200 puntos a las tasas de interés.

Por estas razones, la política monetaria mantiene, hasta lo revisado en abril de 2024, las tasas de interés oficiales en los niveles alcanzados mientras las condiciones así lo requieran, basándose en datos y criterios específicos. En cuanto a su balance se ha normalizado, afrontando a vencimientos y haciendo reembolsos anticipados en operaciones de financiación a largo plazo. La adopción de medidas que contribuyan a la mitigación del cambio climático continúa favoreciendo a empresas con un mejor desempeño climático. Asimismo, ha comenzado la publicación de información financiera relacionada con el clima. Por lo que corresponde a la digitalización, el BCE ha trabajado en mejorar los sistemas de pago y lanzó el nuevo sistema de pago mayorista T2, lo que contribuye a una mayor eficiencia de los mercados financieros en Europa. Además, se inició la fase de preparación del proyecto del euro digital, complementario al efectivo.

Es importante decir que la continuidad de la expansión de la zona euro, con la incorporación de Croacia, como miembro número veinte, demuestra la estabilidad y atractivo de la moneda común.

## Los retos futuros

Derivado del análisis de las recientes medidas de política monetaria implementadas por el BCE y el contexto mundial de los últimos años, la institución enfrenta una serie de desafíos, algunos de los cuales se puntualizan a continuación:

1. Aunque se ha logrado controlar la inflación a través de medidas restrictivas, mantener la estabilidad de precios de manera sostenible a largo plazo es un desafío constante, especialmente considerando los persistentes y potenciales conflictos geopolíticos que afectan los precios de los energéticos y generan incertidumbre.
2. La coordinación de la política monetaria con las políticas de los Estados miembros es crucial para garantizar la estabilidad económica en la zona euro. A futuro, el equilibrio entre estas medidas restrictivas y expansivas será determinante para estimular el crecimiento económico.
3. Asegurar la estabilidad del sistema bancario en la zona euro mediante su función de supervisión efectiva y prudencial de las entidades financieras es esencial para prevenir crisis financieras y mantener la confianza de los inversores y depositantes en el sistema bancario. Asimismo, la transparencia y comunicación clara con el público y los mercados financieros sobre las decisiones y acciones del BCE es fundamental para mantener la confianza y comprensión de las políticas y medidas adoptadas por la institución.
4. La incorporación de consideraciones sobre el cambio climático en la política monetaria es un paso importante, pero el BCE enfrentará el reto de seguir avanzando en este aspecto, promoviendo la financiación verde y favoreciendo a empresas con un mejor desempeño ambiental sin comprometer la estabilidad financiera.
5. Digitalización y seguridad financiera: El desarrollo del euro digital y la mejora de los sistemas de pago son avances significativos, pero aún están por delante los retos de garantizar la seguridad cibernética y la protección de datos en el ámbito financiero, especialmente en un contexto de crecientes ciberataques y vulnerabilidades digitales.

## Conclusiones

El Banco Central Europeo (BCE) ha sido un pilar fundamental en el proceso de integración económica de la Unión Europea y la consolidación de la zona euro como un espacio monetario sólido y estable. A lo largo de su historia, desde su creación con la Unión Económica y Monetaria en 1998 hasta la actualidad, el BCE ha enfrentado diversos desafíos y ha evolucionado para adaptarse a un entorno económico y financiero cambiante.

En cuanto a su pasado, hemos visto cómo el BCE surgió como parte de un proceso más amplio de integración monetaria que se remonta a iniciativas anteriores como la Unión Monetaria Austro-Húngara y la Unión Monetaria Escandinava. Sin embargo, fue con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) y posteriormente con el Tratado de Maastricht que se sentaron las bases para la introducción del euro y el establecimiento del BCE como el banco central de la zona euro.

Durante el presente, el BCE ha desempeñado un papel crucial en la gestión de la política monetaria y la estabilidad de precios en la zona euro. A través de medidas como los programas de compra de activos (QE) y el Programa de Compra de Emergencia Pandémica (PEPP), el BCE ha respondido a desafíos económicos significativos, incluida la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19. Además, ha avanzado en la integración de consideraciones sobre el cambio climático en sus políticas, demostrando su compromiso con objetivos más amplios de sostenibilidad y estabilidad financiera.

Mirando hacia el futuro, el BCE enfrenta retos importantes. Mantener la estabilidad de precios en un entorno de incertidumbre geopolítica y económica, coordinar eficazmente la política monetaria con las políticas de los Estados miembros y garantizar la estabilidad del sistema bancario son aspectos clave que requerirán atención continua y estratégica. Asimismo, la integración de consideraciones sobre el cambio climático y la digitalización en las políticas del BCE seguirá siendo un área de desarrollo importante en los próximos años.

## Referencias

Acta Única Europea. (1987, 29 de junio). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, DO L 169/2. República Italiana.

Baglioni, A. (2024). The European Central Bank: Twenty-five years of single monetary policy in the euro area. En *Monetary Policy Implementation*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-53885-8_4

Banco Central Europeo. (2015). *El BCE anuncia la ampliación de su programa de compras de activos*. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.es.html

Banco Central Europeo. (2020). *El Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (1973-1993)*. https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emcf/html/index.es.html

Banco Central Europeo. (2021). *¿Qué es el programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP)?* https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me/html/pepp.es.html

Banco Central Europeo. (2024). *Annual report 2023*. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ecb.ar2023-d033c21ac2.en.pdf

Banco Central Europeo. (2024). *Our leadership*. https://www.ecb.europa.eu/ecb/decisions/html/index.en.html

Comisión Europea. (2007). *Una Europa, una moneda. El camino al euro*. Bélgica: Comunidades Europeas.

Consejo Europeo. (2022). *Croacia entrará en la zona del euro el 1 de enero de 2023: el Consejo adopta los últimos actos jurídicos necesarios*. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/12/croatia-set-to-join-the-euro-area-on-1-january-2023-council-adopts-final-required-legal-acts/

Lagarde, C. (2023, mayo). The year at a glance. En *Annual report 2022*. Banco Central Europeo. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ecb.ar2022-8ae51d163b.en.pdf

López Roa, A. L., y Fernández-Oliva, E. C. (1998). *Las fases de la Unión Económica y Monetaria: criterios de convergencia, el euro*. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1961518

Parlamento Europeo. (2024). *La política monetaria europea. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_2.6.3.pdf

Rakić, D., y Scheinert, C. (2020). *La historia de la UEM*. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria

Reglamento (CE) n.º 2866/98 del Consejo. (1998, 31 de diciembre). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Bruselas.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - TFUE. (2012). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Lisboa.

# ¿Podría el Tribunal Constitucional Federal (TCF) de Alemania descarrilar la construcción europea?

Francisco Tortolero Cervantes*

## Resumen

El fallo del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (TCF), emitido el 5 de mayo de 2020 en medio de la pandemia de COVID-19, ha provocado una significativa turbulencia en el ámbito político y jurídico europeo. Este fallo declaró que ciertas políticas monetarias del Banco Central Europeo (BCE) excedían sus competencias conforme a los tratados fundacionales de la Unión Europea (UE) y contravenían principios del derecho constitucional alemán. Este acto de declarar *ultra vires* acciones de una institución europea por parte de un tribunal nacional ha levantado preocupaciones acerca de su impacto en el proceso de integración europea, potencialmente minando la confianza mutua y la cohesión entre los Estados miembros.

La sentencia sugiere un cambio potencial en la dinámica entre las jurisdicciones nacionales y las comunitarias, planteando la posibilidad de que otros tribunales nacionales puedan seguir un camino similar. Este escenario podría favorecer a los movimientos soberanistas y euroescépticos, reforzando las tensiones entre las jurisdicciones y desafiando la unidad de la UE. Sin embargo, también podría representar una oportunidad para recalibrar y fortalecer la integración europea, si se utilizan estas decisiones para ajustar y mejorar la coordinación y cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE.

