LA UNIÓN EUROPEA

Perspectivas internas y externas a 60 años de su conformación

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Graciela Pérez Gavilán
coordinadores

Colección Teoría y Análisis

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

los coordinadores...

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Profesora-investigadora de tiempo completo y jefa del área de Política Internacional en el Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Coordinadora de varias publicaciones especializadas en estudios europeos; ponente en foros nacionales e internacionales especializados en temas de política internacional. Sus líneas de investigación son: Proceso de integración europeo, cooperación para el desarrollo México-Unión Europea, relaciones bi-regionales Unión Europea-América Latina y el Caribe, Inclusión social y gobernabilidad en las relaciones México-Unión Europea.

Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas
Profesor e investigador de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctor en economía por la Universidad Sorbona de París, Francia. Ha publicado diversos artículos y participado en la coordinación de libros, ha sido ponente en congresos nacionales e internacionales. Entre sus líneas de investigación se encuentra la economía en la Unión Europea y la relación comercial y de inversión México-Unión Europea entre otras.

Graciela Pérez Gavilán-Rojas
Profesora e investigadora de esta casa de estudios, integrante del área de investigación de Política Internacional, del Departamento de Política y Cultura, Coordinadora de la maestría en Relaciones Internacionales. Doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

LA UNIÓN EUROPEA:
PERSPECTIVAS INTERNAS Y EXTERNAS
A 60 AÑOS DE SU CONFORMACIÓN

Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema. Agradecemos a la Rectoría y a la Secretaría de Unidad por el apoyo brindado para esta edición.

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,
Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
dcshpublicaciones.xoc.uam.mx

LA UNIÓN EUROPEA: PERSPECTIVAS INTERNAS Y EXTERNAS A 60 AÑOS DE SU CONFORMACIÓN

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Graciela Pérez-Gavilán Rojas
Coordinadores

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

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

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma
Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez
Secretario académico, Alfonso León Pérez
Jefa del departamento de Política y Cultura, Alejandra Toscana Aparicio
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas
José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez
Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga
Ana Lau Jaiven / Marco Antonio Molina Zamora / Hugo Pichardo Hernández
Juan Francisco Reyes del Campillo / Esthela Sotelo Núñez
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelevzky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez
Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

ÍNDICE

Prólogo 11

Primera parte
A 60 años de la integración europea: pasado y presente

Imaginar Europa: seis décadas de los Tratados de Roma (1957-2017)
Enriqueta Serrano Caballero 17

Evolución de la integración económica europea a 60 años del Tratado de Roma
Santiaga Anima Puentes 39

El impacto de la integración a la Unión Europea para los países de Europa Central y Oriental
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez 59

La evolución de los acuerdos comerciales México-Unión Europea
Gabriela Uberetagoyena Pimentel 77

Segunda parte
Seguridad en Europa: los viejos y nuevos problemas

Europa de la defensa: retos, aspiraciones y perspectivas
Marta Ochman 93

La nueva estrategia global de política exterior y de seguridad de la Unión Europea: principales instrumentos e implicaciones
Jorge Alberto Quevedo Flores 113

La seguridad energética de la Unión Europea: los vínculos política climática, acción exterior y estrategia de seguridad y defensa
César Augusto Díaz Olin 137

Tercera parte
La política exterior de la Unión Europea las fronteras y sus retos

Hacia la construcción un nuevo orden internacional,
la perspectiva de China y Rusia
Graciela Pérez-Gavilán Rojas
y Ana Teresa Gutiérrez del Cid 159

Las relaciones Rusia-Europa: una dimensión
estratégica y energética
Abner Munguía Gaspar 181

Rusia y la Unión Europea: un balance geopolítico
y económico después de Maidán
Mauricio Alonso Estévez Daniel 209

¿Es benéfico para Turquía ser miembro
de la Unión Europea?
Lars Pernice 229

Cuarta parte
Los desafíos sociales de la integración europea

El espacio europeo de educación superior y
los derroteros de la universidad europea
frente a la economía global
Ismene Ithaí Bras Ruiz 253

La ciudadanía europea y el derecho de residencia
para ciudadanos no europeos: los casos CHEN y NA
Carmelo Cattafi 281

De súbdito a extranjero: migraciones internacionales
senegalesas y ciudadanía en el marco
de la descolonización africana y el proceso
de integración europeo
José Luis Gázquez Iglesias 307

Prólogo

En la política internacional contemporánea, desde hace 60 años con la firma de los Tratados de Roma, se incorporó un actor *sui géneris,* un proceso de integración en Europa que modificó los debates sobre soberanía nacional, supranacionalidad, alianzas internacionales, etcétera. Este actor, que se creó en el periodo de Guerra Fría y se fue adaptando a los cambiantes contextos internacionales con el fin de la era bipolar y al surgimiento de otros regionalismos, ha logrado permanecer en el escenario internacional del siglo XXI y su modificación de los polos de poder.

Este proceso de integración se ha mantenido sorteando las dificultades que se le han presentado a nivel regional, internacional e incluso al interior de los Estados miembros, privilegiando dos fórmulas clave: primero, la profundización en la que fue ampliando competencias y temáticas que se convirtieron en responsabilidad de las instituciones supranacionales y; segundo la ampliación, en la que pasaron de ser una integración de seis estados europeos a 28 integrantes. Es decir, la estrategia de "más Europa" se convirtió en la clave del éxito y posiblemente también de su fracaso o reestructuración.

Ese proceso innovador llamado, desde 1992, *Unión Europea* (UE) se encuentra una vez más en un momento en el que se replantea el rumbo a seguir y los festejos de los 60 años han invitado a realizar un análisis que logre evidenciar sus aciertos y errores, así como formular las propuestas para mantener su existencia y fortalecimiento a nivel internacional. En la *Declaración* y *Hoja de Ruta de Bratislava* afirmaron:[1]

> La UE no es perfecta, pero es el mejor instrumento de que disponemos para abordar los nuevos desafíos a que nos enfrentamos. Necesitamos a la UE para garantizar no solo la paz y la democracia, sino también la seguridad de nuestros ciudadanos. Necesitamos a la UE para atender mejor a las necesidades y deseos que esos ciudadanos tienen de vivir, estudiar, trabajar, circular y prosperar con libertad en todo nuestro continente, así como de aprovechar el rico patrimonio cultural europeo.

1 Publicado el 16 de septiembre de 2016. Consultado en URL: http://www.consilium.europa.eu/es/policies/future-eu/bratislava-declaration-and-roadmap/

Dicha declaración marcó la respuesta que dieron 27 Estados miembros ante el resultado del *Brexit*, con el que por primera vez iniciarán una negociación para que salga uno de sus Estados miembros, estableciendo que es el más adecuado mecanismo que tienen para dar respuesta a muchas otras problemáticas estructurales y coyunturales, algunas intra europeas, como el auge de los nacionalismos de extrema derecha y eurofóbicos, y otras a consecuencia de lo que sucede en otras partes del mundo como la crisis de desplazados de Siria que han llegado al continente europeo a pedir asilo.

En esta publicación se realiza un análisis tomando como referente la historia y el presente de Europa como una idea, las transformaciones económicas que han guiado a la UE a nivel regional e internacional, incluyendo a México y sus vínculos ante la renegociación del Acuerdo Global; pasando por los avances de la Europa de Defensa, proyecto que con más de 60 años en espera de consolidación y con perspectivas que deben analizarse por tener especificidades en cuanto a la resolución de conflictos y gestión de crisis diferenciadas de Estados Unidos.

Asimismo, se han complejizado los debates sobre la seguridad energética de la cual son tan dependientes los países miembros de la integración europea, sin dejar de lado la dimensión internacional y el posicionamiento de la UE como una organización unificada en negociaciones internacionales frente a otros polos de poder y sus vecinos como Rusia y Turquía, así como un análisis de las dinámicas sociales vinculadas con el proceso de integración desde las políticas educativas europeas y su impacto en la economía global, así como las transformaciones que se han realizado en el derecho internacional privado y su vínculo con las ex colonias europeas.

Por tanto, en este libro se plantea realizar una revisión y evaluación de los 60 años de la integración europea y su presente para poder establecer sus logros y retos en un momento en el que se cuestiona su existencia.

Es importante hacer énfasis en la importancia que representa analizar el proceso de integración europeo actualmente así como sus múltiples transformaciones y, de manera particular, el impacto que tiene para México en sus negociaciones políticas y comerciales como una verdadera opción de diversificación y aliado estratégico en foros internacionales.

Finalmente, cabe mencionar que los trabajos presentados en esta obra tienen como finalidad contribuir a la docencia e investigación de la Maes-

tría en Relaciones Internacionales y de la especialidad en Relaciones Internacionales del Doctorado en Ciencias Sociales.

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez,
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas,
Graciela Pérez-Gavilán Rojas.
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco
Noviembre, 2017

PRIMERA PARTE

A 60 AÑOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: PASADO Y PRESENTE

IMAGINAR EUROPA: SEIS DÉCADAS DE LOS TRATADOS DE ROMA (1957-2017)

Enriqueta Serrano Caballero*

> Tiempo presente y tiempo pasado/ Están ambos quizá presentes en el tiempo futuro/ Y el tiempo futuro contenido en el tiempo pasado/ Si todo tiempo es eternamente presente/ Todo tiempo es irredimible/ Lo que podía haber sido es una abstracción/ Y permanece como posibilidad perpetua/ Solo en un mundo de especulación/ Lo que podía haber sido y lo que ha sido/ Apuntan a un fin, que es siempre presente.[2]
>
> T.S. Eliot

Resumen

El 25 de marzo de 2017 fue una fecha de trascendencia histórica para la Unión Europea, ya que se conmemoró el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma (1957).[3] Tras casi seis décadas, de este hecho histórico, es preciso hacer balance y reflexionar sobre los aspectos positivos que el proyecto europeo y avance de la construcción europea ha supuesto para los 27 Estados que en la actualidad integran esta compleja organización –política, económica y social– tras el anuncio de la salida de Gran Bretaña del mismo.[4]

¿Qué puede decirse de los resultados obtenidos en el proceso de integración europea? Este análisis tiene como objetivo reflexionar sobre los desafíos a los que debe hacer frente el proyecto europeo en su 60 aniversario.

El trabajo concluye que sería bueno volver a reflexionar sobre los principios que se establecieron en los Tratados de Roma en 1957 y hacer reali-

1* El Colegio de San Luis. AC. San Luis Potosí, México. Líneas de investigación: organizaciones internacionales, políticas de cooperación e integración regional y subregional, eserrano@colsan.edu.mx.

2 T.S., Eliot, *Poesías reunidas, 1909-1962*, Madrid, Alianza, 1994, p. 191.

3 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 25 de marzo de 1957, entró en vigor el 1 de enero de 1958, en Maximiliano Bernard, Sergio Salinas y Carmen Tirado, *Textos básicos de derecho de la Unión Europea*, 2002, RIEE, Zaragoza, 2002, pp. 41-143.

4 Se celebró el referéndum el 23 de junio de 2016 en el que se decidió la eventual salida de Reino Unido del proceso europeo de integración.

dad esa vieja máxima de que Europa da un paso atrás para tomar impulso y avanzar. El proceso de integración y la misma idea de una "Europa unida" necesitan con urgencia un nuevo proyecto, –una nueva utopía–.

Palabras clave: Idea de Europa, Tratados de Roma, Unión Europea, derecho cosmopolita.

Introducción

El objetivo es analizar desde una perspectiva histórica y jurídica el proyecto de integración europeo, con la intención de dar un poco de luz a la situación de crisis en la que estamos inmersos en la Unión Europea.

El nuevo siglo ha traído una época de trasformación, resultado de una nueva realidad. La última década del siglo XX y la primera del siglo XXI no han sido fáciles para la Unión. En los últimos años y en particular a partir de la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa (en adelante TdL), la situación en la UE se ha definido como una conjunción de binomios antagónicos: solución y problema, europeístas y euroescépticos, el norte y el sur, la democracia y tecnocracia, euro y no euro, Schengen y no Schengen, inmigrante y nacional, supranacional e intergubernamental, entre otros. Pero a pesar de ello, la poliédrica realidad europea es mucho más compleja. Europa ha tenido que adaptarse y hacer frente a los desafíos del nuevo sistema internacional, además de hacer frente a la ampliación de sus fronteras –con la adhesión de 13 Estados miembros (tras la ampliación de 2004); así como a la crisis económica del 2008– y a los cambios derivados de la entrada en vigor del TdL. No debemos olvidar que este Tratado dota a la Unión de una personalidad jurídica diferente a las de las Comunidades Europeas,[5] que dieron aliento al proyecto utópico de una "*Europa unida*".

El 25 de marzo de 2017, al celebrarse el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma (en adelante, TdR),[6] cambió la hoja de ruta del viaje de gran parte de los Estado-nación que conforman el continente europeo.

5 *Diario Oficial de la Unión Europea*; "Comunicaciones e informaciones, Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", en DOUE C83, 30 de marzo de 2010, Bruselas, p. 41.

6 El 25 de marzo de 1957, se constituyó por iniciativa de seis Estados fundadores –Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos– la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE).

La Unión Europea es única, no existe un modelo político de la integración que huya de la estatalidad para, precisamente, hacerla posible. La gran utopía del siglo XX fue la idea de una "Europa unida". Ya desde la cristiandad hubo quienes lo persiguieron e incluso en algunos casos lo materializaron con el uso de la fuerza. Debemos recordar que en siglo y medio fueron cuatro los conflictos que enfrentaron Francia y Alemania, y dos de ellos se convirtieron en guerras mundiales (1914-1919; 1939-1945).[7]

A este respecto, Steiner señaló que Europa "puede purgarse de su propia herencia oscura, haciendo frente a esa herencia con perseverancia, [y] tal vez la Europa de Montaigne y Erasmo, de Voltaire y de Immanuel Kant pueda una vez más ofrecer orientación".[8]

Las ideas europeístas que surgieron antes del siglo XX, y que no se concretaron por la fuerza, quedando en un nivel de cierta aspiración utópica a modo de ideal. Sin embargo, su realización práctica, limitada a un conjunto de países,[9] hoy en día sigue siendo un proyecto inacabado.

De Faramiñán afirma que "Europa ha sido hasta ahora un cruce de caminos, muchos han pasado por estas tierras y todos han dejado algo en su impronta. Cuál es el modelo político-social que aventuramos, entonces, para Europa".[10]

La construcción de esta "Europa unida" resulta una tarea difícil, compleja y apasionante, para todos sus Estados miembros, que deben que hacer frente a los grandes desafíos planteados por la sociedad internacional, no exenta de enormes dificultades y obstáculos tal como podemos observar en la actualidad.

Europa es un continente lleno de contradicciones, contrastes y asimetrías, en el que seis países iniciaron un arduo, complejo y largo viaje lleno de esperanza, con el discurso de Robert Schuman en 1950 y que se concretó un año más tarde con la firma del Tratado de la Comunidad Económica

7 George Steiner, *La idea de Europa*, Madrid, Siruela, 2004.

8 *Ibidem*, pp. 63-76.

9 Enriqueta Serrano Caballero, "La Unión Europa entre la utopía y la realidad", en Ponencia presentada en el 3° *Congreso de Estudios Europeos (CEEM), ¿Europa: problema o solución?*. 26 de noviembre de 2015, UAM-Xochimilco. Inédito.

10 Juan Manuel de Faramiñán Gilbert, "Sobre los orígenes y de la idea de Europa (en el Cincuenta aniversario de la UE)*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* Madrid, 2007, pp. 1-12.

Europea del Acero y del Carbón (CECA) y en 1957 con los Tratados de la Comunidad Económica Europea y el relativo a la Energía Atómica.

Adenauer,[11] en su intervención en el discurso que dio en la Primera Reunión de Ministros de la CECA en la que participó, señaló la dificultad y complejidad que conllevaba la realización de este proyecto de integración, que los padres de la CEE –Konrad Adenauer, Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak, Walter Hallstein y Altiero Spinelli– habían soñado y que ahora podían hacerlo realidad:

> El trabajo que hemos emprendido es intrépido. El desarrollo de las naciones desde los comienzos del siglo XIX no ha conseguido promover un sentimiento de unidad entre ellas. Si bien el Consejo de Ministros tiene que salvaguardar los intereses nacionales de los Estados miembros, procurará considerar esta tarea como la principal, ya que esta debe ser la de promover los intereses de la propia Comunidad. Sin esta prioridad, la Comunidad no podrá desarrollarse como institución. […] Ya se ha dado el primer paso del Plan en la realidad. Llenos de esperanza, comienza una nueva era para nuestro continente, una era de paz, armonía y prosperidad.[12]

El proceso de construcción europea ha sido un largo e intrépido viaje lleno de retos y desafíos –es decir, periodos de crisis, dudas, desilusiones, y numerosos tropiezos– de los que siempre ha salido fortalecida la idea de una *"Europa unida*", "más Europa", o "mejor Europa".

Las sucesivas ampliaciones de la Unión plantearon nuevos desafíos de los Tratados de Roma (1957),[13] que fueron subsanados con los diferentes Tratados de Maastricht (1992),[14] Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de

11 Konrad Adenauer, *El fin del nacionalismo y otros escritos y discursos sobre la construcción europea*, Raíces de Europa, Col. dirigida por José María Beneyto, Ed. Encuentro, Madrid, 2014, pp. 155-157.

12 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, *op. cit.,* pp. 155-157.

13 *Idem.*

14 Tratado de la Unión Europea (TUE), adoptado el 7 de febrero de 1992, DO C 191 de 29.7.1992. En línea: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026DO C 191 de 29.7.1992.

1997 y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999)[15] y Lisboa (2009),[16] en los que se esbozan las diferentes tradiciones democráticas y formas de entender la Unión Europa.

A pesar de los desencuentros y de los momentos puntuales de crisis en los que estamos inmersos, en su sesenta aniversario podemos decir que la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea, se ha materializado como un proyecto de paz, libertad y justicia social que inició hace más de setenta años con el apoyo de políticos democristianos procedentes de la resistencia al fascismo, como Robert Schumann, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak[17] frente al nuevo bloque soviético.

El éxito es incuestionable ya que la Unión Europea borró en seis décadas las cicatrices y los fantasmas del pasado, y ha reunificado el continente. La "Europa unida" dejó de ser una idea, para convertirse en una realidad tangible, en el que no solo se comparte un espacio económico y monetario y la libre circulación de personas y capitales; sino que también comparten el desafío de dar forma a una organización política y social –de una singular organización internacional– de los 27 Estados miembros –a partir del ciudadano europeo– como individuos pertenecientes a una cultura común.[18]

El objetivo de este ensayo es reflexionar en torno al arduo y complejo viaje que iniciaron seis Estados –Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y los Países Bajos– hace más de seis décadas con la firma del Tratado de París en 1951 y de los Tratados de Roma en 1957. Para

15 Tratado de Ámsterdam, adoptado del 2 de octubre de 1997. En línea: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf.