El artículo se propone analizar el impacto del fallo del TCF sobre la política monetaria del BCE y sus posibles repercusiones en la integración europea. Este fallo plantea un desafío a la autoridad del BCE y, por extensión, a la cohesión de la Unión Europea, cuestionando la primacía de las decisiones comunitarias sobre las jurisdicciones nacionales.

**Palabras clave:** Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Banco Central Europeo, política monetaria, *ultra vires*, jurisdicción.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## Introducción

En el complejo panorama político y jurídico de la Unión Europea (UE), el fallo emitido el 5 de mayo de 2020 por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (TCF) representa un momento decisivo, especialmente en un periodo ya marcado por la incertidumbre y las crisis derivadas de la pandemia de COVID-19. Este pronunciamiento judicial ha resaltado la fricción continua entre la soberanía nacional y la autoridad supranacional, desafiando la expansión de las políticas monetarias del Banco Central Europeo (BCE) y cuestionando su alineación con los tratados que fundamentan la UE. Al declarar que ciertas acciones del BCE son *ultra vires*, es decir, más allá de sus competencias legales, el TCF no solo cuestiona la legalidad de las decisiones del Banco Central, sino que también instiga un debate más amplio sobre los límites de la integración europea y la autonomía de sus instituciones.

Este fallo judicial tiene el potencial de alterar significativamente la dinámica entre las autoridades nacionales y las supranacionales dentro de la UE, planteando preguntas esenciales sobre la compatibilidad de las normas europeas con las constituciones nacionales. La decisión del TCF refleja una tensión que podría inspirar a otros tribunales nacionales a emprender acciones similares, lo que aumentaría las discrepancias jurídicas y políticas entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Este contexto podría servir como catalizador para movimientos soberanistas y euroescépticos, quienes podrían interpretar la sentencia como un respaldo a sus posturas críticas hacia la centralización de poder en la UE.

Al mismo tiempo, la crisis desencadenada por esta sentencia ofrece una oportunidad única para revisar y fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación dentro de la Unión. Si bien la decisión subraya los desafíos de mantener una unión política y económica entre naciones con fuertes identidades y marcos legales independientes, también invita a una reflexión profunda sobre cómo puede evolucionar la integración europea para responder no solo a las aspiraciones políticas y económicas comunes, sino también a las necesidades y limitaciones individuales de cada Estado miembro. Esta situación ofrece un escenario para que la UE recalibre su enfoque y fortalezca su estructura institucional, asegurando que tanto las aspiraciones de integración como las de autonomía nacional puedan coexistir de manera más armónica y eficaz.

## Reflexiones iniciales

En un ambiente marcado por la incertidumbre sobre el futuro de la UE, la sentencia dictada el 5 de mayo de 2020 por el TCF irrumpió en la escena política de todos los países europeos en plena emergencia del COVID-19. Se trata del fallo "PSPP (BVerfG, 2020), sobre la política monetaria del BCE para la zona euro.

A juicio del TCF, una serie de decisiones del BCE debía entenderse en contravención a normas básicas de los tratados fundacionales de la Unión, al no respetar los límites de la política monetaria común; pero no sólo eso: también, tales medidas habían vulnerado disposiciones del ámbito doméstico; a saber, la Ley Fundamental alemana, en lo relativo al derecho al voto (art. 38 LF párr. 1); y al principio democrático de la estructura estatal (art. 20 LF párr. 1 y 2) así como a la "cláusula de eternidad" (art. 79 LF párr. 3) (Ortega, 2020). En esa línea argumentativa de los jueces alemanes, el BCE había actuado fuera de sus atribuciones; no había evaluado las medidas comunitarias a la luz del principio de proporcionalidad y las había escindido con atribuciones presupuestales y de política económica, que debían corresponder al ámbito nacional. Al hacer una infrecuente declaración *ultra vires,* los jueces de Karlsruhe lanzaban una aparente bomba al impredecible proceso de integración de las instituciones europeas. ¿Pero se puede situar esta resolución como un acto de desacato de instituciones domésticas frente a las comunitarias?

## Una primera pista: ¿excesos del tribunal alemán?

Edouard Lambert advertía en 1921 que es fácil caer en el atajo para justificar malos resultados de gobierno denunciando el activismo de los jueces (Lambert, 2005). A quienes denuncian la judicialización de la política, bajo la tesis del *gobierno de los jueces* y su inherente atentado a los principios representativos, habrá que aclararles que los tribunales no se mandan solos. Pues tienen que ser solicitados por las partes de una controversia; que es condición para poder actuar, una petición de justicia formulada por una entidad exterior a la rama judicial. Y que esta condición integra uno de los elementos esenciales que dan legitimidad a los actos de toda autoridad jurisdiccional, pues en el esquema de separación de poderes, son las ramas políticas (ejecutiva y legislativa), y no los tribunales, quienes impulsan la agenda de políticas gubernamentales y constitucionales por controlar.

Tratando de hacer a un lado la actuación de los dos tribunales europeos que actúan como guardianes de los tratados (respectivamente, el TJUE y la CEDH, tanto de las normas estructurales como de las cartas de derechos

garantizadas en sede europea), voy a centrarme en el reverso de la moneda comunitaria, a saber, las instancias encargadas de garantizar la regularidad de las normas comunitarias, que en lo cotidiano, son las autoridades nacionales. Derivado de la superioridad de cada constitución, el juez nacional no es un mero receptor ni aplicador mecánico de jurisprudencia europea, sino un sujeto que dialoga con las jurisdicciones supranacionales (si bien, el tema del *diálogo judicial* será motivo de otro estudio que excede estas paginas). Se impone así un "derecho consolidado", que no genera ninguna obligación concreta para el juez nacional mientras estén pendientes pronunciamientos sin una dirección clara; léase una jurisprudencia arraigada de parte de las instancias comunitarias (en cuyo vértice se encuentra sobre todo una de las dos jurisdicciones aludidas: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en adelante TJUE). Sin embargo, en el extremo contrario, veremos que la resolución alemana también podría aportar fortalezas para relanzar un proceso mutualizado de integración. Por lo que su carácter aparentemente disruptivo, también podría representar un cambio de panorama para favorecer la concreción de muchos de los pendientes de la integración en el continente. Podríamos considerar entonces que decisión alemana del 5 de mayo ofrezca nuevas vías de integración a las instituciones europeas, tan disminuídas hoy por el regreso del soberanismo.

## El contexto europeo

A juzgar por las medidas monetarias emprendidas (incluso con antelación a la pandemia del SARS CoV-2), los Bancos Centrales de cada país integrante de la eurozona enfrentaron las consecuencias de la ralentización de la economía a través de estrategias contra efectos como la deflación y la recesión, que se iniciaron desde la crisis griega en 2015, y continuaron durante el largo proceso del *Brexit*. Pero tales medidas se intensificaron aún más, y se fueron implementando en tiempos récord a lo largo de muy pocos días, catapultados a partir de la declaración de la pandemia por la OMS del 11 de marzo de 2020 (en vez de semanas o meses, como ocurrió por ejemplo tras la crisis global de los *hedgefunds* en 2008). La experiencia indicaba que construir la *confianza mutua* entre los países miembros de la Unión no sería producto de la inmediatez; esto es, construida por decreto (CJCE de 20 de febrero 1979, s.f.). En un proceso que inicia cuatro décadas atrás con la célebre sentencia *Cassis de Dijon,* la CJCE (antecedente directo del TJUE) se fue construyendo el principio de *reconocimiento mutuo,* al determinar que los Estados miembros pueden imponer obstáculos legales a la circulación de mercancías, pero que aquello sólo puede referir a aspectos específicos (a saber, controles fiscales, de salud pública o protección al consumidor). En el resto de los casos, los Estados se obligan a

confiar en los contenidos de la legislación de sus contrapartes. Por lo que los productos que pueden circular legalmente en un Estado, pueden estarlo en los mercados de los demás Estados miembros.