16 DOUE C83, de 30 de marzo de 2010, Bruselas.

17 Antonio Moreno Juste, "El proceso de construcción europea: de la CECA al Tratado de Maastricht", en Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporánea,* Barcelona, Ariel, 2009, p. 562.

18 DOUE C83, de 30 de marzo de 2010, Bruselas, p. 20. En el artículo 9 TUE del Tratado de Lisboa que establece que será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, contribuyendo así a la continuación de una tradición que está destinada a extinguirse al confundir lo que es o debería ser simplemente un vínculo administrativo (la nacionalidad) con lo que es un vínculo político (la ciudadanía). El artículo 11 TUE habla de que las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas de la sociedad civil. El ciudadano europeo, individuo dispuesto a ayudar los unos a los otros aunque no pertenezcan al mismo país.

ello, se ha estructurado esta investigación, en tres apartados bien diferenciados. El primero de ellos, intitulado "Utopía: la idea de una 'Europa Unida'", tiene como objetivo describir el origen y génesis del proceso de integración europea. El segundo apartado, "Logros y retos del proceso de integración europeo", describe y analiza los numerosos logros y retos en los últimos sesenta años; acto seguido, en el tercer apartado, "*Imaginar Europa. Seis décadas después de Roma*" se hace una pequeña reflexión sobre el futuro de la Unión Europea.

Utopía: la idea de una "Europa Unida"

La gran utopía del siglo XX fue la idea de una Europa unida. Ya desde la cristiandad hubo quienes lo persiguieron e incluso en algunos casos lo materializaron con el uso de la fuerza. Las ideas europeístas que surgieron antes del siglo XX y que no se concretaron por la fuerza quedan en un nivel de cierta aspiración utópica a modo de ideal. Sin embargo, su realización práctica, y limitada a un conjunto de países, tiene sesenta años de vida.

Los orígenes de la noción moderna de Europa, como conjunto integrado e igualitario, se encuentran en el periodo de la Revolución Francesa, que vislumbró una Europa renovada bajo el impulso de la libertad, aunque la reforma concreta que esa idea tomó con Napoleón fue, como lo había sido antes, la hegemonía de un Estado sobre la base de la conquista y el poderío militar.

En el siglo XIX, emerge la realidad moderna del Estado–nación. Entre 1848 y 1871, alemanes e italianos lograron poner fin al fraccionamiento territorial heredado de la Edad Media y se conformaron los Estados-nación de Alemania (1870) e Italia (1871). En esos años emergieron las ideologías nacionalistas y las ideas europeístas quedaron en el olvido ante el nuevo pensamiento socialista.

Las ideas socialistas adquirieron un carácter internacional. En el siglo XX, los proyectos de una "*Europa unida*" aparecen tras las guerras mundiales, éstos son ya mucho más cercanos. La magnitud del desastre, tanto en número de bajas como en duración del conflicto o en el cambio en la forma de hacer la guerra, causó graves heridas en la conciencia de los europeos. La Primera Guerra Mundial demostró que la idea de unidad europea era totalmente utópica. Hubo que esperar al término de ésta para que se propiciara el surgimiento del movimiento paneuropeísta en 1923. Este movimiento cimentó las bases para la creación de un espacio común entre las

naciones de Europa con la intención de evitar las guerras y asegurarse un largo periodo de paz, bienestar socioeconómico y un gobierno democrático, demandando la fundación de los "Estados Unidos de Europa".

Para que una idea pase a ser una utopía o, por el contrario, se convierta en realidad depende normalmente del número y de la convicción de sus defensores. El Conde Richard Coudenhove-Kalergi, en su libro *Pan-Europa*, 1923, decía:

> Todos los grandes proyectos históricos comienzan en forma de utopía y terminan siendo realidad. Mientras sean miles los que crean en *Pan-Europa*, será una utopía. Cuando sean millones los que crean en ella, será un programa político. Tan pronto como sean cien millones los que crean en ella, será realidad. Europa es una realidad fundada en Derecho. Y en el campo del Derecho, igual que en el campo de la democracia, puede haber un principio pero nunca un final. Siempre se puede avanzar. Detenerse es morir, porque el mundo y la realidad no se paran, lo mismo que tampoco se paran las aspiraciones del hombre hacia un mundo más justo y menos cruel. Pensar que la Unión Europea ha tocado ya fondo es condenarla a desaparecer. [19]

El termino *utopía* también ha cambiado. De un proyecto irrealizable, ha pasado a ser un plan o proyecto optimista que parece irrealizable en el momento de su formulación, pero que puede convertirse en realidad. Europa empezó siendo una utopía, luego pasó a ser un programa político y hoy en día es una realidad fundada en Derecho, en donde siempre se podrá avanzar ya que Europa no se hará de un solo golpe. Al intentar imaginar Europa, o más bien el futuro de Europa,[20] quizás uno tendría que echar la vista atrás y entender sobre todo el proyecto duradero que proponían en su momento los padres fundadores de la Unión Europea.

Europa es un proyecto multidimensional que no se puede resumir en una sola palabra. El proyecto de una *Europa unida,* después de la II Guerra Mundial, tiene tres dimensiones: proyecto de paz, proyecto de progreso y proyecto de solidaridad entre los pueblos.

---

19 Félix de la Fuente Pascual, *Glosario Jurídico – Político de la Unión Europea*, Tecnos, 2002, p. 15.

20 Nos referimos a lo que comúnmente se entiende en geografía y geopolítica por *Europa*.

Para del Valle:

> […] la mayor paradoja de este proceso de integración en Europa es el contraste entre la planificación económica y la programación política. Desde sus inicios es una marca de identidad de la integración, ya que la política de los pequeños pasos conlleva esta contradicción. La idea principal es la de la teoría del proceso de integración y la de su plan de acción es que los avances funcionales económicos son los que producirían de hecho una integración de las sociedades y los pueblos.[21]

Desde mediados del siglo XX, se apostó por esta fórmula de integración económica que en algún momento alumbraría el modo político. El final político es esencial, sería el espíritu y alma de la integración, pero este es desconocido en su forma y figura. Debido a ello, el proyecto de integración europea está en tierra de nadie. En la actualidad los ciudadanos europeos estamos viviendo un momento de desorientación, en la que la prosperidad del proyecto de integración europeo se ha puesto en entre dicho, es decir, en cuestión por la crisis económica, por el resurgimiento de los nacionalismos y los populismos –en el Norte, en el Sur– de izquierdas y de derechas.

La UE existe para mejorar la vida de las personas que habitan dentro de su territorio. No existe una cultura común para toda Europa; sin embargo, podemos afirmar que sí hay raíces compartidas por todos los pueblos europeos, diferentes a las de otras civilizaciones, que hacen peculiar al continente.

Génesis y evolución del proyecto europeo

Debemos señalar que las tempranas utopías empezaron a tomar cuerpo incluso durante la guerra, con nuevos bríos sobre todo después del fin de la II GM, que tanto dolor y destrucción había traído a los pueblos de Europa. El mantenimiento de la paz y la reconstrucción de la sociedad constituían las principales prioridades.

En 1950, inició la aventura de dar forma a los anhelos de varias generaciones de escritores filósofos, políticos y, en cierto modo, podríamos decir el de los europeos.

21 Alejandro del Valle Gálvez, "Europa más allá de la Unión: Pacto Confederal y nuevo Relato Europeo", en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32, Madrid, 2013, p. 342.

Robert Schuman –en la "Declaración de 9 de mayo de 1950"– afirmó que:

> Europa no se hará de un golpe, ni en una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando desde el inicio una solidaridad de hecho[22].

De igual manera lo explica en su obra *Pour l Œurope*:

> Bien entendido, es necesario proceder por etapas, en los sectores psicológicamente maduros, y donde las facilidades técnicas particulares permitan prever un resultado espectacular […].[23] Hay que preparar los espíritus para aceptar las soluciones europeas.[24]

El proyecto europeo tal y como Schuman lo concibió era una obra no solo en el ámbito material, económico o incluso político, sino que este afecta al "espíritu" de los pueblos de Europa. La construcción europea es una obra de paz, de reconciliación, es una obra que atañe al espíritu de los europeos. Para Schuman, el proyecto pasa por la transformación de una vieja Europa heredera de los nacionalismos en una "nueva Europa" transformada en una comunidad de pueblos.

> La puesta en común de las producciones de carbón y de acero […] cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.
> La solidaridad de producción que, así se cree, pondrá de manifiesto cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo [sic] resulta impensable, sino materialmente impensable.[25]

22 Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, Texto íntegro en línea: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.
23 Robert Schuman, *Pour l Œurope*, Les Editions Nagel, S.A, Bruselas, 2005, pp. 43-44.
24 *Idem*.
25 *Idem*.

El Plan Schumann que pretendió unir la producción del carbón y el acero de Alemania y Francia –con participación de otros Estados europeos– y colocarla bajo el mando de una máxima autoridad común ya hablaba de una "*primera etapa de la federación europea*".[26] La puesta en marcha del plan mediante el Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en 1951 (véase Foto 1), concebido para un plazo de cincuenta años, sentó las bases para poder dar nuevos pasos, pero en un primer momento no se produjo avance alguno en la comunitarización, ni tampoco en la C*omunidad política europea* ni en la *Comunidad europea de la defensa*.

Foto 1. Tratado de París (1951).[27]

Fuente. *Traité de París. Jean Jungmann. París: Photo Parlement européen, 1951*. Foto de familia de los que firmaron el Tratado de París por el que se instaura la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, 18 de abril de 1951.

De ahí que se volviesen los esfuerzos hacia la construcción de la comunitarización en materia económica. Un memorándum elaborado por el belga Paul-Henri Spaak impulsó, a finales de mayo de 1955,[28] la

26 *Idem.*

27 De izquierda a derecha: Paul van Zeeland (B), Joseph Bech (L), Joseph Meurice (B), Carlo Sforza (I), Robert Schuman (F), Konrad Adenauer (BRD), Dirk Stikker (NL) y Johannes van den Brink (NL).

28 Mémorandum de Paul-Henri Spaak, président de la Conférence Intergou-

creación de una Comunidad Económica Europea y –gracias a Jean Monnet– también una Comunidad Europea de la Energía Nuclear para resolver los problemas europeos de la energía. Los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países fundadores aceptaron estas propuestas en la *Conferencia de Messina* de junio de 1955, y con ello comenzó una nueva etapa de la integración europea occidental. El objetivo era el de crear un mercado común y garantizar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos.

El 25 de marzo de 1957 se firmó en Roma el Tratado por el que se creaba la Comunidad Económica Europea y el Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea de Energía Nuclear (EURATON) y los seis parlamentos procedieron a su ratificación con rapidez.

Este nuevo avance en la integración no se debe interpretar solo como relevante en lo económico, porque tuvo un carácter eminentemente político; así lo entendieron todas las partes, ya que no cabía duda alguna de que ello implicaba una renuncia a importantes competencias de soberanía nacional que se trasladaban a una serie de órganos supranacionales como la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento y el Tribunal. Solo unos pocos fueron capaces de intuir el éxito tan sorprendente que iba a tener este segundo paso de integración.[29]

En el Preámbulo del Tratado de la CEE encontramos una referencia a las "bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos".[30] Una fórmula utilizada con frecuencia desde entonces, bien de forma literal o al menos simbólica. Pero, por supuesto, quedaba por definir cómo sería esa unión y a qué final conduciría

Estas fases entonces fueron asumidas por la organización internacional que era la CEE: las primeras dos se llevaron a cabo rápidamente (zona de libre cambio y unión aduanera); las otras han necesitado mayor margen de tiempo, debido a su dificultad técnica y consecuencias jurídicas y económicas (Mercado Común, Unión Económica y Monetaria). De forma que el TCEE constituyó

---

vernementale pour le Marché Commun et l'Euratom (Bruxelles, 12 octubre 1956). Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Conférence intergouvernementale: historique des articles 107, 108 et 109 du traité instituant la CEE, CM3/NEGO/243.

29 Klaus, Stern, "La Unión europea en el camino hacia la Comunidad de derecho constitucional", *Revista de Derecho Político,* núm. 70-207, UNED, Madrid, p. 17.

30 *Ibidem*, y también véase *Tratado Constitutivo Europeo*, *op. cit.*, p. 41.

una organización internacional con instituciones permanentes para lograr, mediante el Derecho comunitario, el logro progresivo de las fases económicas previstas, de manera sucesiva y acumulativa [Zona de Libre Cambio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica y Monetaria (UEM)], y así sentar las bases de la Unión Política. La técnica jurídica de avance en las fases económicas es muestra de la fuerza y, al mismo tiempo, de la debilidad del proceso de integración; en efecto, cualquier nueva fase económica requiere de un Tratado de reforma del Tratado anterior, adoptado de la misma forma que el Tratado que se reforma, en el caso por unanimidad. De manera que, en esencia, el Acta Única Europea de 1986 fue un Tratado que adoptó un bloque de nuevos artículos que fueron introducidos en el TCEE (para lograr el Mercado Común, rebautizado y remodelado como Mercado Interior), y el Tratado de Maastricht de 1992 no solo estableció la UE y un nuevo modelo de pilares para la integración, sino que incorporó un buen número de nuevos artículos para regular la Unión Económica y Monetaria.

Logros y retos de la Unión desde la firma de los Tratados de Roma (1957)

Analizar con detalle todos los logros que ha tenido la Unión Europea desde la firma de los Tratados de Roma en 1957, supondría un trabajo exhaustivo que tomaría demasiado tiempo. Debido a ello, en este apartado nos concentraremos en presentar de forma sucinta el análisis de algunos logros que, basados en el trabajo de Nieto,[31] creemos que son los más destacables, resultado de la integración comunitaria.

a) La integración, el mantenimiento de la paz interna y la democracia.

El primer resultado destacable de la integración de la UE nace con la creación de la misma. Tras estar devastados por la Segunda Guerra Mundial, la situación de los países europeos era precaria y los intereses nacionales de cada uno convergían en un solo objetivo: la reconstrucción de sus países y la prosperidad económica. Al inicio, la integración parecía un medio para prevenir el surgimiento de otro nacionalismo radical, como aquel que había destruido la región. En este punto, podemos considerar que el obje-

31 José Antonio Nieto Solís, "Logros del proceso de integración europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto,* núm. 37, Bilbao, 2007, pp. 93-110.

tivo ha sido exitoso hasta ahora, logrando el mantenimiento de la paz al interior y entre los países de la Unión Europea.
Con la integración comunitaria y su expansión, en 1992 la UE fue formalmente establecida tras la firma del Tratado de Maastricht. Con él, el marco fundamental de libertad y democracia fue reforzado al dotarlo de un carácter supranacional que también enfatizaba la importancia de garantizar un marco político de paz, democracia y respeto a los derechos humanos.

b) Integración económica y crecimiento

Otro logro a considerar es el crecimiento económico que la integración ha dado a los países miembros, los cuales en su mayoría son demasiado pequeños para enfrentarse por sí mismos a los retos que presenta la globalización. La UE proporcionó dos vías esenciales para el desarrollo de la economía de sus países miembros: por un lado, la supresión de las fronteras internas y la ampliación de los mercados, y, por el otro, la proporción de una mayor homogeneidad entre los países de la UE debido a la reducción de la incertidumbre sobre los agentes económicos y las decisiones políticas.
En el siguiente cuadro podemos apreciar algunos datos sobre las áreas económicas en las que la UE ha logrado destacarse:

Primer bloque comercial más grande del mundo	Primer bloque económico del mundo
Con 28 países miembros, desde 1993 la UE es el bloque comercial más grande del mundo, con 501 millones de consumidores. Sus intercambios comerciales con otros países representan alrededor del 20% del volumen total de importaciones y exportaciones mundiales.	En 2014, el PIB de la UE fue de 13,920,541 millones de euros, superando el PIB de su competidor económico más grande: Estados Unidos.

Fuente: realización propia con datos obtenidos de la página de la Comisión. En línea: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_fr, 2016.

c) Mejora de la calidad de vida y ayuda hacia el exterior

El objetivo enfocado en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos no solo es una política que impacta de manera interna, sino que influye también en otros países. El Tratado de la Unión Europea (TUE en adelante) considera que la cohesión económica y social son políticas esenciales para los países miembros, más con el Acta Única de 1987 se establece que la ayuda hacia regiones en vías de desarrollo es necesaria como parte de la política exterior de la UE. En el artículo 21, apartado 1 del TUE se establecen también los principios de la cooperación al desarrollo de la UE.[32] La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD en adelante) es uno de los ejes centrales de la política exterior europea, incluso la UE y los países miembros representan más de la mitad de la AOD mundial, colaborando con alrededor de 160 países.

d) La cohesión social y la no discriminación

El siguiente logro está relacionado con la meta de la cohesión social de la UE. El *principio de no discriminación* se estableció como un pilar para el funcionamiento de la Unión con el TdL, concepto que fue extendido con el TdM, abarcando ámbitos culturales, sociales y políticos, enfatizando evitar discriminación por razones de creencias, idiomas, sexo, razas y todas las cuestiones que vayan en contra a los derechos fundamentales y al Estado de derecho. Uno de los mayores logros que este principio ha tenido es incrementar la libre movilidad de estudiantes y trabajadores, proporcionando la oportunidad de mejorar los niveles de especialización y creando una sociedad más incluyente y tolerante.

e) Políticas comunes

Las políticas comunes son consideradas un logro por los beneficios que han traído en materias como la agricultura y los fondos estructurales. Todos los países miembros pueden beneficiarse de la ayuda que proporcionan las políticas comunitarias; una de ellas es que las inversiones públicas para mejorar las infraestructuras pueden estar co-financiadas por la UE. Uno de los logros más recientes que podemos mencionar es la creación de una política energética fundamentada en

32 Versión consolidada del *Tratado de la Unión Europea*, 1992, *op. cit.*, pp. 16-17.

el artículo 194 del TFUE de la UE, enfocada principalmente en crear un mercado energético integrado, la seguridad del suministro energético y la sostenibilidad del sector energético.[33] Uno de los varios resultados de esta política energética es la creación del Programa Horizonte 2020, un instrumento para la investigación en materia de energía limpia.

Retos a los que debe hacer frente la Unión Europea

A partir del 2007, la UE inició una de sus peores crisis después de la I y II Guerra Mundial. La UE está sumida en una profunda crisis; financiera, en la que la eurozona ha sufrido tasas de crecimiento negativas, niveles de desempleo sin precedentes (sobre todo entre los jóvenes) y un aumento trágico de la pobreza y la desigualdad. Por si esto fuera poco, los 27 Estados miembros que la conforman se agrietan por los conflictos "identitarios" y culturales –en su interior–. El desencanto con la democracia y la suspicacia ante los partidos políticos ha propiciado en los últimos años el renacimiento de los radicalismos, de la xenofobia y el impacto de la integración europea sobre los pilares de la identidad nacional, la crisis migratoria o de refugiados y el terrorismo islámico –bajo los auspicios de la "guerra silenciosa del estado islámico"–, factores internos y externos que intensifican la desunión y el fortalecimiento de los nacionalismos en los 27 Estados miembros que conforman la UE; las instituciones van en aumento con fenómenos como el Brexit.

Para Habermas, el proceso de integración europeo, –no fue solo relevante por las implicaciones internas–, sino también porque representó un paso más hacia la construcción política de una sociedad global. Pero hoy, el proceso de integración está en peligro por dos razones por la falta de profundización política; y la incapacidad de la política de reconocer su fuerza civilizadora, lo que Habermas llama *la domesticación legal de la democracia* en Europa.[34]

La crisis financiera y la falta del compromiso y perspectiva de las élites políticas hacen temer un fracaso del proyecto de integración europea. A pesar de ello, el sistema supranacional y democrático de la UE es muestra del resultado de más de sesenta años de evolución jurídica sin precedentes en el mundo.

33 DOUE C83, 30 de marzo de 2010, Bruselas, *op. cit*., pp. 134-135.

34 Junger Habermas, *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, p. 3.

El futuro de Europa. Imaginar Europa seis décadas después

Aquello que hace sesenta años era un ideal "los Estados Unidos de Europa" se materializó en lo que hoy es la Unión Europea. Debemos señalar que el elemento que unió a los distintos Estados miembros de dicha Comunidad, hoy UE, no fue ni la identidad, ni la cultura, ni la solidaridad, sino la economía. Por ello, cuando el sistema económico entra en crisis, la "armonía aparente" de los Estados miembros europeos se ve comprometida y emergen de nuevo los viejos fantasmas del pasado, en el que los intereses nacionales cobran fuerza y se empieza a cuestionar la pertenencia de algunos Estados a la Unión Europea, tal como ocurrió el 23 de junio del 2016, con Gran Bretaña.

Resultado de todo lo anterior, y sumidos en una profunda crisis económica, financiera, política, social y humanitaria, entre otras, la Unión Europea, en la actualidad debe volver a soñar el proyecto de integración europeo. Pero antes de introducir ciertos cambios en las instituciones europeas, necesitamos diseñar políticas capaces de restaurar la confianza de los ciudadanos hacia el proyecto europeo. Sin eso, cualquier proyecto de reforma de los Tratados será obstaculizado por la profunda desconfianza hacia la UE. Es por ello que debemos recobrar la confianza de sus ciudadanos.

Es verdad que la UE está sumida una profunda crisis existencial; pero sí queremos dar un poco de luz y defender el futuro del proyecto de integración europeo, debemos iniciar cambiando las políticas que nos llevaron a esta crisis polifacética, tan similar a la década de 1930 del siglo XX.

Esta crisis se encuentra no solo en la política económica-financiera de la Unión, sino también en su fracaso democrático, la desintegración de las sociedades –de los 27 Estados-nación– y la pérdida de orientación y esperanza experimentadas colectivamente por los ciudadanos europeos.

Es por ello que debemos apostar por la idea de una Europa cosmopolita, defendida por Kant, Habermas, Beck,[35] Bauman,[36] entre otros.

El punto de partida de esta propuesta es la necesidad de repensar "Europa" en un momento nada fácil, de crisis, dudas y cuestionamiento del proyecto de integración europea.

---

35 Véase Ulrich Beck, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.

36 Véase Zygmunt Bauman, *Europa. Una aventura inacabada*, Madrid, Losada, 2006.

La solución para superar la crisis en la que estamos sumidos y dar respuesta a las dudas que plantean los ciudadanos en torno al futuro de la Unión, podría ser el de dar forma a una organización político, económica y social sustentada en la creación de una "Europa cosmopolita".

Por ello, la crisis en la que se encuentra sumida la Unión puede entenderse como un proceso de transición desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita tan anhelado.

Debemos recordar que a partir de la Ilustración se comenzó a pensar en un orden universal, en un derecho que sea posible aplicar a todos los Estados-nación, o a un conjunto amplio de ellos, como lo planteó Kant. El deseo último de Kant en *La paz perpetua* era encontrar una manera en la que la paz mundial triunfara por encima de cualquier conflicto. Mientras que Kant plantea este concepto, Habermas no desea abarcar algo tan extenso, sino que su prioridad será Europa, considerándola un terreno más fácil de englobar, pero que será el primer paso de varios, cuyo fin será la unificación de la humanidad.

La idea de la creación de la Comunidad Económica Europea, que inició esta ardua aventura, pretendía que los Estados-nación lucharan por la integración de aquellos Estados más débiles que estuvieran dispuestos a formar parte de la Comunidad Económica Europea. Pero, esto no ha sido nada fácil.

El problema que tiene actualmente la Unión Europea quizá sea que no ha planteado de forma correcta el método por el cual conseguirlo, a pesar de tener todos los fundamentos establecidos en el Tratado de Lisboa.

Con el TdL, la ciudadanía europea queda regulada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE, arts.18 a 253) también se regulará en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Niza, 2001), que adquiere un valor jurídicamente vinculante según la nueva redacción dada al artículo 6 del TUE. A pesar de la confusión existente en torno a la configuración de los derechos que la ciudadanía europea otorga, no puede olvidarse que esta supone el primero y el más acabado de los ejemplos de una ciudadanía que ha conseguido superar los límites tradicionalmente impuestos por las fronteras del Estado-nación.

En este sentido, puede afirmarse que la ciudadanía europea demuestra que las personas también pueden ser sujetos de Derecho y titulares de derechos por encima de los Estados y que los ciudadanos no solamente pueden participar políticamente dentro de los confines de su Estado, sino que también puede funcionar la democracia –de forma más o menos imperfecta– en el ámbito supranacional.

Adoptando esta perspectiva cosmopolita, la adquisición de una dimensión sustantiva y efectiva de esta ciudadanía europea se puede plantear como un paso necesario, aunque no suficiente (pues debería ser completado por procesos similares en otras regiones del globo) para crear un nuevo orden mundial compuesto por una serie de instituciones políticas centralizadas-descentralizadas[37] en múltiples niveles.

Con el TdL desapareció sustancialmente la versión del federalismo institucional, aunque se cree que modificando la balanza de poder entre los diferentes órganos de la Unión –el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo– se podrán resolver todos los problemas.

El objetivo de la UE debería ser el de avanzar hacia la democracia transnacional para subsanar y transformar el déficit democrático que tienen sus instituciones. En la que la superación de la actuación política vaya más allá del Estado-nación y del poder estatal.

Conclusiones

Durante siglos, Europa fue una idea, una esperanza de paz y entendimiento. La Unión Europea es un proyecto que se ha hecho realidad y nos ha proporcionado la tan anhelada paz y ha cimentando los pilares de bienestar social de nuestra comunidad.

A pesar de ello, la Unión Europea no ha podido hacer frente a los retos y desafíos como un Estado-nación, ya que no es un Estado,[38] ni está conformada por un pueblo soberano. La UE, no tiene ni patria ni fronteras –estas son inestables–, ni identidad, no es un Estado, sino una organización internacional política singular. Una nueva organización que recoge los tratados, es una entidad política atípica –está entre lo real y lo ideal, lo que es y lo que debe ser, lo pragmático y lo utópico, lo político y lo moral– que ahora nos toca a todos nosotros –políticos y ciudadanos de los 27 Estados miembros– hacerla realidad.

37 Thomas Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 227.

38 La UE no es un Estado, pero sí es sujeto de Derecho Internacional, es decir, tiene capacidad de ser destinatario de normas que atribuyen derechos y obligaciones internacionales. La diferencia entre el Estado y la UE es importante en la conducta de las relaciones exteriores.

Como se ha observado, los resultados a seis décadas –de trabajo arduo– del proyecto de integración del sueño de una "Europa unida" no se ha materializado y vemos como este se va desvaneciendo, poco a poco. La forma de pensar "el proyecto de integración de `una Europa unida´", intentó responder a los desafíos –tales como la crisis económica, la crisis de refugiados, déficit democrático de las instituciones, entre otras–, caos e inseguridad –que ha desencadenado el estado islámico–, lo que nos permite entender las formas híbridas y poliédricas del proyecto utópico europeo y sus múltiples transformaciones.

La UE es un experimento histórico complejo que se desarrolla –supranacional, intergubernamental y multilateral– en un marco más amplio el de la globalización, en el que los Estados-nación**,** por sus pequeñas dimensiones por sí mismos, no son una opción viable para ser competitivos a nivel internacional.

Para concluir hay que decir que los europeos nos enfrentamos constantemente ante un reto decisivo, que nos obliga entre el todo y la parte, entre la libertad y la opresión y, como en él, nos parece que siempre nos encontramos iniciando el viaje "a ningún lugar". Quizás nuestro destino sea alcanzar la realidad a partir del aprender a vivir entre "el mito", "la utopía", y "la distopía".

REFERENCIAS

Adenauer, Konrad, "El Final del Nacionalismo y otros escritos y discursos sobre la construcción europea", Col. *Raíces de Europa*, dirigida por José María Beneyto, Encuentro, Madrid, 2014.

Bauman, Zygmunt, *Europa, Una aventura inacabada*, Madrid, Losada, 2006.

Beck, Ulrich, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad,* Barcelona, Paidós, 2006.

Conférence intergouvernementale: historique des articles 107, 108 et 109 du traité instituant la CEE, CM3/NEGO/243.

Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, Texto íntegro en línea. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.

Diario Oficial de la Unión Europea; Comunicaciones e informaciones "Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", en DOUE C83, 30 de marzo de 2010, Bruselas Habermas, Junger, *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.

Faramiñán Gilbert, Juan Manuel de, "Sobre los orígenes y de la idea de Europa (en el Cincuenta aniversario de la UE)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Madrid, 2007.

Fuente, Pascual Félix de la, *Glosario Jurídico-Político de la Unión Europea*, Tecnos, 2002.

Mémorandum de Paul-Henri Spaak, Président de la Conférence Intergouvernementale pour le Marché Commun et l'Euratom, Bruxelles, 12 octobre 1956.

Moreno Juste, Antonio, "El proceso de construcción europea: de la CECA al Tratado de Maastricht", en Pereira, Juan Carlos, (coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009.

Nieto Solís, José Antonio, "Logros del proceso de integración europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 37, Bilbao, 2007.

Pogge, Thomas, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005.

Serrano Caballero, Enriqueta, "La Unión Europea entre la utopía y la realidad" en Ponencia presentada en el *3er. Congreso de Estudios Europeos* (CEEM)*,* ¿Europa: problema o solución?, 26 de noviembre de 2015, UAM-Xochimilco, Inédito.

Steiner, George, *La idea de Europa*, Madrid, Siruela, 2004.

Stern, Klaus, "La Unión europea, en el camino hacia la Comunidad de derecho constitucional", en *Revista de Derecho Político,* Madrid, UNED, núm. 70-207, Madrid, 2007.

Schuman, Robert, *Pour l Œurope*, Les Editions Nagel, S.A., Bruselas, 2005.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 25 de marzo de 1957, entró en vigor el 01 de enero de 1958, en Bernard, Maximiliano; Salinas, Sergio y Tirado, Carmen, *Textos básicos de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2002.

Tratado de Ámsterdam, adoptado del 2 de octubre de 1997. En línea. http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf

Tratado de la Unión Europea (TUE) adoptado el 7 de febrero de 1992, DO C 191 de 29.7.1992. En línea. http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026DO C 191 de 29.7.1992.

Valle Gálvez, Alejandro del, "Europa más allá de la Unión: Pacto Confederal y nuevo Relato Europeo, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, Madrid, 2013.

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EUROPEA A 60 AÑOS DEL TRATADO DE ROMA

Santiaga Anima Puentes*, [2]

Resumen

Este artículo analiza el proceso de integración económico conocido como Unión Europea (antes Comunidad Económica Europea, CEE, 1957-1992) contrastando los Tratados firmados por los Estados miembros (EM) con los principios de la Teoría de la integración económica. El periodo de análisis 1957-2016 es dividido en dos fases de 30 años cada una de acuerdo con los principales cambios cualitativos ocurridos en términos de la integración económica. El Tratado de Roma, signado por seis países en 1957, se propuso cumplir con las primeras etapas de la Teoría de integración económica, (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, etcétera). Esta primera fase se cumplió a cabalidad en 1968 y requirió del avance hacia una nueva etapa. En esta, precedida por el Acta Única Europea (AUE) y concretada en el Tratado de Maastricht (TM), lo fundamental fue la integración monetaria que convirtió a la Comunidad Europea (CE) en Unión Europea (UE), estableciendo la Zona Económica (ZE) y profundizando la interrelación de las economías de los Estados miembros.

Los efectos de la crisis económica 2007-2008 y la inestabilidad provocada por la expansión de la UE a 28 países así, como los problemas no resueltos de la Unión Monetaria (UM), han cuestionado la viabilidad económica y política de la UE (el Brexit); sin embargo, considero que la UE en el largo plazo es rentable y va a perdurar.

Palabras clave: integración económica, Unión Europea, Unión Económica y Monetaria, crisis, Zona Euro, Tratados.

---

* Profesora Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía, UNAM. Es creadora y coordinadora del Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México en la misma Facultad. Sus principales líneas de investigación son: economía mundial, Europea y mexicana. Correo electrónico: animas@economia.unam.mx.

2 Deseo expresar mi profundo agradecimiento al Mtro. Vicente Guerrero Flores, Profesor de la Facultad de Economía, por las largas conversaciones que siempre me nutrieron en la elaboración de este artículo.

Introducción[3]

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, en 1945, las principales potencias europeas se encontraron con un escenario de destrucción, pérdida de recursos humanos y materiales e infraestructura; debilitamiento económico, político y militar, en suma, un mundo completamente distinto al que estaban acostumbradas.

Primero: en términos militares, Europa no solo estaba destruida sino ocupada por dos potencias externas a su tradición histórica, es decir, el Este de Europa se encontró bajo el dominio de la URSS, y el Oeste por Estados Unidos.

Segundo: La Europa de postguerra comenzó a depender política, militar y económicamente de decisiones tomadas fuera de sus fronteras; por ello, las elites europeas comprendieron que de seguir así en el futuro ocuparían una posición secundaria y no serían elementos decisivos

Tercero: Por el lado de los vencedores, tanto el Reino Unido (RU) como Francia trataron de reconstruir sus imperios coloniales, pero fracasaron en el intento.

El Reino Unido que se incorpora tarde al proceso e integración de la UE, porque trató de reconstruir su imperio a través de la comunidad británica de naciones (Commonwealth) y de manejar su relación con los vecinos a través de la Asociación Europea de Libre Comercio; ambos intentos no fueron del todo exitosos, tanto es así que abandona la asociación de libre comercio y se incorpora tardíamente en la CEE.

La Commonwealth no fue una solución porque si bien sus colonias aceptaron la soberanía inglesa, en términos económicos ya se encontraban más vinculadas con la economía de los Estados Unidos, estamos hablando específicamente de Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, tanto la India (la joya de La Corona) como las colonias africanas iniciaron su proceso de independencia y privaron al RU de lo que quedaba del imperio colonial.

Por su parte, Francia padeció una destrucción mayor a la RU.[4] Antes de la liberación, se enfrentaron la Francia libre de Charles de

3 Creo que la idea de la UE solo se entiende en términos históricos y geoeconómicos por eso es necesario revisar la situación de países europeos después de la segunda guerra mundial.

4 Inglaterra y Francia trataron de invadir Egipto cuando Gamal Abdel Nasser nacionalizó el Canal de Suez y RU y Estados Unidos los obligaron a desocupar Egipto (1956).

Gaulle y la Francia de Vichy (Mariscal Petain). Después de la liberación, Francia se encontró con una gran división política interna entre el partido comunista y el socialista contra los partidos de la derecha. Esto va a llevar a una inestabilidad interna que se extiende hasta el nacimiento de la V República bajo el gobierno del General De Gaulle en 1958. En lo externo Francia se ve envuelta en una serie de guerras coloniales costosas e improductivas que condujeron al derrumbe de su imperio colonial.

Francia pierde la guerra de Indochina, en Dien Bien Phu, el ejército francés se rinde ante los vietnamitas; además, la guerra de Argelia contribuyó a la caída de la IV República

Por si lo anterior fuera poco, el incidente del Canal de Suez, en 1956, obligó a Francia e Inglaterra a reconocer la supremacía política y militar de Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.[5]

Italia también sufrió destrucción en la guerra mundial. En ella la Guerra Mundial se mezcló con una guerra civil ocasionando una gran pérdida de infraestructura, además de la pérdida de sus colonias africanas. Después de la Guerra, se abolió la monarquía y se convirtió en república, misma que también estuvo dividida entre comunistas y socialistas de un lado y el resto de partidos del otro lado, lo que hizo que la política italiana fuera excesivamente inestable por lo menos hasta la década de 1980.

Cuarto: La Alemania de postguerra fue la economía europea occidental más destruida, sufrió además de pérdidas territoriales, la migración de la población del Este o de la "Alemania del Este" hacia la Alemania occidental. Después de la desocupación, se mantuvo la división y surgieron las dos Alemanias: la República Federal y la Democrática.

Alemania tuvo que cargar con la culpa de la guerra, así que cuando sus ex enemigos le permitieron y/o le ofrecieron la posibilidad de integrarse a ellos dentro del esquema de la CEE, no lo dudaron.

5 El Egipto de Nasser nacionalizó el canal de Suez en 1956. Inglaterra y Francia no aceptaron la nacionalización e invadieron Egipto con la ayuda de Israel, pero sorpresivamente en la ONU con un acuerdo entre Estados Unidos y la URSS se apoyó a Egipto; Francia y el RU tuvieron que aceptar la tutela política de las nuevas grande potencias.

La etapa previa: la reconstrucción

El primer intento de reconstrucción se dio bajo la hegemonía de Estados Unidos (Plan Marshall), en el contexto de la guerra fría, fue aceptado pero no del todo bien visto por las elites políticas europeas porque esa situación de facto los convertía en protectorados de los Estados Unidos, por lo tanto, para estas elites la idea de la reconstrucción del poderío político y militar de Europa debía comenzar necesariamente por la reconstrucción económica. Es decir, la guerra mostró que la unión europea por medios militares era muy costosa y poco viable; por tanto, se planteó una posibilidad de una unión negociada que priorizara los aspectos económicos. En ese sentido, la hoy UE ha sido un éxito porque ha evitado guerras europeas durante 70 años y la distribución de mercados y recursos se ha dado a través de la negociación política.

Desde el punto de vista económico, la UE (sucesora de la CEE) se ha convertido en el bloque regional más acabado del mundo. Lo hizo a través de la conformación de comunidades económicas, primero la del carbón y la del acero (CECA 1950-1952) y más tarde la de la energía atómica,[6] estas dos comunidades, que hacen referencia a recursos estratégicos, fueron determinantes para tomar la decisión de extenderlo al conjunto de la economía por medio de la firma de los Tratados de Roma en 1957, donde seis países –Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Alemania, Francia e Italia– establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE), comprometiéndose para reducir los aranceles a la importación y de ese modo caminar hacia una Unión comercial.