Por su parte, el BCE debió intervenir con medidas económicas audaces de coordinación, para evitar que la falta de liquidez imperante se convirtiera en crisis de solvencia que erosionara el tejido productivo, propiciando además una pérdida permanente de empleos (AFP, 2020), pudiendo incluso generalizar los efectos de un país a otro. Todo esto fue posible por la confianza mutua, que desde hace décadas funge como piedra angular de la cooperación judicial en la UE.

En reacción a la crisis del COVID-19, esta capacidad de respuesta conjunta, si no exorcizó, al menos aplazó el fantasma de una Gran Depresión en un continente con bancos centrales eficientes (Badré y Lemoine, 2020). Aunque también ocurrió que la premura de medidas excepcionales similares, hiciera necesaria la intervención de jueces nacionales encargados de controlarlas, pues a casi nadie escapa que durante esta pandemia, la concentración de poderes en los ejecutivos, también incentivó numerosos excesos por parte de sus administraciones.

## La sentencia alemana y las primeras reacciones

A la acción prejudicial emprendida en 2017 por los jueces de Karlsruhe frente al Programa de Compras del Sector Público, o PSPP del BCE, le correspondió en un primer momento una declaración de conformidad de parte del TJUE (TJUE, 2018). Sin embargo, en vez de aceptar los términos de la resolución del tribunal comunitario, el TCF efectuó, en un segundo momento, un nuevo análisis para determinar si esta sentencia del tribunal de Luxemburgo debía revestir efectos vinculantes en territorio alemán.

En esta nueva resolución (finalmente, la emitida el 5 de mayo de 2020), aunque el tribunal alemán estimó que el TJUE reconocía la competencia del BCE para diseñar la financiación de los fondos de estabilidad monetaria, tal como ésta se encuentra acotada por el art. 123 párr. 1 del TFUE, los jueces del TCF determinaron que en este caso, la política monetaria dictada por el BCE había transgredido lo dispuesto por las normas europeas aplicables (concretamente, el art. 127 parr. 1 del TFUE). Para el tribunal de Karlsruhe, los derechos de los demandantes (ciudadanos alemanes que sometieron la cuestión ante el TCF), fueron violentados, ya que ni el gobierno ni el parlamento alemanes habían tomado medidas, ni autorizado a las instancias comunitarias a que el BCE se excediera en sus competencias.

Salta a la vista que desde que se crearon las dos jurisdicciones regionales europeas, esta es la primera ocasión en que la sentencia de un tribunal nacional gira instrucciones expresas a las autoridades de su país para no obedecer al TJUE.[1] Y, aunque no ha sido la primera vez que el TCF exhorta a preferir el cumplimiento de determinaciones de derecho doméstico frente a las comunitarias, también sorprende que las más altas autoridades de la UE hayan reaccionado, expresando públicamente que el Tribunal alemán estaba comprometiendo las formas de gobernanza económica y financiera que se trazaron desde los tiempos de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En este sentido, la primera reacción del TJUE frente a la sentencia de los jueces alemanes fue de reivindicar el texto de los tratados; y de ser ellos mismos la única instancia facultada para pronunciarse sobre el derecho comunitario, porque así lo habían dispuesto los países miembros desde el Tratado de Roma en 1957. Por ende, las divergencias entre tribunales nacionales solo podían comprometer la unidad de la UE (Curia, 2020); la presidente de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen (anterior Ministra de defensa de la Canciller Merkel), emitía a su vez un comunicado indicando el posible inicio de "procedimientos de infracción" (*infringement proceedings*) de los arts. 258 y 259 TFUE contra el Estado alemán (Comisión Europea, 2020); tres semanas después, las declaraciones en la prensa del presidente del TJUE parecían enviar un mensaje de persuasión a los demás tribunales nacionales (Woude, 2020).

En un contexto alimentado por el aumento constante de votos a favor de opciones políticas anti-liberales, en progresión desde hace más de dos décadas, la litigiosidad se ha seguido traduciendo en tensiones partidistas y sociales, aumenta en determinadas regiones de los países; tensiones que los partidos extremos suelen atribuir al mal funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Por consiguiente, mientras la facción de los euroescépticos no deje de crecer –y enarbolar las banderas de la soberanía nacional–, y mientras progrese la litigiosidad de los tratados en distintos planos territoriales, la implicación más grave de esta resolución alemana podría llegar al extremo de modificar la relación entre jueces nacionales y comunitarios, pero no solo eso.

La invitación a una desbandada de otros tribunales (por sólo prever posibles desbordes soberanistas de los jueces nacionales en Polonia o Hungría), podría propiciar tensiones secesionistas como inercias del *Brexit*

1 Concretamente, la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2018 (TJUE, 2018).

(fomentando así incentivos par un *Nedxit, Frexit, Italeave*...)[2] que hemos visto acenturase durante la difícil etapa de la postpandemia. Donde los jueces nacionales se avocan cada vez más a encontrar agravios para recuperar terreno frente a las jurisdicciones regionales europeas. El soberanismo podría recorrer el camino de regreso a 1957, para minar, por no decir poner un obstáculo más, a los muchos que ya enfrenta la construcción europea en la actualidad. Pero podría también significar un reagrupamiento de las prioridades de la Unión.

## Repercusiones adicionales de la sentencia del TCF

Desde su creación, el TJUE fue concebido como instancia arbitral, que interviene ya que los gobiernos se mostraron incapaces de encontrar arreglos amistosos que concilien la aplicación más favorable de los tratados para las partes. La naturaleza del proceso pre-judicial implica incluso que el TJUE se pronuncie sobre el derecho europeo; no sobre el fondo de la controversia en sede interna. La jurisdicción doméstica queda entonces libre de determinar si lo resuelto en Luxemburgo le vincula. Sin embargo, la práctica había colocado a la jurisdicción europea (al menos hasta antes de esta resolución alemana) como si fuera la jurisdicción constitucional de un orden federal *de facto* (Stein, 1981).

Por tratarse de competencias que se distribuyen de la UE a cada país, en virtud de tratados comunitarios,[3] más de una de esas medidas de emergencia económica podrían seguir la suerte de esta resolución en dos tiempos: un primero en que el TJUE se pronuncia a título consultivo por un recurso iniciado por un tribunal nacional (en este caso, el TCF en 2017), con base en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE). De hecho, desestimando al tribunal alemán en 2018, los jueces de Luxemburgo son los encargados de determinar la conformidad de las medidas emprendidas por el BCE. Pero en un segundo momento, en el que el asunto debe ser implementado en sede interna, el TCF terminó decidiendo, en sede interna, que las autoridades de su país no quedarían vinculadas por esta sentencia del tribunal europeo. Con esto, quedaba en

2 Aunque también aparezca que los resultados negativos del *Brexit* pudieran acarrear efectos disuasivos contrarios a estas desbandadas (Harlan, 2019).

3 En virtud del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (art. 2 TFUE), existen aspectos de competencia indistinta, que lo son tanto de instancias nacionales como de la Unión Europea. Si bien, los Estados parte pueden actuar "en la medida que la Unión no haya ejercido [su competencia] o haya decidido dejar de ejercerla". No se trata pues de una asignación legal a una esfera competencial o a la otra, sino de del ejercicio *efectivo* de la competencia por parte de la UE; que se puede entender también como el acto que priva a los Estados de su competencia (Dony, 2014, p. 86).

entredicho, para un país miembro de la UE, la constitucionalidad (*sic*) de las actuaciones del BCE, a pesar de contar con un pronunciamiento de convencionalidad del máximo órgano interpretativo de la propia UE.