Los primeros 30 años: 1957-1987

Aunque sea el proceso más exitoso, la construcción de la UE no ha sido uniforme ni sencilla. Desde mi punto de vista, pueden distinguirse dos grandes etapas de 30 años cada una. En la primera, prácticamente no se introdujeron cambios sustanciales, salvo la incorporación de nuevos miembros. En 1973 Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia; y en 1986, España y Portugal. Dinamarca y RU ingresaron a la Comunidad, aportaron sobretodo un mercado con un nivel económico; por su parte, Irlanda, Grecia, España y Portugal aportaron recursos naturales y mano de obra. Por otra parte, los tres países del mediterráneo compartían una historia común al venir de regímenes totalitarios. En cuanto murieron sus dictadores, tocaron

6 También denominada EURATOM.

las puertas de la CEE como la única alternativa real de aumentar sus niveles de vida y modernizar sus economías y consolidar su proceso democrático.

La incorporación de estos seis países obligó a una primera ampliación de los Tratados de Roma, registrada en el Acta Única Europea (AUE) aprobada en 1986 entrando en vigor en 1987 mientras se firmaba un nuevo tratado.

Algunas de las novedades que incorporó el AUE fueron:

- Con la Europa de los 12, se reforzaron las facultades del Parlamento Europeo, se regularon las funciones del Consejo Europeo. Esta instancia estuvo integrada desde su origen por los Jefes de Estado y de Gobierno de cada uno de los Estados miembros.
- Se adoptaron 282 medidas para coadyuvar al establecimiento de un verdadero mercado común –objetivo fundamental de CEE–, entendido como el "área sin fronteras en la que el libre movimiento de capital, bienes, personas así como la libre prestación de servicios"[7] se asegurase. Además, se adoptaron medidas de coordinación de las políticas monetarias de los EM, culminando con un Sistema Monetario Europeo.[8]
- Para impulsar la mayor integración de las economías que conformaban hasta ese momento la CEE, se acordó la creación de fondos estructurales con los cuales fomentar la cohesión económica y social, como:

    - FEOGA=Fondo europeo de orientación y garantía agrícolas
    - FEDER= Fondo Europeo de desarrollo regional y el
    - FES= Fondo social europeo

Por lo anterior, el AUE supuso un gran impulso a la integración europea, no obstante, se manifestó la voz discordante de Margaret Thatcher,[9] favorable a

7 AUE, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:xy0026.

8 A consecuencia de la crisis bursátil de 1987, el SME sufrió desestabilizaciones monetarias que significaron la salida de la libra esterlina y de la lira, además de la devaluación de la peseta española y el escudo portugués. La solución que se adoptó no fue la de cuestionar el SME, sino de profundizarlo suponiendo que la inestabilidad de los cambios desaparecería si Europa dispusiera de una moneda única, pero para tenerla aún faltaba un buen trecho del camino.

9 Primer Ministro, emblema del neoliberalismo y fiera defensora de la liberalización de los mercados.

la liberación de los mercados que suponía la Unión Económica, pero contraria a la profundización e impulso a las políticas sociales. Fue Jaques Delors,[10] presidente de la Comisión en aquel momento, quien logró a pesar de la oposición de Thatcher, sacar adelante la denominada "Carta Social", que buscaba garantizar niveles de protección similares a todos los trabajadores en todos los EM. Esta Carta supuso disipar la imagen de una Comunidad de mercaderes interesada solo en la obtención de beneficios económicos y financieros.

No obstante, todo el despliegue que generó el AUE, el mayor impulso hacia una mayor integración europea, lo produjeron los cambios producto del fin de la Guerra Fría, la desaparición de los regímenes comunistas de los países de Europa del Este (la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y la descomposición de la URSS en agosto de 1991).

Estos fenómenos no solo significaron un cambio en el funcionamiento de la economía mundial y europea, sino que también provocaron una rara combinación de esperanzas democratizadoras mezcladas con tensiones sociales, económicas y nacionalistas. La manifestación más dramática se dio con el estallido de la guerra en una Yugoslavia en proceso de desmembración.[11]

Para la CEE el efecto inmediato de la caída del Muro de Berlín fue la unificación de Alemania, que dio origen al país más grande de la región con ochenta millones de habitantes y el 30% del Producto Nacional Bruto (PNB) de la Comunidad. Alemania se reafirmaba como la primera potencia europea, rompiendo los equilibrios sobre los que estaba construida la CE.[12]

Los recelos de franceses y británicos por un retorno de la hegemonía alemana trataron de ser conjurados a través de una profundización de la integración comunitaria, paradójicamente el canciller Kohl pretendía utilizar ese mismo instrumento para conseguir materializar la proyección exterior alemana sin temor a suscitar reacciones contrarias; –al mismo tiempo, la incertidumbre surgida por la inestabilidad interior de los países de Europa Central y Oriental se veía contrarrestada por la esperanza de ayuda comunitaria, en

10 Delors, Primer Ministro francés, socialista defensor de la Integración con Compromiso Social.

11 La crisis económica de Yugoslavia se unió con las reivindicaciones nacionalistas y separatistas de cada una de las etnias integrantes de esa República, conduciendo finalmente a una guerra abierta.

12 La Alemania de Helmut Kohl tuvo que prometer que respetaría las fronteras de la segunda guerra mundial (respecto a Polonia) y que también mantendría el equilibrio del eje franco-alemán dentro de la Comunidad Europea.

primer lugar y por el anhelo de una futura incorporación a mediano plazo a la Comunidad.

Para los antiguos países comunistas el modelo comunitario europeo representaba el instrumento más rápido y eficaz para:

- completar su proceso de transición,
- garantizar la paz y
- asegurar un desarrollo económico.

II) Los siguientes 30: 1987-2017

A diferencia de los primeros 30 años donde se mantuvieron dentro de los márgenes establecidos en el TR (CEE), los siguientes 30 mostraron un cambio cualitativo hacia una profundización en la integración económica y el siguiente Tratado (el de Maastricht o denominado también de la Unión Europea) reflejó esos cambios.

Para lograr la unión monetaria, se propusieron reglas mínimas como los Criterios de Convergencia (CC) que direccionaron la economía hacia el logro de la moneda común,[13] no todos los países estuvieron de acuerdo y aun los que estaban, no todos cumplían con las condiciones necesarias, conformándose dos grupos de países:

- los 28 que integran la UE y
- los 19 de la Eurozona.[14]

El Tratado de Maastricht, 1991-1993

La madurez alcanzada a través del *Acta Única*, las oportunidades que supuso la incipiente unión económica y monetaria, la inestabilidad internacional surgida con la desaparición del bloque soviético, la reunificación

13 En ese momento se creyó que con establecer normas sobre política fiscal, el endeudamiento sería más que suficiente; no obstante, la crisis del 2008 vino a demostrar que había problemas de origen.

14 Los 19 Estados que desde el 1 de enero de 2015 forman la Zona del Euro son; Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

alemana,[15] los cambios estratégicos de los grandes socios fueron los principales factores que promovieron el salto cualitativo que supuso el Tratado de la Unión Europea y/o Tratado de Maastricht.

La trascendencia fundamental que encierra el Tratado de Maastricht fue:

- la modificación de la misma entidad que constituía y de sus objetivos: La Unión Europea, nuevo nombre por el que se conoció a partir de entonces el "proyecto histórico de la CEE, trascendía la meta de constituir un mercado común para proclamar su vocación de unión política: Este Tratado se definiría como 'una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa'".
- El entramado institucional que sostenía el tratado de UE se basaba en tres pilares:

1) El pilar comunitario,
2) la Política Europea de Seguridad Común (PESC) y
3) los asuntos de justicia y seguridad interior.

Las diferencias fundamentales entre el primer pilar y los otros dos pilares de cooperación se encontraban en el modo de discusión y decisión, en las competencias de las instituciones comunitarias y las que mantenían los Estados miembros.

El primer pilar era el recogido en los distintos Tratados comunitarios vertebrado a través de sus instituciones con competencias supranacionales: la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, en los asuntos relacionados con él, las decisiones se tomaban por mayoría y el papel de las instituciones comunitarias resultaba fundamental. Al contrario, en los asuntos relacionados con los pilares de cooperación intergubernamental, las decisiones debían tomarse por consenso y las competencias de las instituciones comunitarias serían limitadas.

15 Desde 1989 hasta finales de 1991, coincidiendo con el proceso del derrumbe del bloque del Este, se llevaron a cabo numerosas cumbres extraordinarias de ministros o presidentes, algunas de las cuales recibieron el nombre de *Conferencia Intergubernamental*, en las que se debatió y diseñó el mayor cambio estructural de la construcción europea. Finalmente, en el Consejo Europeo que se celebró en la ciudad holandesa de Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, fue aprobado el Tratado de la Unión Europea que entró en vigor en febrero del año siguiente.

Las grandes novedades que se desarrollaron en el pilar comunitario se agrupan en 4 campos:

1. *Unión Económica y Monetaria:* el salto cualitativo más importante fue la adopción de un programa para la creación de una moneda única, dividido en 3 fases:

   i) 1993, liberación de circulación de capitales,
   ii) 1994-1999, coordinación de las políticas económicas nacionales a través de unos Criterios de Convergencia,[16]
   iii) 1999-2001, fijación definitiva del tipo de cambios, creación de la nueva moneda, doble paridad, y puesta en circulación de la nueva moneda.

   En diciembre de 1995, en el Consejo Europeo de Madrid se adoptó el nombre de *euro*. Cuatro años después, en 1999, se creó el Banco Central Europeo (BCE), autoridad máxima que vela por su gestión.
   El Tratado de la Unión Europea (TUE) también supuso un sensible avance en las competencias comunitarias al definir otras políticas como la industrial, la de redes transeuropeas, las educativas, de protección a los consumidores, de investigación y desarrollo tecnológico, de cooperación y medio ambiente además, de mantener las políticas definidas en el Tratado de Roma como la PAC y la de transportes, entre otras.

2. *Profundización en la institucionalidad comunitaria:* Se aumentó y se definió el poder de las tres principales instituciones, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; otros organismos como el Tribunal de Justicia, el de Cuentas y el Comité Económico y Social reforzaron sus competencias. Se creó el BCE como máxima autoridad monetaria y el Comité de las Regiones como una instancia de carácter consultivo.

16 Los criterios de convergencia (o Criterios de Maastricht) son los requisitos que deben cumplir los Estados pertenecientes a la Unión Europea para ser admitidos dentro de la Eurozona y, consecuentemente, para participar en el Eurosistema. Los criterios vienen establecidos en el artículo 121 (1) del tratado que establece la Comunidad Europea (Tratado de la CE). En total hay cuatro criterios, el que se refiere a la estabilidad de precios, a las finanzas gubernamentales, a los tipos de cambio y, por último, el que hace mención a las tasas de interés a largo plazo.

3. *El* TUE señala como uno de los objetivos de la Unión el desarrollo de una creciente convergencia entre todos los Estados miembros.

   Dos fueron los campos más significativos: el de infraestructuras y el de educación.
   Para afianzar el primero, se crearon los fondos de Cohesión, destinados a los países menos desarrollados (España, Grecia, Portugal e Irlanda). Mientras las políticas educativas, responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, fueron apoyadas por la UE, estableciéndose los programas de intercambio; Sócrates, Leonardo da Vinci y Erasmus.

4. *Se institucionalizó un nuevo estatus jurídico,* con el que se refuerza y potencia la identidad europea, posibilitando a los ciudadanos europeos participar de forma directa en el proceso de integración comunitaria. La manifestación más visible de la ciudadanía europea era el pasaporte comunitario, elemento común a la documentación particular de habitantes de los Estados miembros.

El punto de materialización más positiva fue el desarrollo del Convenio de Schengen, que abría la circulación fronteriza a personas y mercancías, eliminando las aduanas entre aquellos países que lo suscribieron.

El salto cualitativo que supuso el TUE, explicitando la decidida voluntad de integración política y vinculando inexorablemente las economías de todos los socios, se había diseñado exclusivamente desde las altas esferas políticas, sin tomar en cuenta a las poblaciones de los EM, que permanecieron ajenos a la negociación.[17]

Esto produjo una suerte de vértigo, que estimuló las tentaciones nacionalistas y puso en graves aprietos la ratificación del TUE en cada uno de los 12 EM. A todo ello debe sumarse la crisis económica y el consecuente repunte del desempleo, las tensiones monetarias dentro del SME y la incapacidad comunitaria para vertebrar una respuesta efectiva ante la crisis

17 Uno de los aspectos que más se cuestionan desde el punto de vista democrático es que las autoridades de la eurozona no son elegidas democráticamente y son las elites económicas las que deciden de acuerdos con criterios presuntamente científicos, sin tomar en cuenta sus efectos sobre la sociedad. Se ha puesto de moda la palabra *gobernanza*, que implica el respaldo de la ciencia económica a un determinado tipo de soluciones que no necesariamente toma en cuenta otros criterios.

yugoslava. Los casos más claros de "euroescepticismo" fueron los de Gran Bretaña y Dinamarca, a los que se concedió una "cláusula de exclusión" por la que no se verían forzados a seguir el ritmo de integración del resto de los EM en ámbitos tan significativos como la Unión Monetaria y la PESC. Esta salida creativa se denominó "opting out", pero periodísticamente se hizo común hablar de la "Europa a dos velocidades".

Cada vez que surge una crisis económica global, resurgen los sentimientos nacionalistas, populistas y los cuestionamientos al funcionamiento democrático de la UE, aumentando las presiones para la adopción de políticas anti-UE.

A pesar de la oposición, fueron superados los procesos de ratificación nacionales. El TUE entró en vigor el 2 de noviembre de 1993.

El último logro de Delors fue conducir la cuarta ampliación de la Comunidad. Integrando a Austria y a los países escandinavos. Las negociaciones con estos últimos fueron rápidas a consecuencia de su alto nivel de desarrollo económico, aunque la ratificación de los tratados encontró oposición popular, bajo el argumento de que se ponía en peligro el Estado de bienestar del que ya gozaban. Los referendos fueron positivos en Austria, Suecia y Finlandia, pues nuevamente el pueblo noruego rechazó por segunda vez el ingreso de su país en la UE. El primer día de 1995 nacía la "Europa de los quince" con la integración de esos tres países antes mencionados.

El TUE contenía mecanismos para su revisión, especialmente en todo lo referente a la reforma de las instituciones conforme se fueran produciendo futuras ampliaciones de la UE. En el Consejo de Turín, Italia, en 1996, se puso en marcha una Conferencia Intergubernamental para reformarse el Tratado salido de Maastricht, con objetivos aún más ambiciosos, como:

- desarrollo de la Europa de los ciudadanos,
- el fomento del papel de la UE en la política internacional,
- reforma de las instituciones y
- preparación para una nueva ampliación de los países aspirantes de Europa Central y Oriental.

La ampliación hacia EE se puede ver como una ruptura de la forma tradicional de incorporación a la UE, porque representa una apuesta por el pragmatismo/oportunismo. No se respetaron los Criterios cuidadosos que se habían mantenido hasta entonces debido a que la UE decidió aprovechar la debilidad de Rusia para expandirse hacia el Este. Esta oportunidad histórica quizá no iba a repetirse y había que aprovecharla.

Tratado de Ámsterdam (1997)

El debate negociador fue más allá de la mera reforma del TUE, alcanzando la redacción de un nuevo tratado sin sustituir al anterior.

El Consejo Europeo reunido en Ámsterdam en junio de 1997 aprobó el nuevo tratado, que fue firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 EM y entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros.

El Tratado de Ámsterdam supuso avances en:

- Rescatar los principios políticos de la UE[18] ante la posibilidad de que un Estado miembro viole derechos fundamentales.
- El tratado también incorpora la Carta Social suscrita en 1989 (una vez que la llegada de Gran Bretaña, ya presidida por Blair, levantara sus restricciones), por lo que la Unión incorpora la actuación sobre salud y seguridad laboral, condiciones de trabajo, igualdad de oportunidades y principio de no discriminación.
- El tratado también recoge la necesidad de ampliar el espacio de libertad, de seguridad y de justicia común, incorporándose al tratado el Convenio Schengen, que garantiza la libre circulación de personas entre los Estados (del que voluntariamente quedaron excluidos Reino Unido, Irlanda y Dinamarca).

El Tratado de Ámsterdam (TA) desarrolló el concepto de *ciudadanía europea*, ahondando tanto en la defensa de los derechos como en la directa relación entre el ciudadano y las instituciones.

Este Tratado buscó recortar la enorme distancia entre los ambiciosos objetivos estratégicos marcados en Maastricht y las muy limitadas capacidades de la política exterior comunitaria.

La dimensión geográfica de la UE lograda a mediados de la década de 1990 y, sobre todo, la que se contemplaban alcanzar con la incorporación de nuevos países de la Europa del Este, hacía necesaria la reforma de las instituciones comunitarias, tanto en su composición como en su modo de funcionamiento.

En el Consejo Europeo de Copenhague, en 1993, por primera vez trató el asunto y se determinó:

18 Principios de Estado de Derecho, libertad, democracia, respeto de derechos humanos y de libertades fundamentales.

1) unos "criterios de adhesión" políticos y económicos,
2) instituciones democráticas estables
3) estado de derecho,
4) respeto y protección de las minorías,
5) economía de mercado viable y capacidad de competencia.

A estos requisitos se sumó el criterio de "asimilación del acervo comunitario". Desde el punto de vista económico, la ampliación hacia Europa del Este (EE) se puede ver en varios planos: primero la adquisición de territorio, recursos, mercados (población) y mano de obra barata. Los países incorporados tenían niveles salariales más bajos, lo que representaba una gran oportunidad de reestructuración productiva y competitiva de las principales economías de la UE. Los procesos de relocalización industrial dentro de la UE potencian la capacidad competitiva de los productos europeos en una escena global. Segundo, no solo se adquirieron trabajadores más baratos, sino también mercados (consumidores potenciales). Tercero, los principales ríos de Europa ahora son ríos internos y desde el punto de vista económico y estratégico son muy importantes. Cuarto, geoestratégicamente la UE adquirió una salida al mar negro, así también se establecieron puntos de entrada al MO (Chipre) y al norte de África (Malta).

Para los países de EE recién incorporados, la adhesión perseguía tres objetivos:

1. ser un instrumento para la consolidación de los regímenes democráticos,
2. serviría para realizar la transición de la planificación económica a una economía de mercado y
3. garantizar la seguridad superando el contexto de inestabilidad regional e interior.

La incorporación de economías menos desarrolladas y que no cumplían los CC (véase más adelante) mostró la existencia de la llamada *Europa de dos velocidades*, donde el contraste de economías desarrolladas y subdesarrolladas dentro de la UE es más que evidente.