¿Y esto, en qué puede afectar la confianza mutua en el proceso de integración en el futuro inmediato? Como dije, no se descarta que otros tribunales constitucionales nacionales intenten desconocer las acciones de órganos comunitarios, no obstante que sus determinaciones hayan contado ya con una validación del TJUE.

Pero también se pueden prever otros efectos contrarios. A saber, que la sentencia del TCF podría servir para relanzar los intentos (hasta hoy truncos) por construir una identidad federal de la Unión. En un extremo halagüeño, Henrik Enderlein, director del centro Jacques Delors en Berlín, apuntaba que la proposición franco-alemana de formar un fondo común de 500 mil millones de euros para combatir la pandemia (que analizaremos en seguida), podía otorgar a la dupla franco-alemana un "momento hamiltoniano", en referencia a uno de los hitos fundacionales de Unión Americana. Tras la grave crisis de los bancos que dejó la guerra de independencia, Alexander Hamilton, secretario de finanzas, lograba hacer firmar en 1790 un compromiso a los Estados; la federación asumía sus deudas, y adquiría a cambio una autoridad considerable en materia de política financiera de la Unión. Traducido este razonamiento a la actualidad europea, ¿se puede pensar que una deuda común de estas dimensiones puede implicar el ajuste a los tratados? A manera de refundación de las estructuras financieras y presupuestales de la UE (Mussler, 2020). Y tal vez sea este efecto el que requieran las instituciones europeas para retomar el camino interrumpido en 2005.

Así, los jueces nacionales podrían contribuir a relanzar el proceso de la construcción europea. Sin embargo, una actuación uniforme también se debe descartar. Dado que muy probablemente, algunos jueces nacionales terminarán dificultando la tarea a los eurófilos, dado que seguirán intentando erigirse en actores estratégicos, por no decir adalides de la soberanía nacional frente a posibles excesos del centralismo comunitario. Así que de todo esto, surge una pregunta que nos conduce a la fragilidad del proceso integrador: en el momento que los demás países adviertan las posibilidades abiertas por esta sentencia alemana, ¿qué puede ocurrir internamente? ¿Propiciar un signo fulminante de ruptura, o de apuntalamiento de la confianza mutua? Para responder a esta interrogante, hay que decir que los jueces no están solos, y que no son ellos los responsables de impulsar las políticas; sino acaso solo de reorientarlas conforme a las normas. El impulso, por ende, está siempre del lado de los políticos.

## La política, al rescate de la UE

Una de las medidas para atenuar la posible desbandada de otros tribunales nacionales frente a la citada resolución alemana, fue la anunciada por la dupla franco-alemana el 18 de mayo de 2020, incluyendo –en muy pocos días– un pacto de reconstrucción, que acaso podría ser un mecanismo que podríamos entender diseñado contra la propagación de ideales anti-europeos.

Presentada por la canciller alemana y el presidente francés, la iniciativa de crear el Fondo de reconstrucción europea consistía en recabar entre los Estados miembros un monto astronómico de 500 mil millones de euros para mutualizar el relanzamiento de las economías más afectadas por la crisis del COVID-19, a través de subvenciones directas (no crediticias) (Talor, 2020). Teniendo como trasfondo la crisis pandémica, este pacto parecía modificar la tradicional frugalidad de los alemanes para abrazar la tendencia comandada desde Bruselas, de mutualizar las deudas de los países con menores ingresos. Como era de esperarse, las medidas causaron reacciones adversas en los países del norte, semejantes a las que generó el *Brexit* dentro de la pléyade de partidos anti-europeos. A la postre, estas disfunciones nutrieron la larga lista de agravios con los cuales ampliar la desconfianza recíproca entre países e incluso entre regiones, para beneplácito de soberanistas y euroescépticos.

El agravio entre ambos bandos se reducía a la falta de controles domésticos al gasto comunitario. La consecuencia en los países del sur pareció constante: los fondos comunitarios fluyeron a raudales desde los 2000; impulsaron el crecimiento económico en los países del sur; si bien, adoleciendo de vicios financieros importantes. Que después de la entrada en circulación del euro, permitieron a los bancos centrales de países poco responsables con el gasto público, que la banca privada otorgara créditos personales a raudales, sin necesidad de demostrar solvencia ni necesidad, siendo solicitados en buena medida para la compra de segundas residencias. Otorgados a tasas muy bajas, terminaron atribuidos en España o Grecia, para generar una burbuja inmobiliaria que reventaría en la crisis del 2008 y del 2105, respectivamente.

Así, los objetivos de largo plazo, típicamente priorizados por estos países del norte (educación, infraestructura, desarrollo tecnológico), terminaron manchados en los del sur por evidencias de despilfarro, corrupción y por una muy deficiente armonización territorial, que difícilmente tomaba en cuenta las asimetrías en la geografía del continente.

Por ende, si este enésimo pacto franco-alemán del 18 de mayo no podría definirse como una medida contraria al soberanismo (debido a que

no encontró una respuesta unánime de los países miembros),[4] lo cierto es que representó (en términos simbólicos) un intento por federar de nuevo, y relanzar el proyecto comunitario.

Aunque franceses y alemanes pudieran percibir en esta estrategia pactista la manera más eficiente de mantener al margen a sus votantes extremos (que en las pasadas elecciones generales en ambos países, traspasaron la barrera de un preocupante 30% en los comicios), esta alianza Merkel-Macron también asestó un golpe mediático a las extremas derechas, que hace tiempo no veían ninguna señal de unidad entre el bloque de los proeuropeos. De ahí que tampoco sorprenda que este anuncio franco-alemán se haya dado con tan poco tiempo de distancia de la decisión del TCF de 5 de mayo. Nada podría expresarlo mejor que la frase de la canciller Merkel el día del lanzamiento de dicho pacto: "Alemania no saldrá bien librada [de la pandemia] si no es porque le vaya bien a la Unión".

Dado que las instancias europeas no se deben pronunciar formalmente sobre la pertinencia política de las medidas adoptadas en el plano doméstico por las autoridades de los países miembros, el BCE evitó reaccionar contra la sentencia alemana del 5 de mayo (como sí lo hizo en su momento el presidente del TJUE). Nuevas tensiones podrían causar estragos, con todo y un probable efecto bola de nieve en continuación al Brexit. No hay que perder de vista lo fácil y rentable que resultó alimentar un mensaje efectista como el que en su momento difundieron los *Brexiteers*, y adaptarlo en tiempos de pandemia, denunciando un temible bloque de países derrochadores confrontado a otro de países virtuosos. Políticamente, aquella confrontación entre países del norte y del sur, era el escenario que más ayudaba a los partidos extremos del continente, que suelen carecer de verdaderas respuestas pero que casi siempre plantean las preguntas correctas, sobre lo que más duele a las democracias liberales. Jugando entonces una carta de cautela, los miembros del BCE asumieron que había que evitar a toda costa que se generaran incentivos para una 'guerra entre jurisdicciones' (Wachsmann, 2009, p. 1121).