Por otra parte, desde su aprobación, el TA recibió críticas tanto desde aquellos que sostenían que se había ido demasiado lejos y que la UE despojaba de soberanía a los EM, como de los que denunciaban la falta de deci-

sión a favor de la Unión política. Pero sobre todo se evidenciaba que no se había alcanzado una reforma institucional suficiente para hacer frente al futuro crecimiento de la Unión. De hecho, en el mismo Tratado se creaba una conferencia intergubernamental para hacer una revisión general de las instituciones de la Comunidad antes de que la UE llegara a tener más de 20 miembros. Desde el punto de vista crítico, se puede señalar la contradicción de esta combinación de profundización/ampliación.[19]

En el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se debatió sobre la incidencia que la inclusión de los países ex comunistas tendría en las políticas comunitarias (fondos estructurales de cohesión). En el financiamiento de la UE y en el Consejo Europeo (CE) de Berlín de 1999 se aprobaron ayudas financieras en apoyo al proceso de preadhesión de los países candidatos. Ante el horizonte de una ampliación tan ambiciosa, el tema central del debate fue el de la gobernabilidad de la Unión.

Ya el TA señalaba la necesidad de reformar las instituciones antes de la ampliación, pues era evidente que no podían ser válidas para la nueva UE ampliada. Esta reforma planteaba importantes desencuentros entre los EM; la composición de la Comisión, el voto ponderado de cada país, los poderes del PE. Estas diferencias se debatieron en una conferencia intergubernamental que culminó en una cumbre en Niza, a finales del 2000. La conferencia tenía como principal desafío poner las bases de una Unión ampliada hacia el Este: a los diez países excomunistas y dos del mediterráneo.[20]

Tratado de Niza (2001)

El 26 de febrero de 2001, el Consejo Europeo, reunido en Niza, procedió a la aprobación y firma del Tratado que reformaba los anteriores.

Los elementos fundamentales de este tratado pueden agruparse en tres grandes bloques:

19 Hasta entonces, aunque la integración era menos profunda fue más selectiva, a partir de aquí frente a la UM se aplicó una política de admisión demasiado laxa, tratando de aprovechar la debilidad rusa, incorporando al mayor número posible de países de EE a la UE. En teoría, para una integración más profunda deberían cumplirse criterios más altos de integración.

20 Los diez países excomunistas son: Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, los tres Bálticos; los países mediterráneos son Chipre y Malta.

1) Ponderación del voto en el Consejo; según su peso demográfico, se agrupan los países en el reparto de votos, desde los 29 que tienen los cuatro grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia y 27 de España) a los tres de Malta. Se abandona el principio de unanimidad y se impone una mayoría simple sobre la calificada.
2) Reforma institucional. Crecimiento del Parlamento hasta 732 escaños, con el reparto según las dimensiones demográficas, se redujo el número de Comisarios y su distribución por países además de reforzar los poderes del presidente de la Comisión.
3) Reforma operativa: Ante el aumento de temas, se procedió a tomar decisiones de forma calificada (aunque no desaparece por completo el derecho de veto).

El Tratado de Niza recibió críticas desde las más favorables hasta las más desfavorables. Este cambio de orientación se dio en el Consejo Europeo reunido en Laeken en diciembre de 2001, aun bajo el efecto internacional causado por los atentados del 11 de septiembre y la subsiguiente guerra en Afganistán. La Declaración de Laeken suponía la superación del modelo de profundización en la integración a través de sucesivos tratados para abordar una vieja aspiración de los círculos europeístas: la redacción de una Constitución que definiera todos los parámetros de la Comunidad y de sus ciudadanos.

La Convención y la ampliación europea a 27 Estados Miembros

2002 se abrió con uno de los mayores logros institucionales para la Europa unida por la entrada en circulación de una moneda común para todos los EM que así lo hubieran establecido. Más allá de meros gestos reactivos, la moneda fue bien aceptada por la ciudadanía y aun mejor por los mercados financieros y las empresas. Aunque la política de doble circulación y reajuste de precios ocasionó una manifiesta inflación, esta fue moderada y pronto se percibieron las ventajas de tener una misma moneda en un mercado integrado. Además, la coyuntura de crecimiento sostenido en todos los países europeos ayudó de forma directa a la fácil adaptación al euro.

Para las economías europeas, la entrada en circulación del euro posibilitó la reducción de las reservas internacionales de divisas mantenidas por cada EM y hasta cierto punto redujo las tasas de interés (de riesgo) de algunas economías, posibilitando una expansión económica con efectos

negativos después de la crisis del 2007.[21] La entrada en vigor del euro posibilitó que muchas economías fuera de Europa contaran con otro mercado y otra divisa diferente del dólar para refugiarse.[22] Algunos autores europeos consideraron que la entrada de capitales externos a Europa, gracias al euro, permitiría junto con la entrada de mano de obra barata (países de EE) una reconversión productiva suave de las economías europeas frente a la competencia global (Estados Unidos, China, Japón y sus asociados).

El éxito inicial de la entrada en circulación del euro potenció el desafío de alcanzar un logro equivalente en el campo político. Se retomó el ambicioso objetivo de dotar de una Constitución a Europa mediante dos pasos sucesivos:

1. Una convención europea fue la encargada de redactar el texto constitucional de febrero de 2002 a julio de 2003. Este proyecto fue debatido en una conferencia intergubernamental del 8 de octubre de 2003 a junio 2004 y el resultado final debía ser aprobado por cada uno de los EM.
2. Los trabajos de la Convención y de la posterior Conferencia Intergubernamental (CIG)[23] fueron arduos y llenos de tensiones.

El elemento dinamizador de la situación fue la aprobación de la adhesión de los nuevos socios procedentes de Europa del Este, la mayor ampliación en la historia de la Unión Europea.

---

21 Al reducir las tasas de riesgo, algunas economías se endeudaron más allá de sus posibilidades reales gracias a que se le aplicaron criterios de economías de primer mundo, por ejemplo Grecia. La crisis vino a desnudar estos "olvidos" en los CC, la laxitud de los mismos, etcétera.

22 De acuerdo a los autores Michael Dooley, David Folkerts y Peter Garber del Deutsche Bank es una continuación no explícita de Bretton Woods, limitada a los países de Asia Oriental y Estados Unidos por medio del cual los países de Asia obtienen libre mercado para sus productos para mantener tipos de cambio subvaluados y sus reservas internaciionaels en bonos del gobierno de los Estados Unidos.

23 Una conferencia intergubernamental (CIG) es una negociación estructurada entre los miembros de la UE, que normalmente conlleva a una revisión de tratados. Si los EM desean reformar la UE, necesitan enmendar los tratados constitutivos. En las conferencias intergubernamentales los Estados negocian estas enmiendas. Existen desde 1985 y han producido desde el AUE, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam y el de Niza, los cuales han contribuido a la construcción de una Europa política.

En el Consejo de Copenhague (diciembre 2002) se aprobó que la Europa de los 15 pasara a ser de 25. Para celebrar la incorporación se impuso la idea de "reunificación europea" y en el Tratado de Adhesión se proclamaba con solemnidad "nuestra meta es una sola Europa".

1. En la misma sala del Capitolio romano donde se firmaron los Tratados de Roma, en 1957, el 30 de octubre de 2004 los líderes europeos firmaron solemnemente la primera Constitución Europea de la Historia, una norma para 455 millones de habitantes de 25 países diferentes.

El texto del Tratado Constitucional aprobado trataba de superar el complejo entramado normativo que la Comunidad había acumulado en su casi medio siglo de existencia. Sus objetivos eran fundamentalmente de carácter político, sin embargo prevaleció el:

- acabar de definir la naturaleza jurídica de la Unión Europea,
- simplificar los tratados,
- reorganizar las instituciones comunitarias en su composición y sistema de funcionamiento y votación,
- dotar a las máximas autoridades comunitarias de mayor responsabilidad y proyección internacional,
- elevar el nivel normativo de la Carta de Derechos y
- aumentar la coordinación económica e institucionalizar internacionalmente el euro.

Pero más allá de las características del texto constitucional y de lo afortunado de su redacción final, su entrada en vigor dependía de la aprobación de todos los EM. Como en consultas anteriores, cada uno eligió el procedimiento de aprobación adicional, que fue determinado por los distintos gobiernos de acuerdo con sus necesidades. Mientras que algunos países lo sometieron a referéndum, otros adoptaron una mera aprobación por las cámaras parlamentarias.

La suerte del Tratado constitucional fue marcada por los resultados cosechados en las consultas celebradas en Francia, primero, y una semana después en Países Bajos, donde se impusieron los votos negativos, los países que aún no habían precedido a realizar la aprobación congelaron la decisión, quedando paralizado el proceso resolutorio. Aún más grave,

los logros alcanzados en el último lustro quedaron sin efecto, el euroescepticismo utilizó una serie de argumentos contra el texto constitucional y aquellos más decididos en la construcción de una Europa unida que habían apostado por la Constitución quedaron sin alternativa de respuesta. De este modo, el mayor impulso normativo en la historia europea quedó arruinado por la irresponsabilidad de unos y de otros.

La entrada de Bulgaria y Rumania en 2007 coincidió con la conmemoración en Berlín del 50 aniversario de la firma del fundacional de los Tratados de Roma, lo que se intentó aprovechar para relanzar el proyecto de reforma comunitaria.

Una Europa de 27 miembros no podía seguir siendo dirigida con los instrumentos institucionales diseñados para 12.

El Tratado de Lisboa (2007-2009)

La parálisis institucional provocada por el fracaso del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa (TECE) y la necesidad de hacer frente a la gobernanza de una Unión de 27 miembros obligaron a buscar soluciones. Más que un tratado que sustituyera a todos los anteriores, se utilizó el instrumento de la reforma para alcanzar los mismos fines.

En mayo de 2007, la presidencia alemana de la UE propuso la elaboración de un nuevo tratado que incluyera los aspectos esenciales de la nonata Constitución, lo cual fue desarrollado durante el segundo semestre de ese año ya bajo presidencia portuguesa. Para finalizar los aspectos más trascendentes de la redacción, el Gobierno luso propuso la celebración de una cig que aprobó el borrador del texto, ratificado en la Cumbre de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007. Dadas las amargas experiencias que deparó la convocatoria de refrendos para la rectificación del Tratado Constitucional, en esta ocasión la mayor parte de los países optaron por su aprobación parlamentaria. Al igual que en la Unión Monetaria (UM), la Constitución fue aprobada por elites nacionales, evitando las consultas democráticas. El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, mismo que modifica todos los anteriores. El Tratado introdujo por otra vía los elementos más trascendentes que contenía el fracasado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.[24]

24 Los aspectos más significativos atañen al sistema de funcionamiento de las instituciones europeas y a la política exterior y de defensa, además de estable-

Los mecanismos de funcionamiento de las instituciones europeas que fueron fijados en Niza, útiles para una UE 15, resultaban extremadamente paralizantes para una UE 27. En consecuencia, las reformas se centraron en la introducción de mecanismos más fluidos y eficaces para la adopción y ejecución de cualquier tipo de decisión.

Además, el Tratado de Lisboa

1) eliminó la cláusula restrictiva para la ampliación (que desde el Tratado de Niza estaba fijada en 27 EM, y
2) determinó las cláusulas de salida para los miembros que deseen retirarse de la Unión.

Finalmente, se eligió a Herman Van Rompuy, como primer presidente de la UE, y a Catherine Ashton, Alto Representante de Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

Conclusiones

El Tratado de Lisboa evidentemente ha sido rebasado por la realidad de la crisis económica de 2007-2008, las decisiones han sido tomadas al calor de las urgencias que la crisis forzó y no necesariamente de acuerdo con la propia institucionalidad surgida del último tratado.

Las elites económicas y políticas de la UE han tomado decisiones y luego han tratado de que sean validadas por una institucionalidad europea que llega tarde.

Por si fuera poco, la decisión que tomó el RU de salirse vuelve a colocar a la UE ante la disyuntiva de atender lo urgente por encima de lo importante. Sin embargo, en el largo plazo creo que la UE es un intento de unión que persistirá porque son más los beneficios que los costos de corto plazo, por ejemplo la misma Grecia terminó aceptando la sola propuesta por la UE a pesar de contar con un gobierno "crítico" y con un pueblo opuesto a las condiciones "pactadas", con tal de no salirse de la Unión Europea.

---

cer el carácter vinculante de la carta de los derechos fundamentales de la UE. En su conjunto, los cambios pretenden construir una UE más "democrática", más eficaz, más libre y solidaria y, sin embargo, son aprobados sin el concurso de los pueblos.

Aunque basada en criterios económicos (Teoría de integración económica) la UE y su precedente la CEE fueron instrumentos de carácter político. En lo más íntimo de su ser se encuentra la repartición "negociada" de los recursos económicos y los mercados como una alternativa más eficiente que la confrontación bélica, es por ello que considero que a la larga este pacto político-económico va a ser considerado exitoso a pesar de las dificultades coyunturales.

A pesar de los cuestionamientos democráticos o nacionalistas, la UE se presenta como un escenario más amable de ajuste a las condiciones presentadas por la competencia global, por lo cual los diferentes EM pueden criticar y manifestar su inconformidad de diferentes maneras, pero finalmente prefieren mantenerse dentro de la UE, el ejemplo de Grecia es el más contundente. Creo que el Brexit fue una salida falsa y populista en el peor de los sentidos que a la larga se manifestará como errónea.

Referencia

Avilés, Juan e Isidro Sepúlveda, *Historia del Mundo Actual*, UNED, Síntesis, España, 2010.

EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN A LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Cuauhtémoc V. Pérez Llanas,* Teresa del S. Pérez Rodríguez [2]

El proceso de integración europeo se ha caracterizado desde 1973 por incorporar dos dinámicas en su evolución: la ampliación del número de miembros y la profundización a través de la cual desarrolla nuevas políticas comunitarias, consolida sus instituciones y avanza en la integración y cesión de competencias.

Si bien en su historia podemos hablar de cuatro ampliaciones, las resumiríamos de la siguiente manera: la primera, al Norte, en la década de 1970, cuando Irlanda, Dinamarca y Reino Unido se incorporaron al proceso; la segunda, en la década de 1980, con la integración de Grecia (1981), y España y Portugal (1986); en el tercer proceso de ampliación, en 1995, se adhirieron Noruega, Austria y Finlandia, y la cuarta ampliación integró a los países de Europa Central y Oriental en 2004, en la que incluiríamos la integración de Rumania y Hungría en 2007 y a Croacia, que se integró en 2013.

De estas cuatro ampliaciones, la que ha llamado nuestra atención es la de 2004, en tanto que se distingue por incorporar a 10 países con características particulares en tanto que tuvieron que afrontar una transición a una economía de mercado y la instauración de instituciones democráticas, además, para el momento de su adhesión eran los países con las peores condiciones económicas por debajo de la media de la UE. De ahí nuestro interés por conocer la condición en la que hoy se encuentran los países de Europa Central y Oriental que se incorporaron en 2004.

El propósito de este trabajo es presentar una evaluación inicial de la integración del 2004, tomando como base indicadores económicos y sociales, así como aspectos de política comunitaria. Para ello se divide el trabajo en tres secciones y las conclusiones. La hipótesis refiere que los países de Europa Central y Oriental han sido beneficiados por los fondos estructurales y

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

2 Profesora Investigadora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ttperez@politicas.unam.mx.

apoyos recibidos del presupuesto europeo, y el efecto en su economía ha sido relevante, así como en las condiciones de vida de la población.

Los 10 Estados que conforman la base de nuestro estudio representan, de acuerdo con datos de 2015, el 14% del total de 508,745,407 habitantes que conforman la población total de la Unión Europea. En lo que se refiere a su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) solo aportan el 6% al PIB total de la UE que alcanza los 16,220,209 millones de euros, de lo anterior podemos apreciar que el impacto económico no es tan significativo como sí lo es la población. La ampliación al Este pareciera tener más una estrategia política que económica.

Habría que señalar como primera consideración a la heterogeneidad que existe entre los países de la ampliación en lo referente a la población y al PIB. Como ejemplo, podemos mencionar que Malta y Chipre cuentan con población menor al millón de habitantes (429,344 y 847,008 respectivamente), en tanto que países como Polonia, República Checa y Hungría cuentan con 38, 10 y 9 millones de habitantes respectivamente. Asimismo, en la generación del Producto Interno Bruto la disparidad también está presente, tal es el caso de Malta con 9,801 millones de euros frente a Polonia, con 474,893.

Cuadro 1
Contribuciones y asignaciones del presupuesto de la Unión Europea
2000-2006 (millones de euros)

País	Contribuciones	Asignaciones	Saldo
Hungría	2005.96	4593	2587.0
Malta	112.06	402.3	290.2
Polonia	4694.26	13847.9	9153.6
Chipre	316.37	649.4	333.0
Letonia	259.59	1295.4	1035.8
Lituania	460.08	2478.9	2018.8
República Checa	1132.73	3902.5	2769.8
Eslovenia	615.79	1270.2	654.4
Estonia	213.63	946.9	733.3
Eslovaquia	818.06	2050.4	1232.3
Total	10628.59	31436.9	20208.3

Fuente: Presupuesto de la Unión Europea.

La integración de 2004 y los beneficios económicos para los nuevos miembros

Los países que se integraron en esta etapa han contribuido al presupuesto de la Unión Europea, pero también se han beneficiado de los esquemas de desarrollo como los Fondos Estructurales, incluso antes de su integración recibieron apoyo económico a través de los fondos de preadhesión. El resultado se muestra en el Cuadro 1 en el que se presenta que en el periodo 2000-2006 el saldo fue favorable para ellos y el total de sus aportaciones fue de 10,628.59 millones de euros en tanto recibieron casi el triple: 31,436, presentando un saldo favorable de 20,808.3 millones de euros.

En el Cuadro 2 se presenta cómo fueron las contribuciones y asignaciones durante el periodo 2007-2013 que tuvieron un saldo favorable de 123,726.3 millones de euros, más del doble de lo que los países de Europa Central y Oriental (PECO) aportaron en ese periodo. Ello es coherente con el principio de la Unión Europea de apoyar a los países que se integran y cuentan con un nivel de desarrollo menor al de la media que existe en los países miembros. El objetivo es disminuir las disparidades y procurar un desarrollo homogéneo de sus miembros; la integración de los PECO tiene una connotación política relevante para la Unión, de ahí su interés por que la integración tenga resultados positivos para todos. Los fondos estructurales son el medio para hacer llegar los recursos para su desarrollo.

Cuadro 2
Presupuesto de la Unión Europea: asignaciones y contribución (2007-2013)

País	Contribuciones	Asignaciones	Saldo
Hungría	5859.6	27065.8	21206.2
Malta	391.2	810	418.8
Polonia	22248.6	82856.2	60607.6
Chipre	1076.8	1172.3	95.5
Letonia	1322.6	5992.8	4670.2
Lituania	1905.7	10936.9	9031.2
República Checa	8993.8	22977.9	13984.1
Eslovenia	2302.5	4810.3	2507.8
Estonia	1001.1	4701.7	3700.6
Eslovaquia	4015.4	11519.7	7504.3
Total	49117.3	172843.6	123726.3

Elaboración propia con datos de http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm

En el periodo 2000-2006 se planteó responder a los retos económicos que generaría la inserción de 10 países de Europa Central y Oriental y al intento de profundización de la integración con el tratado de Constitución. Es conveniente recordar que la Unión Europea comprende una política de cohesión, a saber:

> La política de cohesión es el principal instrumento con que cuenta la UE para impulsar un desarrollo equilibrado en toda la Unión. Esta política se basa en una visión amplia que engloba no solamente el desarrollo económico de las regiones atrasadas y el apoyo a los grupos sociales vulnerables, sino también la sostenibilidad ambiental y el respeto de las características territoriales y culturales de las diferentes partes de la UE.[3]

Por la cual ha establecido una clasificación, una nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS) que subdivide el territorio europeo

3 Véase *Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, noviembre 2010, p. XXI.

en 277 regiones,[4] y en función de esta es que se establece la distribución del presupuesto de los diversos Fondos que maneja la Unión Europea.

La política de cohesión comprende 84 regiones incluyendo a países de Europa Central y Oriental. Lo que resulta interesante es ver cuál ha sido el impacto del apoyo con fondos estructurales en las economías de dichos países, y es lo que trataremos de mostrar a continuación.

El impacto en el crecimiento del PIB

Cuadro 3
Tasa de crecimiento media anual del PIB
(Precios constantes 2010)

País	2000-2006	2007-2013	2014-2015
Hungría	3.60	-0.47	2.94
Malta	1.73	1.87	2.90
Polonia	2.99	2.57	3.65
Chipre	3.18	-0.75	1.59
Letonia	7.50	-1.43	1.89
Lituania	6.46	0.19	1.59
República Checa	3.77	0.07	4.20
Eslovenia	3.36	-0.97	2.88
Estonia	6.49	-0.73	1.07
Eslovaquia	4.74	1.52	3.60

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos excel del banco mundial. Datos con año base 2010[5].

4 Estado miembro: NUTS I; determinada región: NUTS II; departamento o provincia: NUTS IIII.

5 http://datos.bancomundial.org/pais/republica eslovaca
http://datos.bancomundial.org/pais/eslovenia
http://datos.bancomundial.org/pais/hungria
http://datos.bancomundial.org/pais/letonia
http://datos.bancomundial.org/pais/lituania
http://datos.bancomundial.org/pais/malta

Son tres las consideraciones a realizar con la información que presenta el Cuadro 3: la primera se refiere a la tasa de crecimiento en los primeros años de la integración, siendo superior a la media que se presentó en la Unión Europea.

La segunda es una baja tasa en el periodo 2006-2013 por el impacto de la crisis de 2008-2009, que pese a los apoyos de los fondos estructurales la mitad de los países de nuestro estudio no lograron saldos positivos. Sin embargo, Polonia, Malta y Eslovaquia presentaron un crecimiento superior a la media de la Unión Europea.

La tercera es la recuperación que presentan República Checa, Polonia y Malta en los años 2014-2015. Estos países mostraron tasas superiores a la etapa inicial y al periodo de crisis.

En el caso de Polonia, conforme a los pronósticos del Banco Nacional de Polonia, el incremento de las inversiones extranjeras, como también del consumo, constituyen un gran factor del crecimiento del PIB; sin embargo, su PIB muestra una tendencia decreciente desde 2008 y 2009, alcanzando una recuperación en 2010 y 2011, para nuevamente presentar su tasa de crecimiento en descenso en 2012, la cual fue mayor que en 2009. La tendencia en los años finales tiende a ser constante. En el periodo 2004-2015 la tasa media anual de crecimiento del PIB fue de 4.7%, siendo una de las más altas.

Finalmente, el balance de todo el periodo 2004-2015 ha sido favorable para República Checa, Polonia, Malta, Lituania y Eslovaquia. El apoyo de los Fondos Estructurales ha tenido un impacto positivo y les ha permitido obtener un crecimiento modesto pero positivo en un ambiente de crisis y escaso crecimiento a nivel mundial.

Si se considera el crecimiento del PIB en el periodo 2004-2015, se observa que Eslovaquia y Polonia tienen una tasa del 50%, Lituania de 36%; en tanto que para República Checa y Letonia fue de 28%. (Véase cuadro 7 anexo).

Impacto en el PIB per cápita

Un indicador que es importante considerar es el PIB per cápita. En este caso han sido Polonia, Lituania, Malta y Eslovaquia los que han observado un crecimiento a pesar de la crisis de 2008. (Véase Cuadro 4).

---

http://datos.bancomundial.org/pais/polonia
http://datos.bancomundial.org/pais/republica-checa
http://datos.bancomundial.org/pais/chipre
http://datos.bancomundial.org/pais/estonia

En el caso de Polonia, la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue de 6.26, y durante el periodo 2007-2013 tuvo variaciones, pues en 2008 y 2009 presentó una disminución al tener tasas de 3.9 y 2.6%, respectivamente; en los siguientes años tuvo un mayor crecimiento hasta 2011. Para 2012 y 2013, las tasas fueron de 1.56 y 1.32 respectivamente. Si se considera el periodo 2004-2015, la tasa de crecimiento promedio fue de 4.03, solamente inferior a las de Lituania (4.75) y Letonia (4.33).

En el caso de Lituania, país que logró la mayor tasa del periodo 2004-2015 a pesar del impacto de la crisis 2008 y 2009, en 2007 tuvo una tasa de crecimiento del 12.41, contrastando con la tasa negativa de 2009 que fue de 13.86. Dicha situación se superó en los años siguientes.

Cuadro 4

Tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita
(Dólares a precios constantes de 2010)

País	2000-2006	2007-2013	2014-2015
Hungría	3.80	-0.24	3.17
Malta	0.85	1.43	1.95
Polonia	3.04	2.60	3.68
Chipre	2.03	-2.39	2.91
Letonia	8.51	-0.17	2.68
Lituania	7.50	1.46	2.37
República Checa	3.79	-0.22	3.94
Eslovenia	3.23	-1.26	2.79
Estonia	7.05	-0.49	1.26
Eslovaquia	4.79	1.41	3.49

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos excel del banco mundial. Datos tomados de la base de datos excel del banco mundial.[6]

6 http://datos.bancomundial.org/pais/republica-eslovaca
http://datos.bancomundial.org/pais/eslovenia
http://datos.bancomundial.org/pais/hungria
http://datos.bancomundial.org/pais/letonia
http://datos.bancomundial.org/pais/lituania
http://datos.bancomundial.org/pais/malta

Para el periodo 2014-2015, ya superados los efectos de la crisis, todos los países presentan tasas de crecimiento del PIB per cápita positivas y sobresalen República Checa, Polonia, Eslovaquia y Hungría con tasa mayores al 3%.

En el periodo 2004-2015, la Unión Europea tuvo un promedio anual de 1.17 como tasa de crecimiento del Producto interno Bruto per cápita, en tanto que Lituania y Letonia superan el 5%, Estonia el 4%, Eslovaquia y Polonia el 3%. Chipre es el de menor tasa con 0.44%, y los tres restantes superan el 2%. Excepto Chipre, todos superan la media de la Unión Europea y los países que recibieron mayor presupuesto de los Fondos Estructurales tuvieron las mayores tasas.

Impacto en la tasa de empleo

La incorporación de los países del Este ha sido considerada por la Unión Europea como una prioridad, a pesar de que económicamente solo incrementó un 6% el PIB, en tanto que la población aumentó en un 14%.

El programa presupuestal que mayor repercusión ha tenido con la integración de dichos países ha sido el periodo 2007-2013, en el que se destinó un 30% del presupuesto a la infraestructura del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático. Habría que recordar que en este periodo se presentó la crisis a nivel mundial que impactó los planes y que cambió las tendencias de crecimiento en las que inicialmente se había realizado la incorporación de los países de la quinta ampliación.

Entre los resultados más significativos estuvo la creación de empleos para atenuar el creciente desempleo ocasionado por la crisis, de tal manera que para 2012 se reportó la creación de 593,954 empleos, esperando que para 2015 fueran 1.4 millones.

Es importante observar el impacto en el mercado de trabajo de las economías de los PECO, la tasa de empleo tal y como se presenta en el quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial en el cual se señala que:

---

http://datos.bancomundial.org/pais/polonia
http://datos.bancomundial.org/pais/republica-checa
http://datos.bancomundial.org/pais/chipre
http://datos.bancomundial.org/pais/estonia

> Europa afronta una ingente tarea: salir de una profunda crisis y reducir el desempleo y la pobreza al tiempo que impulsa una economía baja en carbono: Para llevar a cabo esta ambiciosa tarea es necesario actuar con rapidez en numerosos frentes, motivo por el cual el Consejo Europeo adoptó la estrategia Europa 2020.[7]

En 2004, la media de la tasa de ocupación en la Unión Europea era de 62.9%, cuatro países tenían tasas superiores a esta: Chipre, Eslovenia, República Checa y Estonia, situación que contrasta para 2014, momento en el que los países que superaron la media, igualmente cuatro, fueron Estonia, República Checa, Letonia y Lituania; los dos primeros se destacan por presentar tasas superiores a la media en los mismos periodos. Ahora bien, si se establece una comparación en las tasas en cada país, se observa que en 2014, ocho de ellos incrementaron su tasa de empleo en relación a 2004. La excepción son Chipre y Eslovenia, ambos países tenían una tasa de empleo mayor a la media de la Unión en 2004, pero que vieron disminuida para 2014.

7 Véase *Quinto informe, op. cit.*, p. XXIII.

Cuadro.5
Empleo en la Unión Europea

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE_28 ZONA	62.9	63.4	64.3	65.2	65.7	64.4	64.1	64.1	64.1	64.1	64.9
EURO (ZE.19)	63	63.5	64.5	65.5	65.8	64.4	64	64.1	63.7	63.4	63.9
Hungría	56.8	56.9	57.4	57	56.4	55	54.9	55.4	56.7	58.1	61.8
Malta	54	53.6	53.9	55	55.5	55.3	56.2	57.9	59.1	60.8	62.3
Polonia	51.7	52.8	54.5	57	59.2	59.3	58.9	59.3	59.7	60	61.7
Chipre	68.9	68.5	69.6	71	70.9	69	68.9	67.6	64.6	61.7	62.1
Letonia	61	62.1	65.9	68.1	68.2	60.3	58.5	60.8	63	65	66.3
Lituania	61.6	62.9	63.6	65	64.4	59.9	57.6	60.2	62	63.7	65.7
República Checa	64.2	64.8	65.3	66.1	66.6	65.4	65	65.7	66.5	67.7	69
Eslovenia	65.3	66	66.6	67.8	68.6	67.5	66.2	64.4	64.1	63.3	63.9
Estonia	63.1	64.8	68.4	69.8	70.1	63.8	61.2	65.3	67.1	68.5	69.6
Eslovaquia	57	57.7	59.4	60.7	62.3	60.2	58.8	59.3	59.7	59.9	61

Fuente: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics:

Un aspecto del desempleo que reviste importancia y prioridad para la Unión Europea es el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años, sector en el que se manifiesta un elevado nivel de desocupación. Los datos para 2015 muestran que la tasa media de desempleo juvenil en la OCDE era de 13.9% y que solamente República Checa y Estonia se ubican por debajo de esta media, en tanto que Letonia, Eslovenia, Hungría Polonia, Eslovaquia presentan un porcentaje mayor a la media, los dos primeros con 12.6 y 13.2%; en tanto que Eslovaquia presentan una tasa del 26.4%. En octubre de 2016, los datos refieren a que un total de 4 millones 169 jóvenes en Europa no tenían empleo, siendo una tasa del 18.4%, frente a la tasa reportada en 2004 que era del 19%, casi el doble de la tasa general de desempleo en la Unión Europea. Todos los países tienen una tasa mayor al 10% excepto Alemania con 6.9%. Por supuesto las tasas más elevadas están en Grecia, España e Italia con 46.5; 43.6 y 36.4% respectivamente. Para este mismo año se contabilizaron 6.6 millones de jóvenes "ninis", es decir que "ni trabajan ni estudian".

Para hacer frente a dicha situación, la Unión Europea creó en 2013 la iniciativa para el empleo de jóvenes (IEJ), con el objetivo de apoyar con mayor énfasis a los países que superan el 25% de desempleo juvenil, ejemplo de ello ha sido que en el presente año, 2017, se han destinado 500 millones de euros suplementarios para apoyar el rubro asignado a "La garantía para la juventud".

Es conveniente recordar que dentro de la "Estrategia 2020" se plantea el objetivo global de lograr una tasa de empleo del 75%. Al respecto, en marzo de 2013 se presentaban los siguientes datos:

Cuadro 6
Tasa de desempleo de jóvenes, por regiones (2013)

País	Tasa de desempleo de jóvenes	No. Regiones	Regiones que superan la TM% de desempleo	Regiones con IEJ
Hungría	32.3	1	1	1
Malta	51.6	2	2	2
Polonia	21.9	1	0	0
Chipre	24.8	1	1	1
Letonia	24.8	1	1	1
Lituania	14.7	1	0	0
República Checa	28	16	12	9
Eslovenia	19.5	8	1	1
Estonia	34.5	4	3	3
Eslovaquia	20.6	2	0	0

Fuente: Eurostat y Reporte de Información La Unión Europea frente al desempleo de los jóvenes. Comisión de Asuntos Europeos, julio, 2013.

Como se puede observar, casi todos superan el 20%, excepto Malta. El caso de Croacia supera el 50%, situándose junto a los países con las tasas más elevadas como Grecia y España que tienen respetivamente el 62.5 y 55.9%. En estos tres países la mitad de los jóvenes se encuentran sin empleo.

Ante esta información, se ha decidido distribuir entre las 270 regiones de la Unión Europea los recursos de la IEJ, que se indican en el cuadro anterior; de las 36 regiones existentes, 18 recibirán apoyo.

Riesgo de pobreza y exclusión social

Un aspecto que ha sido considerado con mayor interés a partir de la crisis de 2008-2009 han sido los niveles de pobreza y cómo ha aumentado en la Unión Europea (véase cuadro 8). El riesgo de pobreza o exclusión social ha resurgido con fuerza con la crisis de 2008-2009 y la Unión Eu-

ropea ha reconocido que para 2014, 122 millones de personas estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, lo que representaba casi el 25% de su población, es decir, la cuarta parte de sus habitantes.

Los datos dados a conocer por Eurostat rondan el 24.4% para la UE, en tanto que para la zona Euro esta tasa disminuye a 23.5% y donde los niños de 0 a 17 años están en mayor riesgo con una tasa del 27.8%, en tanto que las personas de 65 años y mayores representan una tasa de 17.8%.

De los 10 países de la ampliación de 2004, quien tiene la menor tasa es República Checa con 14.8%, en tanto que la mayor tasa se presenta en Letonia, con un tercio de su población, 32.7%; por otro lado, cinco países se encuentran con tasas superiores a la media de la Unión Europea.

Es comprensible que la tasa de riesgo a partir de 2008 se haya incrementado por los efectos de la crisis, pues en 2008 en la UE alcanzaba la cifra del 23.8% que en 2014 pasó a 24.4%. En los PECO, se registraron modificaciones durante el mismo periodo, de lo cual Chipre, Malta y Hungría incrementaron en un 4.1%; 3.7% y 2.9%, respectivamente, su riesgo de pobreza. También podemos ubicar a países cuyas tasas disminuyeron como Polonia y Eslovaquia, con -5.8% y -2.2%. El caso de Polonia fue importante pues de 30.5% pasó a 24.7%.[8]

Conclusiones

En relación con el apoyo que recibieron los países de Europa Central y Oriental de los Fondos Estructurales y de Preadhesión, todos recibieron más del doble que lo que aportaron a la UE; asimismo, es relevante señalar que tres países obtuvieron casi el 77% de los recursos, como son Polonia, Hungría y República Checa, pues de los 172,843 millones de euros, dichos países recibieron 132,898 millones.

El crecimiento del PIB en el periodo 2004-2015 en dos países fue del 50% (Polonia y Eslovaquia), en tanto que en Lituania fue de 36% y de otros dos países el crecimiento fue cercano al 30% (28% en República Checa y Letonia).

Polonia, Lituania, Malta y Eslovaquia lograron un avance positivo en la distribución de la renta, pues, a pesar de la crisis, lograron avanzar en el PIB per cápita. Los países que presentaron tasas de crecimiento promedio anual superiores al 5% fueron Lituania y Letonia, en tanto que Estonia y Polonia estuvieron alrededor del 4%.

8 Véase Eurostat, comunicado de prensa 181/2015, 16 de octubre de 2015.

En relación con el empleo, en 2004, Chipre, Eslovenia, República Checa y Estonia tuvieron una tasa superior de ocupación que la Unión Europea. Para 2014, Letonia, Lituania, Estonia y República Checa lograron mantener altas tasas de empleo, superiores a la media de la UE, siendo Estonia y República Checa los únicos países que mantuvieron tasas altas al igual que las reportadas en 2004. Un aspecto que ha recibido mayor atención con la crisis de 2008 ha sido el desempleo juvenil, que ha incrementado las tasas de desocupación a nivel mundial. El caso de la Unión Europea no es la excepción y de los países de Europa Central y Oriental han visto un crecimiento superior a la media en ocho países y solo dos de ellos, República Checa y Estonia, han tenido tasas menores a la media existente en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En lo que se refiere al riesgo de pobreza y exclusión social, dos países, Polonia y Eslovaquia, lograron disminuir su tasa en el periodo 2004-2014, a los que se podrían agregar Letonia y Lituania, que también mostraron avances en algunos indicadores.

Finalmente, el apoyo de la Unión Europea ha dado resultados positivos a pesar de la crisis de 2008 y los avances se harán más evidentes con el transcurso del tiempo, pues el efecto no es inmediato sino a mediano y largo plazo.

Observando los resultados, se puede afirmar que Polonia y Eslovaquia han sido los países que han logrado un avance y han aprovechado mejor los recursos con los que la Unión Europea los ha apoyado.

Referencias

Andriantsimbazovina, Joël y Christophe, Geslot, *Les Communautés et l'Union Européenne face aux défis de l'élargissement,* La Documentation Française, París, 2005, p. 620.

Banco Mundial, http://datos.bancomundial.org/pais/

Comisión Europea, *Quinto informe sobre cohesión económica, social y territorial. Inversión para el empleo y el crecimiento*, Bruselas, 2015.

—, *Informes anuales de Fondos Estructurales*, Bruselas, varios años.

—, *Une introduction a la politique de cohésion de la* UE-*2014-2020*, Bruselas, Junio, 2014.

Cué Mancera, Agustín, "La ampliación de la Unión Europea", *El cotidiano*, núm. 133, septiembre-octubre, 2005, UAM-Azcapotzalco, pp. 86-95. Eurostat, varios años.