## Conclusiones

Aunque el proceso integrador de la UE esté confiado a los actores políticos, también debemos aclarar que en el plano comunitario, no todo es

4 E incluso, permanece sin una definición clara al momento de escribir estas páginas, las opiniones se dividen entre quienes estiman que la ratificación del pacto, marcaría una nueva etapa a favor de la integración; en el bando opuesto, se subraya que el respectivo proceso de aprobación será por lo menos tortuoso. "Países como Austria, Países Bajos, Finlandia, comparten con Alemania una tradición de parsimonia que acaso podría oponerse al plan" (Karnitsching, 2020).

política: las tensiones entre países e instancias, también encontraban un asidero constitucional importante. Con su decisión de 5 de mayo, el TCF alemán no hacía otra cosa que exigir cuentas al BCE. Las variables que los jueces alemanes tomaron en consideración en su sentencia conducían a proteger los derechos políticos de sus connacionales: el *Bundestag* se había pronunciado internamente sobre la política presupuestal y económica (que no se podía desligar de la monetaria, para toda Europa), pero también había puesto el acento sobre la vulneración de derechos fundamentales: las libertades económicas de los alemanes. Por lo pronto, lo menos que se puede decir es que al estar rodeados por el contexto excepcional de la pandemia, este proceso litigioso ofrecía a los jueces nacionales una variedad muy compleja de factores que habrían que combinar y tomar en cuenta con bastante habilidad política para evitar enfrentamientos, así fueran estos jurídicos. Si no para echar las campanas al vuelo del regreso al proceso de integración, al menos para evitar tapar el sol con un dedo, e intentar defender que el concierto comunitario se encuentra lejos de la sala de terapia intensiva. Mejor expresado por el anterior presidente de la Comisión, J.C. Juncker, quien no dejaba de asumir una parte de la responsabilidad política de la crisis en que se encontraba la Unión justo después del voto del Brexit (*cfr*. Juncker, 2016). Con esto, aunque el efecto útil, la primacía y la esencia pluralista del derecho europeo podrían haber perdido una batalla importante frente a la supremacía de las constituciones nacionales,[5] tampoco se puede decir que haya perdido la guerra.

No deja de llamar la atención la dificultad de cuadrar una política monetaria común para todo un continente. Pues a pesar de lo que digan los euroescépticos, el euro sigue operando con normalidad. Lo cierto es que al final, el signo más notorio de la sentencia se reduce a un aspecto que no debemos perder de vista para el análisis de futuras resoluciones de tribunales nacionales: que por primera vez en 60 años, un tribunal constitucional determinó una resolución del TJUE como *ultra vires*. Y que esto podría alterar la cohesión que propició esta jurisdicción europea desde su fundación. Pero en definitiva, el TCF no va a descarrilar la construcción europea tras su resolución, aunque sí podría abrir nuevos espacios a tribunales nacionales para tener algo que decir en el futuro de la construcción europea.

5 Entre otras cuestiones, los jueces alemanes otorgaron un plazo de tres meses al *Bundesbank* para abstenerse de actuar conforme a las instrucciones del BCE en estos aspectos (el presupuestal y el económico); y que aquello debía implicar para Alemania abstenerse de ejercer su derecho al voto dentro del sistema europeo, hasta en tanto la junta de gobernadores del BCE emitiera una nueva determinación, en la que dicho programa de la PSPP dejara de ser desproporcionado frente a las políticas presupuestales y económicas de la UE (Ortega, 2020).

## Referencias


AFP. (2020, junio 4). Coronavirus: La BCE renforce son arsenal de mesures économiques. *Le Point*.

Badré, B., y Lemoine, M. (2020, mayo 18). Europe's COVID crossroads. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org

BVerfG. (2020, mayo 5). Programa de Compras del Sector Público. Resolución del Segundo Senado. Tribunal Constitucional Federal de Alemania. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

CJCE. (1979, febrero 20). *Rewe-Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, asunto 120/78.

Comisión Europea. (2020, mayo 10). Comunicado 846. https://ec.europa.eu

Curia. (2020, mayo 8). *Press release 58/20*. Court of Justice of the European Union. https://www.curia.europa.eu

Dony, M. (2014). *Droit de l'Union Européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.

Harlan, C. (2019, marzo 29). Frexit? Italeave? After watching Brexit, other European countries say: No thanks. *The Washington Post*.

Juncker, J. C. (2016, septiembre 14). Towards a better Europe: A Europe that protects, empowers and defends. Discurso sobre el estado de la Unión Europea. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_3043

Karnitsching, M. (2020, mayo 20). Berlin buckles on bonds in €500B Franco-German recovery plan. *Politico*.

Lambert, E. (2005). *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation aux États-Unis: L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*. Paris: Dalloz. (Obra original publicada en 1921 por Giard; reedición a cargo de F. Moderne).

Mussler, W. (2020, mayo 19). Ein neues Kapitel für Europa. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Ortega, F. (2020, junio 8). ¿La guerra de los jueces? Reflexiones sobre el "Fallo PSPP" del 5 de mayo de 2020 emitido por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania. *Revista Derecho del Estado*. https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/

Stein, E. (1981). Lawyers, judges and the making of a transnational constitution. *American Journal of International Law*, 75(1), 1-27.

Taylor, M. (2020, mayo 19). Covid-19: Macron et Merkel proposent à l'UE un "audacieux" plan de relance de 500 milliards. *Le Soir de Bruxelles*.

TJUE. (2018). Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2018. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62017CJ0493

Van der Woude, M. (2020, junio 6). Que resterait-il de l'égalité entre les justiciables européens si certaines règles devaient s'appliquer dans des États membres et pas dans d'autres ? *Le Monde*.

Wachsmann, P. (2009). Le dialogue au lieu de la guerre. Le droit comparé à la Cour de Justice des Communautés Européennes. En *Le dialogue des juges: Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois*. Paris: Dalloz.

# El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración*

Ramon Torrent**

## Resumen

El objetivo de este capítulo no es ofrecer un análisis detallado del sistema jurisdiccional instituido por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea (ahora la Unión Europea), sino situar dicho sistema jurisdiccional dentro del proceso de integración construido alrededor, y a partir, de la Comunidad Económica Europea. Para ello, se describen las distintas funciones del Tribunal de Justicia de la UE, comparándolas con las de los Tribunales Supremos en el marco estatal, así como con las típicas de los Tribunales internacionales. Para explicar un rasgo decisivo de ellas, se analiza más en detalle los efectos de las sentencias que juzgan el incumplimiento del derecho de la Unión por los Estados miembros.

El artículo plantea que el TJUE desempeña una función única y fundamental en la integración europea al interpretar y hacer cumplir el derecho de la UE, garantizando su coherencia con los marcos jurídicos nacionales y los tratados constitutivos de la Unión. Esto lo posiciona tanto como un "tribunal constitucional" en su función de anulación de actos que contradicen el derecho primario y como un "tribunal supremo" que asegura la uniformidad de interpretación del derecho de la UE entre los Estados miembros.

**Palabras clave:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), integración europea, tratados constitutivos, proceso de incumplimiento, garantía jurisdiccional.

* Este capítulo utiliza básicamente materiales preparados con la profesora de la UAM Soledad Torrecuadrada para una serie de cursos online organizados por la Fundación CEDDET y dirigidos a audiencias latinoamericanas.

** Es Presidente del Observatorio de las Relaciones UE – América Latina (OBREAL Global Observatory). Profesor jubilado de Economía Política y Derecho Económico Internacional de la U. Barcelona, fue durante diez años jefe de división y luego director de relaciones exteriores en el Servicio jurídico del Consejo de la Unión Europea.

## Introducción

El objetivo de este capítulo no es ofrecer un análisis detallado del sistema jurisdiccional instituido por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea (ahora la Unión Europea)[1] sino situar dicho sistema jurisdiccional dentro del proceso de integración construido alrededor, y a partir, de la Comunidad Económica Europea.[2] Me centraré en los temas fundamentales que pueden y deberían interesar a una audiencia amplia. Para ello es indispensable, también, deshacer previamente algunos malentendidos que, sobre todo en América Latina, contaminan la comprensión de este proceso. En este sentido:

## Nociones preliminares

1. Es un grave error identificar los Tratados de la CE (ya ahora de la UE) con la noción de "supranacionalidad". Los Tratados tienen una doble naturaleza, "intergubernamental" y "supranacional" y muchas de sus disposiciones fundamentales son tan "intergubernamentales" como eran las del NAFTA/TLCAN y son ahora las del USMCA/TMEC, por ejemplo, y tienen exactamente el mismo contenido.[3]

1 Como es sabido, el Tratado de Maastricht de 1992 cambió el nombre de la Comunidad Económica Europea, eliminando el adjetivo "económica", y creó la Unión Europea, que coexistió con la Comunidad hasta que el Tratado de Lisboa las fusionó, en 2019, bajo el solo nombre de "Unión Europea". Utilizo en muchas ocasiones el término "Comunidad/Unión" (o "CE/UE") para simplificar la redacción y no tener que precisar a qué periodo histórico me estoy refiriendo.