Du Réau, Elisabeth; *L'élargissement de l'Union Européenne*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, París, 2003, p. 232.

EURLEX, http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm

Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/en/data/database. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics

Eurostat y *Reporte de Información La Unión Europea frente al desempleo de los jóvenes.* Comisión de Asuntos Europeos, julio 2013.

Macek, Lukáš, *L'élargissemet met-il en péril le projet européen?,* La documantation Française, París, 2011, p. 171.

Nugent, Neill (Ed.), *European Union Enlargement,* Palgrave Macmillan, Great Britain, 2004, p. 312.

Peña Guerrero, Roberto, "Relaciones de México con los Países del Visegrado", en Roberto Peña Guerrero, y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez, *La relación de México con la Unión Europea en el marco de sus ampliaciones,*2016, Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXOS

Cuadro 7

PIB

(Dólares, precios constantes de 2010)

Año	2003	2004	2015
Hungría	120,049,658,815	125,977,368,075	141,513,547,177
Malta	6,846,888,640	7,039,394,965	8,611,388,239
Polonia	349,626,687,663	367,582,310,842	554,067,887,109
Chipre	20,628,869,708	21,532,290,222	23,039,202,805
Letonia	20,250,359,036	21,939,544,250	28,180,047,695
Lituania	30,512,940,647	32,511,563,593	44,315,977,742
República checa	164,340,438,678	172,471,109,994	221,106,119,393
Eslovenia	40,608,437,086	42,375,629,139	49,315,364,238
Estonia	17,077,470,199	18,152,450,331	23,303,205,298
Eslovaquia	63,170,501,987	66,492,536,424	100,387,417,219

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos excel del banco mundial.
http://datos.bancomundial.org/pais/República-eslovaca
http://datos.bancomundial.org/pais/eslovenia
http://datos.bancomundial.org/pais/hungria
http://datos.bancomundial.org/pais/letonia
http://datos.bancomundial.org/pais/lituania
http://datos.bancomundial.org/pais/malta
http://datos.bancomundial.org/pais/polonia
http://datos.bancomundial.org/pais/República-checa
http://datos.bancomundial.org/pais/chipre
http://datos.bancomundial.org/pais/estonia
* Datos con año base 2010

Cuadro 8
Personas en riesgo de pobreza y exclusión social 2004-2015
(Miles de personas)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hungría	**	3,185	3,121	2,916	2,794	2,924	2,948	3,093	3,272	3,398	3,097	2,735
Malta	**	81	78	79	81	82	86	90	94	99	99	94
Polonia	**	17,080	14,938	19,958	11,491	10,454	10,409	10,196	10,128	9,748	9,337	8.761
Chipre	**	188	193	195	181	188	202	207	234	240	234	244
Letonia	**	1,027	927	765	740	808	798	821	731	702	645	606
Lituania	**	1,400	1,217	967	910	943	1,068	1,011	975	917	804	857
Republica Checa	**	1,988	1,832	1,613	1,566	1,448	1,495	1,598	1,580	1,508	1,532	1,444
Eslovenia	**	362	343	335	361	339	366	386	392	410	410	385
Estonia	352	347	293	293	291	312	289	307	311	313	338	315
Eslovaquia	**	1,724	1,439	1,152	1,111	1,061	1,118	1,112	1,109	1,070	960	963

Fuente: Riesgo de pobreza y exclusión social Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do**Dato no disponible

LA EVOLUCIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA

Gabriela Uberetagoyena Pimentel*

Resumen

El análisis de los acuerdos comerciales México-Unión Europea (UE) nos remonta a la década de 1970, cuando se firmó el primer acuerdo de cooperación. Su evolución a mediados de la década de 1990 permitió dar un salto en la relación hacia un trato preferencial y, en aquel tiempo, único en América Latina. Hoy se avanza hacia una actualización de las relaciones comerciales, a través de un instrumento que promete modernidad, en un contexto en que la tendencia en la firma de acuerdos cambió en todo el mundo, pero que con la entrada de una nueva administración en Estados Unidos vuelve a dar un giro.

Por lo anterior, el objetivo central de este trabajo es analizar la evolución de la relación comercial entre México y la UE, a través de sus acuerdos firmados, de frente al actual proceso de modernización del marco jurídico que la rige.

No se sabe aún cuál será el acuerdo final que resulte de la negociación; sin embargo, esta adquiere gran relevancia, dado el contexto internacional y regional en el que se ve inmerso México y su necesidad de diversificar y fortalecer su relación con otros socios fuera de Norteamérica.

Palabras clave: Relaciones comerciales México-Unión Europea, Acuerdo Global, TLCUEM, modernización del Acuerdo Global.

Introducción

El análisis de la relación de México con la UE nos lleva a revisar un poco de historia y descubrir una evolución fascinante en cada uno de los acuerdos comerciales suscritos hasta llegar hoy día a un proceso de modernización, que cae muy acertadamente dado las circunstancias por las que atraviesa la relación de México con Estados Unidos.

Ante esto, el objetivo de este artículo es analizar dicha evolución e identificar las características del acuerdo al que se pretende llegar con la mo-

* Profesora de tiempo completo en el Instituto Politécnico Nacional-ESCA, Unidad Santo Tomás. Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, especialista en asuntos de negocios y comercio. Correo electrónico: guberetagoyena@ipn.mx

dernización del Acuerdo Global México-UE, así como los temas claves para nuestro país en la renegociación.

Para ello se abordan brevemente los antecedentes de la relación a través de sus acuerdos, la tipología de los mismos, los factores que llevan a la modernización del Acuerdo Global, las características de la llamada nueva *generación de acuerdos*, para concluir con el rumbo que lleva este proceso al cierre de esta publicación.

Antecedentes

Si nos remontáramos al origen de la relación de México con países europeos, en realidad nos ubicaríamos desde tiempos de la Conquista y encontraríamos una historia de encuentros y desencuentros. Con ello nos damos cuenta de que el lazo con Europa es muy fuerte. Por ejemplo, con España, hasta la fecha, se mantiene una estrecha relación que la convierte en nuestra puerta de entrada a dicho continente, además del inversor extranjero directo más importante en nuestro país proveniente de dicha región y el segundo a nivel mundial, con el 10.7% del total de las inversiones extranjeras directas recibidas en 2016.[2]

Históricamente hablando, la relación pasa por tres etapas, de acuerdo con Dávila Aldás,[3] la primera es la de la época colonial y principios de la vida independiente, caracterizada por la imposición política, económica y social contra la que se tuvo que luchar.

La segunda etapa, que abarca el Porfiriato, la Revolución y las guerras mundiales, se ubica durante la época de modernización de México, en la que la atracción por la cultura europea (de Francia, su estilo de vida, educación, arquitectura, artes; del Reino Unido, su tecnología, poder económico y financiero) y su creciente inversión extranjera en infraestructura, tuvo como fin contrarrestar el poder de Estados Unidos. No obstante, durante la última década del siglo XIX, la baja en los precios de materias primas y la plata generó gran

2 Secretaría de Economía, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, "Informe estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2016)". Consultado el 30 de enero de 2017, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191839/Informe_Congreso-2016-4T.pdf.

3 Francisco Rafael Dávila Aldás, *Una integración exitosa. La Unión Europea una historia regional y nacional*, Fontamara, México, 2003, p. 342

oposición al régimen endurecido de Porfirio Díaz, por lo que se enfrentaría al movimiento revolucionario. Esto, con los acontecimientos suscitados por las dos guerras mundiales, traería como consecuencia lógica un alejamiento político y económico entre México y Europa.

La tercera etapa abarca la relación contemporánea, es decir, la que se desarrolla prácticamente desde el comienzo de la integración de la Unión Europea. México se destaca por ser uno de los primeros países en establecer relaciones diplomáticas en 1960, con la instalación de la embajada en Bruselas y el envío de su primer embajador,[4] Primo Villa Michel.

Sin embargo, en esta época, en Europa, la prioridad era una mayor integración hacia adentro, lo que impactó sus relaciones con el exterior, así que la esperanza de un flujo nuevo de inversiones ante la pérdida de dinamismo de la economía nacional no se cristalizó. Aunado al modelo económico de sustitución de importaciones que se había adoptado en el país, que hacía del comercio exterior una actividad muy reducida en México, la relación con la entonces Comunidad Económica Europea se daba prácticamente solo en el ámbito político.

Es hasta 1975 cuando Luis Echeverría comenzó a promover una política exterior muy activa y por ello se da un acercamiento mayor a muchas partes del mundo. Con Europa, el resultado es la firma del primer acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea.

Es importante señalar que este primer acuerdo no era de libre comercio, solo era de cooperación económica, más adelante se conceptualiza esta tipología. No obstante lo básico que pudiera resultar para el actual contexto, este potencializó el comercio entre México y la UE, sobre todo por parte de las importaciones, lo que generó un déficit comercial fuerte para nuestro país.

La relación se mantuvo en estas condiciones muchos años, pues nuestro modelo económico tampoco permitía un cambio. Es hasta la década de 1980 que, con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), México comenzó a desgravar su comercio.

En esta época, Carlos Salinas de Gortari, quien quiso situar a nuestro país en posición de primer mundo, comenzó a buscar la negociación de Tratado de Libre Comercio (TLC) con un socio importante, pensando que podía

4 João Vale de Almeida, "Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global". En Marie-Anne Coninsx, Fernando Castañeda Sabido y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez. *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Gernika, México, 2010, pp. 107-119.

ser con Europa. Sin embargo, en dicho continente estaban volcados todavía hacia adentro (recién había caído el Muro de Berlín y los gobiernos socialistas de Europa del Este) y no había el suficiente interés en México para apostar a un acuerdo preferencial. Lo que sí se logró fue la firma del segundo Acuerdo Marco de Cooperación Económica en 1991, que renovó la relación, pero que al final siguió siendo un marco de cooperación económica.

Para estos años el país se encontraba inmerso en las negociaciones del TLCAN, que entraría en vigor en 1994, el que se convierte en el acuerdo que cambiaría las relaciones de México con el exterior, incluso en la imagen que tenía el mundo de nuestro país. Justo un año después de su entrada en vigor, comienzan las negociaciones para un nuevo acuerdo con la Unión Europea. México, con una posición de socio importante en América del Norte, lograba el suficiente interés por parte de los europeos en la firma de un acuerdo de tal magnitud.

En 1997 estaba listo el primer borrador del acuerdo para comenzar la negociación comercial, es decir, todo el calendario de desgravación que se daría a partir de su entrada en vigor.

Este acuerdo lleva el nombre oficial de Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pero de manera abreviada es más conocido como Acuerdo Global, aunque en México se le dio el nombre de TLCUEM, exaltando su parte comercial. Finalmente se firmó en 1999 y entró en vigor en el 2000, convirtiéndose en el primer instrumento de gran alcance entre la Unión Europea y un país latinoamericano.

Adicional a este logro, desde 2004 se decidió ir aún más allá en la intensificación de los contactos de alto nivel y en 2008 la Unión Europea confirmó su voluntad de crear una Asociación Estratégica UE-México.

Este recuento histórico da cuenta de la creciente importancia de la relación de México con Europa, vínculo que se consolida precisamente en lo que va del siglo XXI. A continuación se da paso a la explicación de los temas que abarca la relación con base en los acuerdos firmados.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación es el marco jurídico vigente desde el 2000 entre México y la UE. Se trata de

un acuerdo preferencial que pretende profundizar la relación a través de diferentes ámbitos, como lo es el diálogo político, la liberalización comercial y la cooperación económica.

El primero de estos temas, el *diálogo político*, se refiere a la institucionalización de la comunicación a los más altos niveles, abarcando todas las materias de interés común, bilaterales e internacionales, para desembocar en una solución a los problemas que obstaculizan la relación. Para ello se firmó la Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político contenida en el Acta final, la cual forma parte integrante del Acuerdo. En ella se establecen los mecanismos para llevar a cabo dicho diálogo, esto es, a nivel presidencial, ministerial, de altos funcionarios, diplomático y parlamentario.

El segundo ámbito es el *comercial.* En el Acuerdo Global solo se establece el marco general, pero el grueso de la legislación se desarrolla ampliamente en un conjunto de decisiones que detallan la aplicación de esta materia. Los temas son comercio de bienes, de servicios, reglas de origen, movimientos de capital (inversiones) y pagos, contratación pública, competencia, propiedad intelectual, industrial y demás disposiciones relacionadas con el comercio.

En su texto completo y original, estos temas vienen contenido, en la Parte I del Acuerdo, denominada Decisión 2/2001 (cabe aclarar que cuando se integraron diez miembros a la UE en 2004, se firmó un protocolo adicional que los incluyó como parte de este acuerdo y esta decisión se convirtió en la Decisión 4/2004), que entró en vigor el 1 de marzo de 2001 y que abarca comercio de servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias.

Por su parte, la Decisión 2/2000 (que con la ampliación de la UE se convirtió en la Decisión 3/2004), entró en vigor el 1 de julio de 2000 y abarca comercio de bienes, con la parte de compras del sector público y solución de controversias.

Esta parte es la más importante para quienes se dedican a los negocios, pues es la que da el marco jurídico de referencia para las exportaciones e importaciones que se realizan entre México y estos países. Constituye un acuerdo de libre comercio y es la que particularmente el gobierno mexicano ha llamado TLCUEM. Los temas son los mismos que abarca cualquier tratado de libre comercio firmado por nuestro país, incluso el TLCAN. Lo que hace diferente el acuerdo entre México y la Unión Europea son los otros ámbitos, el político, ya explicado, y el de cooperación, el que se explica a continuación.

Este último es el tercer ámbito de acción del acuerdo, su objetivo es intensificar y perfeccionar la colaboración en el intercambio de información y la revisión periódica de la cooperación, así como la posibilidad de nuevos acuerdos de este tipo. Esta parte del acuerdo no es más que un marco de referencia que incluye 29 sectores en que la relación podría profundizarse a través de la firma de acuerdos sectoriales e intercambio de información con el objetivo de estimular el comercio y las inversiones. Estos ámbitos son la cooperación industrial, el fomento de las inversiones, los servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, aduanas, sociedad de la información, sector agropecuario, sector minero, energía, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos, ciencia y tecnología, formación y educación, cultura, sector audiovisual, información y comunicación, medio ambiente y recursos naturales, pesca, asuntos sociales y superación de la pobreza, cooperación regional, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor, protección de datos y salud.

Por lo anterior, podemos afirmar que el acuerdo fue un instrumento de gran alcance que proporciona a la relación bilateral un buen marco para emprender acciones que beneficien a ambas partes; sin embargo, según declaraciones hechas por funcionarios tanto europeos como mexicanos, en el contexto actual de las relaciones comerciales a nivel global este marco jurídico ha ido quedando atrás y es necesaria su modernización.

Tipología de los acuerdos y la nueva generación

Tradicionalmente, la evolución de los acuerdos de cooperación y comerciales que ha firmado la Unión Europea con terceros países han ido constituyendo generaciones de acuerdos. Tratando de identificar las características de estas generaciones de acuerdos, encontramos lo siguiente:[5]

La *primera generación* está conformada por acuerdos de cooperación económica con un interés comercial. Estos son bilaterales y no preferen-

5 Coral Pey Grebe. "Cooperación para el desarrollo y Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea", consultado el 30 de octubre de 2016, disponible en: http://www.choike.org/documentos/chile_ue_pey.pdf

ciales. Ejemplos de este tipo son los firmados con México en 1975, Argentina en 1971, Uruguay en 1973 y Brasil en 1974.

La *segunda generación* abarca instrumentos con un interés comercial, político y de cooperación empresarial (a través de alianzas estratégicas), científica y para el desarrollo, aunque de manera muy general y sin compromisos concretos realmente. Se contemplaba la creación de Comisiones Mixtas. Son bilaterales, pero también subregionales, aunque continúan siendo no preferenciales, tal es el caso de los firmados con el Grupo Andino en 1983 y con Centroamérica en 1985. Este último también tuvo el objetivo de participar en el proceso de pacificación de la subregión.

La *tercera generación* evoluciona los acuerdos hacia el eje democracia-desarrollo, además del comercial. Son bilaterales y no preferenciales.

Hay tres elementos dentro de estos acuerdos:

1. La cláusula democrática, que expresa el compromiso con la democracia y que condiciona que, en caso de no cumplimiento, la UE suspendería los programas de cooperación.
2. La cláusula evolutiva, con la que, por común acuerdo, las partes convienen ampliar los niveles y campos de cooperación.
3. La cooperación avanzada, la cual engloba aspectos políticos, económicos y sociales. Su objetivo es construir un entramado de mecanismos de cooperación industrial, científico-tecnológica e inter empresarial, cuya combinación flexible podría adaptarse a las necesidades específicas de cada país o subregión latinoamericana. Los nuevos instrumentos de cooperación cambian la tradicional forma en que de manera unilateral la UE financiaba proyectos, ahora se pasa a instrumentos de mutuo beneficio y de financiamientos entre ambas partes para reforzar la capacidad institucional de la región, fortalecer la capacidad de las empresas y establecer contactos entre empresarios e instituciones.

Estos acuerdos fueron firmados con México y Uruguay en 1991 y con Argentina y Chile en 1990, de forma bilateral.

La *cuarta generación* de acuerdos tiene el objetivo de estrechar vínculos políticos, reforzar las relaciones económicas y comerciales y continuar con la evolución democrática establecida en los de tercera generación. La novedad de estos acuerdos es su alcance, pues contemplan la posibilidad de crear zonas de libre comercio.

Estos acuerdos pueden ser bilaterales, subregionales y son ahora preferenciales. Ejemplos de esta generación son el de México en 1997, en vigor en 2000; y el de Chile, en 2003, entre otros (en el Cuadro 1 se muestra un resumen de estas características).

Cuadro 1. Tipología de los acuerdos firmados por la UE con terceros países

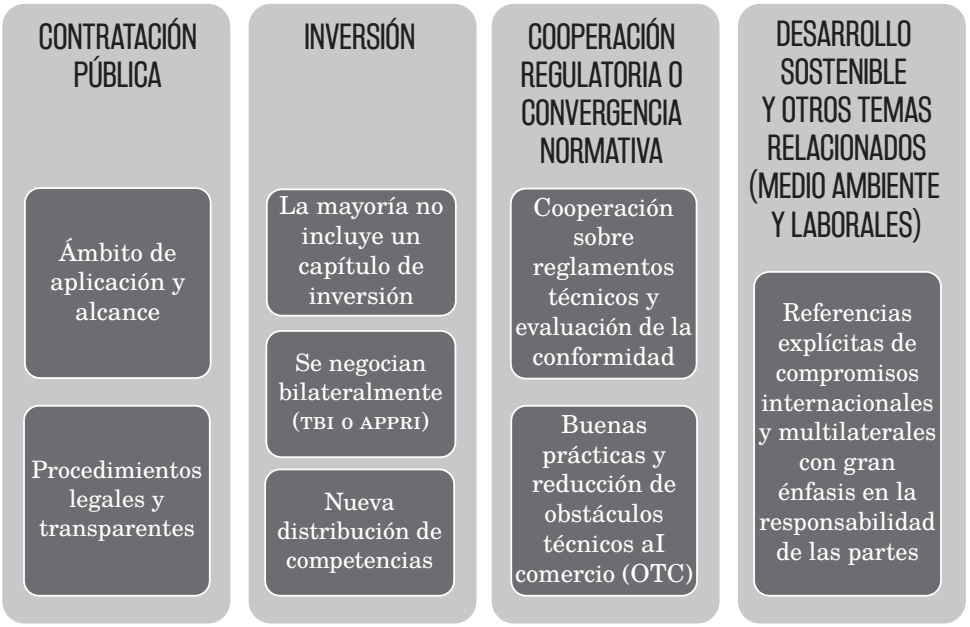
Fuente: Elaboración propia, con base en Coral Pey Grebe. "Cooperación para el Desarrollo y Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea", *op. cit*.