2 No quiero utilizar, sobre todo en un texto introductorio, la expresión usual "proceso de integración europea" porque el proceso de integración en torno a la Comunidad/Unión Europea nunca ha tenido la vocación de ser "europeo": nació como un proceso de integración de una parte de la Europa Occidental, se ha extendido hacia el Sur y el Este y Sudeste, pero siempre ha excluido al mayor país europeo (Rusia) y a otros del Este de Europa. Quienes tenían una visión europea eran De Gaulle, cuando hablaba de "L'Europe, depuis l'Atlantique jusqu'a l'Oural" o Gorbachov cuando se refería a "la casa común europea". Esta es una consideración de la mayor importancia para comprender el origen y la evolución del proceso de integración al que se refiere esta obra colectiva.

3 Por ello he aconsejado siempre olvidarse de esta terminología que ha generado tanta confusión y utilizar otra mucho más neutral y precisa: referirse a las dos técnicas existentes para crear nuevo derecho internacional: a) insertar normas en un tratado o acuerdo internacional (derecho "primario"), o bien b) crear en un tratado o acuerdo internacional un organismo o mecanismo con la capacidad de crear nuevo derecho que entre en vigor sin necesidad de ratificación, aceptación o internalización por los Estados Parte, y al que se atribuyen determinadas competencias (con lo que se va generando derecho "secundario"). El NAFTA solo utilizaba la primera técnica y los Tratados de la Comunidad y Unión Europea no solo han utilizado siempre la segunda sino también la primera.

2. También es un error calificar el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) como una institución "supranacional". En el marco de un tratado internacional, o se crea un Tribunal o no se crea. Si se crea, este Tribunal está, por definición, "por encima de las partes", es decir es "supranacional". Como veremos, el TJUE se ocupa también de los aspectos "intergubernamentales" de los Tratados.
3. La aplicación del Derecho de la CE/ UE es principalmente descentralizada, por lo que la efectividad de su ordenamiento jurídico depende en gran medida de la acción normativa y administrativa de los Estados miembros. Deben subrayarse algunos aspectos centrales de dicha aplicación, muy a menudo mal comprendidos fuera de la UE, sobre todo en América Latina:
    - No todo el Derecho de la CE/UE es directamente (o inmediatamente) aplicable: algunas de sus disposiciones lo son, pero otras no. Las directamente aplicables son las que no precisan de normativa de desarrollo (nacionales o de la Comunidad) para su aplicación por los órganos administrativos y judiciales de los Estados miembros. Los reglamentos de la Comunidad (excepto las disposiciones de los "reglamentos-marco de la CE/ UE" que pueden requerir medidas de la Comunidad para su ejecución) son directamente aplicables, y las decisiones y los tratados internacionales celebrados por la CE/UE (según su contenido) también pueden ser de aplicación directa. Pero las directivas no son directamente aplicables.
    - La aplicación administrativa de las normas de la Comunidad, como regla general, es competencia de los Estados miembros. La CE/UE carece de la estructura administrativa suficiente para ello, por lo que ha utilizado los procedimientos y estructuras administrativas de los Estados miembros como instrumentos para aplicar el ordenamiento comunitario (es decir. los comerciantes internacionales o los productores agrícolas tratan con las autoridades nacionales para desarrollar sus negocios, para resolver cuestiones aduaneras o para conseguir subvenciones agrícolas de acuerdo con las normas de la CE/UE).
    - Aun así, en algunos casos, el Consejo (y ahora el Consejo y el Parlamento Europeo conjuntamente), cuando produce derecho secundario, ha conferido poderes a la Comisión para que desarrolle el derecho, sobre todo refiriéndose a "políticas comunes" que precisan la adopción de decisiones individuales relativas a la firma de contratos o la concesión de ayudas no-generalizadas sobre la base de decisiones individuales (investigación, cooperación al desarrollo, etcétera). Se engendra así un piso de derecho secundario de segundo nivel que a veces se denomina derecho "terciario", cuya base

jurídica ya no son las disposiciones del tratado sino la "base jurídica derivada" que ha creado el derecho secundario (el "acto de base"). A su vez, este derecho terciario puede escalonarse en distintos pisos o niveles de decisiones de ejecución sucesivas.

- En lo que se refiere a la aplicación judicial, el principio básico es que el ordenamiento comunitario forma parte del derecho nacional desde su entrada en vigor. Por esta razón, los tribunales nacionales pueden caracterizarse como los "jueces ordinarios" del Derecho CE/UE, ya que actúan como tribunales de la Comunidad/Unión que aplican el ordenamiento de la misma.

## Las funciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Como acabamos de ver, la aplicación judicial del derecho de la Comunidad/Unión corresponde, en principio, a los jueces de los Estados miembros. Este es el principio básico. La función del TJE es extremadamente importante, pero no impide en ningún caso la aplicación de este principio básico y fundamental. Esta función comprende diversas tareas que pueden resumirse del siguiente modo, comparándolas con otros tribunales nacionales e internacionales (aunque esta comparación no debe hacernos olvidar la especificidad del Derecho comunitario europeo).

El TJUE es un "Tribunal Internacional" que controla el cumplimiento de las obligaciones que los Tratados imponen a los Estados miembros. Esta labor se facilita con las atribuciones de la Comisión Europea, que, como veremos en más detalle, tiene la competencia (y, en algún sentido, el deber político) para iniciar procedimientos contra los Estados miembros que hayan infringido las normas de la CE (Luzárraga, F. A., y Llorente, M. G. 2010). El TJUE es un "Tribunal Constitucional" en un doble sentido:

- Resuelve los litigios entre las instituciones y entre éstas y los Estados miembros. En algunos casos sumamente importantes, los asuntos de los que ha conocido el Tribunal se han referido a la distribución competencial entre la Comunidad/Unión y sus Estados miembros y al reparto de los poderes de las instituciones comunitarias cuando ejercen las competencias de la Comunidad.
- Monopoliza el poder de anular los actos de derecho secundario cuando contradicen el Derecho primario (o de anular "el derecho terciario" cuándo contradice el "derecho secundario" ("actos de base") que ha creado la base jurídica derivada para engendrarlo. Así, aunque el juez nacional es el "juez ordinario" del Derecho de la Comunidad/Unión, cuando él considera que una disposición de dicho Derecho contradice una norma de rango superior, tiene que suspender el procedimiento

> y someter al TJE una cuestión prejudicial sobre este aspecto (Craig, P., y De Búrca, G. 2015). El TJUE es un "Tribunal Supremo o Superior" que garantiza la interpretación uniforme del Derecho de la CE, en concreto mediante el mecanismo de la "cuestión prejudicial de interpretación". Este instrumento se concibe como un instrumento de "cooperación judicial" entre jueces nacionales y el TJUE, en cuya virtud el órgano nacional puede (y, en el caso de los tribunales nacionales cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso, debe) dirigir al TJUE sus dudas sobre la interpretación de la norma comunitaria que ha de aplicar a un litigio. El TJUE "dice el derecho" y, al hacerlo, confecciona un corpus jurisprudencial consolidado.

Algunas de las sentencias más importantes del TJUE se han dictado como consecuencia de cuestiones prejudiciales. Este procedimiento también ha facilitado la apreciación por los jueces nacionales de la compatibilidad –o incompatibilidad– de las normas nacionales con las normas de la CE/UE. Cuando los jueces nacionales tienen "dudas" (o no se atreven), en este sentido sobre la interpretación de las normas CE, preguntan al TJUE si la disposición nacional es compatible o no con el Derecho CE/UE. El TJUE es prudente cuando redacta sus sentencias con el propósito de circunscribirlas a la interpretación del Derecho CE/UE, pero, en la práctica, al hacerlo establece la compatibilidad o incompatibilidad de las normas nacionales con el Derecho CE/UE. El juez nacional puede así "pasar la responsabilidad" al TJUE cuando deja de aplicar la norma nacional. (Weatherill, S., y Weatherill, S. /2003)

Y, finalmente, el TJE completa la "garantía jurisdiccional" dada a los ciudadanos en la aplicación del Derecho CE/UE. Esta garantía tiene que existir porque la Comunidad/Unión es, ante todo, como estableció el Tribunal desde sus inicios, "una Comunidad de derecho". Cuando surge un problema de aplicación judicial del Derecho CE/UE y no "se puede encontrar" a un juez nacional competente, el TJUE actuará.

El ejemplo típico es la revisión judicial de actos de las instituciones de la CE/UE en la aplicación de las normas de la CE/UE a particulares (por ejemplo, en derecho de la competencia, o en la implementación de las políticas comunes directamente desarrolladas por la CE y no por los Estados miembros, o en litigios entre las instituciones y su personal). Pero hay otros casos límite en los que el TJUE ha considerado que puede conocer directamente un litigio.

El ejemplo más notable es en el de la aplicación de derechos antidumping por la Comunidad/Unión Europea, los cuales comparten una naturaleza de acto general, por un lado, como acto jurídico aplicable en todos los Estados miembros, con, por otro lado, la de una decisión individual aplicable a algunos exportadores concretos de terceros países.

Esta función final ha crecido en alcance con el aumento del número de controversias entre las instituciones de la CE/UE y sus funcionarios así como con la promulgación de otras normas CE/UE aplicables directamente a particulares sin precisar la intervención de los Estados miembros (por ejemplo, en el marco del registro de marcas de la CE, que coexiste con los de marcas de los Estados miembros y está dirigido por una agencia de la Comunidad). Ello ha engrandecido y complicado el sistema jurisdiccional de la Unión, que ahora se compone del Tribunal de Justicia, que sigue ejerciendo las funciones esenciales de Tribunal Internacional, constitucional y supremo, un Tribunal General para los litigios que pueden plantear directamente los particulares (cuyas sentencias son apelables ante el Tribunal de Justicia) y un Tribunal de la Función Pública para decidir los litigios en este ámbito. El lector interesado puede dirigirse directamente a la web del conjunto del sistema jurisdiccional de la UE (la web "curia") para conocer detalles en cuantos a estos distintos órganos (composición, procedimiento, etcétera).

## El incumplimiento del derecho de la Unión por los Estados miembros

Conviene cerrar este capítulo con una referencia más detallada a la función del TJUE que posiblemente sea más ilustrativa o pedagógica para comprender la "lógica" no solo jurídica sino también política de los tratados: Su función como Tribunal Internacional cuando enjuicia el posible incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones impuestas por los tratados.

El tratado CEE, luego TCE, y ahora el TFUE proporcionan dos vías para controlar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les imponen los tratados:

- Invocar ante los órganos nacionales (administrativos y jurisdiccionales) las normas comunitarias incumplidas, siempre que tengan efecto directo (es decir, sean invocables por los particulares ante los tribunales, lo cual, como hemos visto, no siempre es el caso), para que, aplicando la primacía del Derecho comunitario, estos órganos nacionales garanticen los derechos y las obligaciones establecidas en aquellas normas. Como hemos visto, las jurisdicciones nacionales pueden dirigirse al TJUE para que este les interprete la norma relevante de la Unión, pero no es necesario que lo hagan. (Luzárraga, F. A., y Llorente, M. G. 2010).
- El inicio de un procedimiento ante el TJUE contra el Estado infractor por el incumplimiento. Este mecanismo es el procedimiento de incumplimiento contenido en los Arts. 258-260 TFUE (Arts ex. 226-

228 TCE), y es el mecanismo ciertamente revelador. Lo analizaré por referencia a la versión de los tratados anterior al tratado de Maastricht, no solo porque esta regulación se sigue manteniendo sino porque es la que subyace a todo el proceso de integración. Me referiré al final a dos desarrollos posteriores (y muy secundarios).

## La noción de incumplimiento

Cualquier incumplimiento por parte de un Estado miembro de cualquier tipo de norma comunitaria puede ser sometida a este procedimiento. El concepto de Estado incluye a todos los poderes estatales (legislativos, ejecutivos y judiciales) así como a todos sus niveles de gobierno (centrales y sub-centrales, Autoridades Locales, Universidades Públicas o sub-nivel federal de Gobierno en Estados federales, por ejemplo).

Por "incumplimiento" se entiende la violación por el Estado de cualquiera de las obligaciones que le impone el derecho CE/UE, ya tenga su origen en una acción o comportamiento positivo (por ejemplo la adopción de una medida incompatible con el derecho CE/UE) o en una omisión o haber dejado de hacer algo a lo que estaba obligado (por ejemplo la no transposición de una directiva). Para establecer el incumplimiento no se requiere la intención de infringir la norma o la producción de daños. Por otra parte, no se atribuyen al Estado los actos de particulares que vulneran el Derecho comunitario, aunque la falta de control o sanción por parte del Estado de aquellos comportamientos de los particulares puede constituir un incumplimiento (Sentencia del Tribunal en el Caso 68/88).

El TJUE ha sido muy restrictivo a la hora de aceptar los argumentos invocados por los Estados miembros en su defensa. En general, ha entendido que los Estados miembros no pueden ampararse en su derecho interno, prácticas o situaciones particulares nacionales para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la CE / UE. El TJUE tampoco ha admitido en defensa del incumplimiento el hecho de que otros Estados miembros no cumplan con el acto comunitario o las dificultades en el orden económico o social o las circunstancias políticas internas imprevisibles (Sentencia del Tribunal en el caso Comisión c. Bélgica (227-230/85).

## El procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal

El procedimiento puede iniciarse a) por la Comisión Europea (el caso normal), a iniciativa propia o a petición de un particular o Estado miembro; o bien b) por otro Estado miembro (supuesto mucho menos común y

que exige un trámite previo ante la Comisión Europea). Los particulares no pueden iniciar el procedimiento de incumplimiento pero pueden dirigir una queja a la Comisión y pedir el inicio de dicho procedimiento.

La Comisión goza de discrecionalidad para iniciar (o no) el procedimiento por incumplimiento. Puede iniciar procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros, pero no está obligada a ello**.** El inicio o no de un procedimiento es una decisión política que la Comisión toma libremente con criterios de oportunidad, no de legalidad.

El inicio del procedimiento no está sometido a ningún plazo. Está precedido por una "queja escrita" en la que la Comisión solicita información al Estado miembro infractor (sobre todo si el procedimiento se inicia por una queja individual). Como consecuencia de la información recibida en respuesta a la "queja escrita", la Comisión puede decidir abrir el procedimiento formal, compuesto de dos etapas: administrativo o etapa pre-contenciosa, y etapa judicial o contenciosa.

La fase pre-contenciosa da comienzo con el envío de una carta "de emplazamiento", en la que la Comisión describe el motivo por el que considera la existencia de un incumplimiento y establece un plazo en el que el Estado miembro debe presentar sus alegaciones. Si el Estado miembro no responde o la respuesta no convence a la Comisión, esta institución emite un "dictamen motivado" en el que presenta las razones por las que considera que el Estado miembro ha actuado infringiendo el derecho CE/UE (por el motivo descrito en la "carta de emplazamiento") y da un plazo para finalizar el incumplimiento. Si el Estado miembro no deja de incumplir en el periodo indicado en el dictamen razonado, la Comisión puede (de nuevo, puede pero no debe) introducir ante el TJE un procedimiento por incumplimiento, abriendo con ello la etapa contenciosa.

## La sentencia de incumplimiento y su ejecución

Llegamos ahora al punto esencial: La sentencia dictada por el TJE en el marco del procedimiento por incumplimiento tiene simplemente carácter declarativo. Se limita a verificar la existencia o no del incumplimiento. El Tribunal sencillamente "dice –recuerda– el derecho". Si el TJE condena al Estado miembro, tampoco puede anular las medidas estatales (actos normativos o administrativos domésticos contrarios al Derecho CE/UE que dan lugar a la sentencia) ni aprobar una medida que podría poner punto final al incumplimiento.

El cumplimiento de la decisión corresponde al Estado miembro, que está obligado a adoptar las medidas necesarias para cumplirla dentro de un "periodo de tiempo razonable".

¿Y qué pasa si el Estado no da cumplimiento a la sentencia? La respuesta es bien sencilla: "nada". El Tribunal no dispone de poder ejecutivo (de "*enforcement*") y las otras instituciones tampoco pueden obligar al Estado. Y, más significativo aún, tampoco puede haber represalias por parte de los otros Estados. Pero, como, normalmente, las sentencias del Tribunal se han cumplido, la conclusión es evidente: El Tribunal ha jugado un papel decisivo "creando" el edificio del derecho de la CE/UE yendo muy a menudo mucho más allá de lo que pretendían los redactores de los tratados, pero el fundamento del ordenamiento comunitario se encuentra, esencialmente, en el respeto voluntario del mismo (incluyendo las sentencias del Tribunal) por parte de los Estados miembros.

Y a los especialistas en Economía Política Internacional que puedan preguntar "¿y qué incentivos tienen los Estados para cumplir si no hay sanción ni represalias por parte de los otros Estados?" la respuesta a dar es: los Estados europeos, sobre todo los fundadores, saben por experiencia sangrienta propia que la alternativa al cumplimiento del derecho internacional, sobre todo entre Estados europeos, puede ser la guerra, las muertes masivas y el hambre generalizada. Esto está (o estaba) bien interiorizado en la cultura política de los Estados miembros y constituyó la precondición esencial que permitió el origen del proceso de integración.

## Dos desarrollos posteriores

- El Tratado de Maastricht introdujo (en 1992, cuando el edificio jurídico del proceso de integración ya estaba plenamente consolidado) la posibilidad de multar a los Estados miembros que incumplían una sentencia del Tribunal. Pero ello exige la apertura de un nuevo procedimiento de incumplimiento que la Comisión decidirá (o no) discrecionalmente. Y este nuevo instrumento jurídico no ha compensado la pérdida de fortaleza, jurídica y política, que caracteriza la evolución del proceso de integración en las últimas tres décadas a medida que cambiaban las precondiciones que permitieron su nacimiento.
- Y también en los años 1990 el propio Tribunal[4] se inventó una jurisprudencia (Sentencia del Tribunal de 5 de marzo de 1996) que establece que los particulares lesionados por un incumplimiento de un Estado miembro tienen derecho a una indemnización cuando a) la norma de Derecho CE/UE violada tenga por objeto conferirles derechos, b) la violación esté suficientemente caracterizada y c) exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio

4 Fue en realidad un invento del juez Gil-Carlos Rodríguez Iglesias (posteriormente Presidente del Tribunal), el gran y mejor español del proceso de integración, tristemente ya desaparecido.

sufrido por los particulares. Pero la lógica de esta jurisprudencia no es tanto conferir medios de "*enforcement*" adicionales al Tribunal cuanto reforzar los derechos conferidos a los particulares por el derecho de la integración. Además, para reclamar la responsabilidad del Estado miembro por incumplimiento del Derecho CE/UE, los particulares han de acudir a los tribunales nacionales, mediante los procedimientos establecidos al efecto por el derecho nacional. El TJUE tan solo establece dos limitaciones al derecho procesal nacional a estos efectos: a) que los procedimientos nacionales para reclamar la responsabilidad no sean menos favorables que los que se refieren a reclamaciones similares de naturaleza interna ("principio de equivalencia"); b) que no hagan prácticamente imposible (o difícilmente posible) su obtención ("principio de efectividad").

## Conclusiones

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) cumple una función esencial en el proceso de integración europea al interpretar y aplicar los tratados que constituyen el marco legal de la Unión Europea. A través de sus decisiones, el TJUE ha jugado un papel crítico en la armonización de las leyes nacionales con las normas comunitarias, garantizando que la legislación de los Estados miembros sea consistente con los objetivos y principios de la Unión.

El Tribunal actúa no solo como un ente de resolución de disputas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, sino también como un guardián de la ley comunitaria, ofreciendo claridad y seguridad jurídica en un sistema legal complejo y multinivel. Este enfoque ha sido vital para el desarrollo de una jurisprudencia que influencia tanto la legislación europea como las políticas nacionales.

Aunque el TJUE se conceptualiza a menudo como un órgano supranacional, sus funciones se extienden a la mediación entre aspectos intergubernamentales e integracionistas de la UE, lo que subraya su papel único como Tribunal Internacional y Constitucional. En este sentido, el Tribunal no solo asegura la aplicación del derecho de la UE sino que también fomenta un diálogo continuo entre los sistemas jurídicos nacionales y la legislación europea a través del mecanismo de referencia prejudicial.

Además, la autoridad del TJUE en el proceso de incumplimiento asegura que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones bajo los tratados. Aunque las decisiones del Tribunal son en gran medida declarativas, han demostrado ser efectivas en la promoción del cumplimiento debido al respeto generalizado por su autoridad y la integración de sus fallos en los sistemas legales nacionales.

El TJUE es un pilar fundamental de la gobernanza y la integración europea, desempeñando un papel crítico en la interpretación y aplicación del derecho europeo que va más allá de lo legislativo y se adentra en lo político y cultural. Su capacidad para equilibrar las dinámicas intergubernamentales y supranacionales ha sido crucial para la evolución de la Unión Europea como una entidad jurídica y política cohesiva y robusta. A medida que la UE continúa enfrentándose a desafíos internos y externos, la función del TJUE será cada vez más importante en la definición del futuro del proyecto europeo.

## Referencias


Craig, P., y De Búrca, G. (2015). *EU law: Text, cases, and materials* (6th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Luzárraga, F. A., y Llorente, M. G. (2010). *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa* (1st ed.). Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. https://doi.org/10.2307/j.ctv10rrbpq

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (s.f.). *Presentación-Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. CURIA. Recuperado el 15 de mayo de 2024, de http://158.167.241.123:8090/jcms/jcms/Jo2_7024/es/

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1996, marzo 5). *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland* y *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, ECR 1996, p. I-01029.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1989, septiembre 21). *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica*, asunto 68/88.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1988, enero 14). *Comisión c. Bélgica*, asuntos 227-230/85.

Vermulst, E. A., y Graafsma, F. (Eds.). (2007). *Customs and trade laws as tools of protection: Selected essays*. London: Cameron May.

Weatherill, S. (2003). *Cases and materials on EU law* (6th ed.). Oxford: Oxford University Press.

**HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

se terminó de editar en noviembre de 2025, en Grupo Editorial Biblioteca, S.A. de C.V., ubicado en Manantiales 29, Colonia Chapultepec, Cuernavaca, Morelos, C.P. 62450. En su composición se utilizó la familia tipográfica Junicode en 10.5 puntos para el cuerpo de texto y Lato en 14 y 12 puntos para los titulares.