La *nueva generación* de acuerdos gira hacia un mayor alcance, que va más allá de las reducciones arancelarias y del comercio de bienes. Pone énfasis en temas que impactan el comercio, especialmente desarrollan e incluyen de manera amplia el tema de la inversión.

Los pilares de esta nueva generación de acuerdos se pueden apreciar en el Cuadro 2.

El primero de dichos acuerdos se celebró con Corea del Sur y se aplica de manera provisional desde el 1 de julio de 2011. Otro caso es el Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión, Colombia y Perú, que se aplica provisionalmente desde 2013, el Acuerdo de Asociación con los países de América Central, cuyo pilar comercial se ha aplicado de forma provisional desde 2013, el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) UE-Canadá, firmado el 30 de octubre de 2016 en la cumbre UE-Canadá, el ALC UE-Singapur, cuyas negociaciones concluyeron en 2014, y el ALC UE-Vietnam, cuyas negociaciones culminaron a finales de 2015.[6]

Cuadro 2
Pilares de la nueva generación de los acuerdos



Fuente: Elaboración propia, con base en: Parlamento Europeo. "Análisis de la próxima modernización del pilar comercial del Acuerdo global entre la Unión Europea y México". Consultado el 5 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/534012/EXPO_STU(2016)534012_ES.pdf

6 *Idem.*

Modernización del Acuerdo Global

Como se ha mencionado, el Acuerdo Global México-UE se encuentra en un proceso de negociación para modernizarlo, dada una serie de transformaciones que se ha formulado en la economía mundial y que, a pesar de haber sido en su momento un instrumento amplio y de gran alcance, hoy en día se encuentra rezagado en comparación a otros acuerdos firmados por la UE, como se comentó en el apartado anterior.

Algunas de las transformaciones ocurridas en México identificadas en este contexto son:

- La profundización de la desigualdad de ingresos y la dificultad para proveer seguridad ciudadana básica, aunado a una corrupción profunda.
- Por otro lado, la implementación de una buena cantidad de reformas estructurales, con percepción positiva o negativa, generan cambios en la economía y la sociedad.
- México fue y sigue siendo un actor regional muy importante, ante un cierto declive de protagonismo brasileño. Es el primer exportador manufacturero latinoamericano y al mismo tiempo importante mercado norteamericano, a pesar de la inminente renegociación del TLCAN. Además de estar geográficamente en las costas del Pacífico, lo que le da la posibilidad de potencializar el mercado asiático.
- Es visto por los europeos como un actor internacional y fiable socio, que ha respetado compromisos, coopera y participa en todos los foros multilaterales.
- La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su hostil actitud hacia México impone al país de concretar la tan mencionada y anhelada diversificación de su comercio, no solo con la firma de acuerdos con países de todos los continentes, si no a emprender acciones concretas que lo logren.

Por su parte, la Unión Europea ha atravesado por importantes transformaciones también desde la entrada en vigor del Acuerdo Global, algunas de ellas:

- Pasó de 15 a 28 Estados miembros.
- Se modificaron las competencias de la UE en materia comercial y se ha revisado la Política Agrícola Común.

- La Unión Europea ha venido enfrentando una crisis prolongada, con una recuperación lenta y gran fragilidad en el desempleo, lo que la ha llevado a un complicado contexto de integración/desintegración, tal es el caso del Brexit.
- Con todo ello, es prioridad de la UE reforzar su presencia internacional a través de acuerdos modernos que se adapten a las nuevas circunstancias del mundo.

Asimismo, la economía mundial también se ha transformado, cobrando gran relevancia las cadenas productivas de valor mundial; el fracaso de las negociaciones multilaterales de comercio en el marco de la OMC, así como el desplazamiento geopolítico y geoeconómico hacia el Pacífico, que le impone importantes retos al bloque europeo.

Por las razones anteriores, la modernización sí es necesaria para ambas partes. El estatus del proceso de modernización del Acuerdo Global, al cierre de la redacción de este artículo es:

- Primera ronda de negociaciones, llevada a cabo el 13 y 14 de junio de 2016 en Bruselas. Revisión de aspectos comerciales, políticos y de cooperación. Fue una reunión enfocada principalmente a definir los métodos de trabajo e intercambiar visiones generales sobre la negociación.[7]
- Segunda ronda de negociaciones, realizada del 22 al 25 de noviembre de 2016 en la Ciudad de México. Según los informes oficiales,[8] las discusiones se centraron en los temas: acceso a mercados, reglas de origen, facilitación de comercio, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, coherencia regulatoria, comercio y desarrollo sustenta-

7 Secretaría de Economía, "Segunda Ronda de Negociaciones para la Modernización del Pilar Comercial del Acuerdo Global México-Unión Europea". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en: https://www.gob.mx/se/articulos"/segunda-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-pilar-comercial-del-acuerdo-global-mexico-union-europea-83467?idiom=es.

8 Secretaría de Economía, "Concluye la Segunda Ronda de Negociaciones para la Modernización del Pilar Comercial del Acuerdo Global México-Unión Europea". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en: https://www.gob.mx/se/articulos"/segunda-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-pilar-comercial-del-acuerdo-global-mexico-union-europea-83467?idiom=es.

ble, contratación pública, pequeñas y medianas empresas, energía y materias primas, así como asuntos legales e institucionales. Asimismo, se prepararon los pasos a seguir para crear un marco jurídico acorde a los retos que actualmente impone la economía mundial en materia de política comercial.

- XXII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, 22 al 23 de febrero de 2017. Como su nombre lo indica se reunieron parlamentarios de ambas partes para dar su aval a las negociaciones que se llevan a cabo actualmente, haciendo énfasis en la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.[9]
- La siguiente ronda se pretende llevar a cabo en abril próximo.

Lo importante aquí es saber o entender hacia dónde va esta negociación y qué acuerdo se debería tener como resultado.

Todo parece indicar que el modelo a seguir será el *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), acuerdo firmado entre la Unión Europea y Canadá y que es uno de los de nueva generación.

Si es así, México deberá cuidar lo que ha funcionado en el Acuerdo Global vigente, rescatando la esencia del modelo europeo de acuerdos comerciales, es decir, donde el diálogo político y la cooperación sigan funcionando. En los primeros años de vigencia del acuerdo hubo programas interesantes de facilitación del comercio que, sin duda, tienen un efecto positivo en la relación.

Otra de las prioridades que debería tener el equipo mexicano sería negociar productos pendientes de desgravación que nunca se retomaron en el acuerdo vigente, especialmente en el sector agrícola. Asimismo, la revisión de reglas de origen de productos industriales deberá entrar también en una negociación que beneficie a ambos.

9 Cámara de Diputados, "Avalan modernizar el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea para incluir nuevos rubros comerciales". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Febrero/23/3125-Avalan-modernizar-el-Acuerdo-Global-entre-Mexico-y-la-Union-Europea-para-incluir-nuevos-rubros-comerciales.

Conclusiones

Después de analizar todos los elementos expuestos anteriormente, se puede afirmar categóricamente que sí existe la necesidad de concretar en un buen acuerdo moderno el Acuerdo Global, no solo por el simple hecho de tener más de 16 años de vigencia, si no por las actuales circunstancias políticas y económicas.

Por un lado, México y su posición que guarda frente a la nueva administración de Estados Unidos le imponen el reto de acerarse y estrechar lazos con sus socios importantes, en este caso la Unión Europea. Por el otro, la Unión Europea se encuentra frente a la competitividad de la región asiática, por lo que su protagonismo en el mundo debe mantenerse a través de instrumentos modernos.

Sin embargo, y aunque no se sabe cuál será el instrumento final al que se llegará en las negociaciones, sería interesante que México adoptara un enfoque mixto, es decir, modernizar el instrumento hacia la nueva generación de acuerdos que le propone la UE, pero sin perder de vista los pilares que han funcionado y que traen buenos resultados más allá de lo comercial.

Referencias

Cámara de Diputados, "Avalan modernizar el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea para incluir nuevos rubros comerciales". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Febrero/23/3125-Avalan-modernizar-el-Acuerdo-Global-entre-Mexico-y-la-Union-Europea-para-incluir-nuevos-rubros-comerciales.

Dávila Aldás, Francisco Rafael, *Una integración exitosa. La Unión Europea una historia regional y nacional*, Fontamara, México, 2003, p. 342.

Parlamento Europeo. "Análisis de la próxima modernización del pilar comercial del Acuerdo global entre la Unión Europea y México". Consultado el 5 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/534012/EXPO_STU(2016)534012_ES.pdf

Pey Grebe, Coral, "Cooperación para el desarrollo y Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea". Consultado el 30 de octubre de 2016, disponible en: http://www.choike.org/documentos/chile_ue_pey.pdf

Secretaría de Economía, "Concluye la Segunda Ronda de Negociaciones para la Modernización del Pilar Comercial del Acuerdo Global México-Unión Europea". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en https://www.gob.mx/se/articulos"/segunda-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-pilar-comercial-del-acuerdo-global-mexico-union-europea-83467?idiom=es.

Secretaría de Economía, "Segunda Ronda de Negociaciones para la Modernización del Pilar Comercial del Acuerdo Global México-Unión Europea". Consultado el 15 de diciembre de 2016, disponible en https://www.gob.mx/se/articulos"/segunda-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-pilar-comercial-del-acuerdo-global-mexico-union-europea-83467?idiom=es.

Secretaría de Economía, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, "Informe estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2016)". Consultado el 30 de enero de 2017, disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191839/Informe_Congreso-2016-4T.pdf.

Vale de Almeida, João, "Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global". En Coninsx, Marie-Anne, Castañeda Sabido, Fernando y Pérez Rodríguez, Beatriz Nadia, *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Gernika, México, 2010, pp. 107-119.

SEGURIDAD EN EUROPA: LOS VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

EUROPA DE LA DEFENSA: RETOS, ASPIRACIONES Y PERSPECTIVAS

Marta Ochman*

Resumen

El capítulo analiza la viabilidad de las propuestas franco-alemana y de Federica Mogherini de reactivar el proyecto de la Europa de la Defensa, presentadas en la cumbre europea de Bratislava, a finales de septiembre de 2016. Iniciamos con un breve resumen de los antecedentes, con la finalidad de entender las razones de los fracasos pasados del proyecto. El planteamiento central es que –aunque las propuestas no introducen innovaciones en el diseño del proyecto– los retos actuales a la seguridad –particularmente Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos–, abren una ventana de oportunidad, para lograr un avance significativo.

Palabras clave: Política de Seguridad y Defensa Común, Unión Europea.

Introducción

La aspiración de construir un sistema de defensa común en Europa es tan antigua como el proyecto de integración mismo. El Plan Pleven, primer plan formal de construir las capacidades de defensa comunes, fue firmado en 1952 por los gobiernos de los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y era parte integral del proyecto original de Schuman y Monnet de construir distintas comunidades europeas, todas buscando el objetivo de eliminar de una vez para siempre el fantasma de guerras fratricidas en Europa, al mismo tiempo que dotarla de la capacidad autónoma de defenderse de las amenazas externas. 65 años después, la Europa de la Defensa sigue siendo aspiración de algunos, amenaza para otros y el símbolo del fracaso de la integración europea para muchos.

2016 fue también difícil para la Unión Europea: la victoria del Brexit en el referéndum de junio del mismo año, la crisis de refugiados, la incapacidad de lograr sus intereses en el conflicto en Ucrania o en la crisis huma-

* Profesora Investigadora de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Líneas de investigación: participación ciudadana en políticas públicas, Estudios Europeos, competencias ciudadanas. Correo electrónico: mochman@itesm.mx.

nitaria de Alepo, todos estos acontecimientos impactaron negativamente la imagen del proyecto de integración, e incluso han alentado especulaciones sobre su agotamiento. En medio de este panorama sombrío, llama la atención el resurgimiento del proyecto de la Europa de la Defensa, que se ha manifestado en la propuesta franco-alemana, presentada el 12 de septiembre, por los ministros de defensa de Francia, Jean-Yves Le Drian, y de Alemania, Ursula von der Leyen; y en el plan de acción anunciado por la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad durante la presentación de la Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad Común. Estas propuestas fueron respaldadas por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso ante el Parlamento sobre el Estado de la Unión, el 14 de septiembre; y también discutidas en la Cumbre de Bratislava (29 de septiembre), en la reunión del Comité Militar de la UE (7 y 8 de noviembre), y en el Consejo Europeo (15 y 16 de diciembre).

Ante esta proliferación de declaraciones y reuniones de trabajo, es importante analizar si somos testigos del nacimiento de la Europa de la Defensa, o es otro episodio de una larga serie de intentos frustrados. La hipótesis que defendemos es que –aunque las propuestas no introducen innovaciones en el diseño del proyecto–, los cambios en el contexto del proyecto sí abren una ventana de oportunidad que permitirá avances significativos.

Iniciaremos con un breve análisis de antecedentes, para identificar los factores que en el pasado han obstaculizado el proyecto de la defensa europea. Después, compararemos las iniciativas más recientes (desde 2003), para demostrar que los planteamientos actuales no son fundamentalmente distintos a los anteriores, al mismo tiempo que evaluaremos qué tanto encaran las resistencias existentes en distintos países miembros. Finalmente, explicaremos porqué consideramos que los retos que enfrenta la Unión Europea a finales del 2016 pueden vencer la falta de voluntad política que ha acompañado este proyecto desde sus inicios.

Antecedentes de la defensa europea: fundamentos institucionales y parálisis de voluntades

Aunque, como hemos planteado, el proyecto de la defensa común europea acompaña el proceso de integración desde sus inicios, analizaremos aquí solamente las iniciativas que surgen después del fin de la Guerra Fría,

cuando cambian no solamente la geopolítica de Europa, sino también el orden mundial. En la lógica del orden bipolar, el proyecto de construir la capacidad autónoma de defensa era interpretado por Estados Unidos y por los países europeos más afines a sus intereses como una acción que debilitaba al polo occidental ante la Unión Soviética. La historia de la Unión de Europa Occidental (UEO) es una clara evidencia. Esta organización creada en 1948 por Francia, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo fue la respuesta europea a la amenaza soviética que se visualizaba recién terminada la Segunda Guerra Mundial y preveía mecanismos de defensa común. Vale la pena recordar que en esta época apenas se definía la lógica del mundo bipolar y los países de Europa Occidental no estaban seguros de cómo iba a evolucionar la política exterior estadounidense. Aunque Harry S. Truman ya anunció su doctrina de apoyo a los países que enfrentaban la amenaza comunista (marzo, 1947), las presiones por regresar a la política aislacionista y el recuerdo de la política estadounidense después de la Primera Guerra Mundial no inspiraban confianza. En este contexto, la Unión de Europa Occidental fue la respuesta a lo que los países fundadores percibían como una amenaza de enfrentamiento bélico inminente. Sin embargo, cuando un año después se funda la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Estados Unidos aumenta la cantidad de sus tropas en Europa, la Unión de Europa Occidental se convierte en un foro de consultas, sin mayor relevancia.[2] Independientemente de las iniciativas como el mencionado Plan Pleven en la década de 1950, durante la Guerra Fría y el orden bipolar, los países europeos aceptaron, promovieron incluso, la dependencia de su aliado trasatlántico en materia de la seguridad y defensa.

En contraste, la última década del siglo XX es testigo de muchas ilusiones, que se materializan en el diseño institucional de la Política Ex-

2 Es importante recordar que la Unión de Europa Occidental (UEO) ha sido integrada al proyecto de política de defensa europea con los Tratados de Ámsterdam (1997) y finalmente se disuelve el 30 de junio de 2011, después de que entrara en vigor el Tratado de Lisboa. En este sentido, institucionalmente hablando, es relevante. Sin embargo, incluso como antecedente inmediato de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la UEO es reactivada terminado el orden bipolar, durante la crisis humanitaria causada por la represión de Saddam Hussein en contra de los kurdos (1990) y la desintegración violenta de la Yugoslavia (1992-1995). Consideramos que la aportación más importante es la Declaración de Petersberg (1992), que sigue definiendo el carácter de las misiones militares europeas.

terior y de Seguridad Común en al artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (1993) y particularmente en la declaración sobre la necesidad de desarrollar una auténtica identidad europea de seguridad y de defensa (IESD), para asumir así mayor responsabilidad por la defensa europea. Sin embargo, el conflicto armado en los Balcanes, que iba a demostrar la capacidad de Europa de estabilizar la región, demostró una vez más que Estados Unidos tenía más credibilidad, tanto como el *policía del mundo*, como el negociador (acuerdo de Dayton, 1995). El Tratado de Ámsterdam (1997) refrenda el compromiso con la IESD, integra la UEO a las instituciones europeas, e introduce la figura de la cooperación reforzada, antecedente directo de la cooperación estructurada permanente del Tratado de Lisboa.

Sin minimizar la importancia del diseño institucional, lo cierto es que la defensa europea permaneció siendo letra muerta hasta 1999. Simbólicamente se considera que la declaración conjunta del presidente de Francia, Jacques Chirac, y del primer ministro británico, Tony Blair, emitida el 4 de diciembre de 1998 en Saint Malo es el inicio de la política europea de defensa. Sin embargo, incluso el apoyo británico al proyecto europeo, que rompía la posición tradicionalmente hostil, no fue tan importante como la intervención de la OTAN en el conflicto de Kosovo. Recordemos que ante el fracaso de las negociaciones de Rambouillet, y el miedo a que se repita la limpieza étnica de la guerra de la desintegración de Yugoslavia, el 24 de marzo de 1999 la OTAN inicia los bombardeos de Serbia. El costo humano de estos bombardeos –claramente contradictorio con el mandato humanitario de la intervención– despertó una ola de críticas y protestas en Europa, y se atribuyó además a la decisión estadounidense de aplicar bombardeos de altura, para evitar el riesgo para sus soldados. En mayo, se aprueba el Plan de Paz del Grupo de los 8, auspiciado por el canciller alemán Gerhard Schröder, y el 4 de junio el Consejo Europeo en Colonia adopta la declaración sobre la necesidad de que la Unión Europea cuente con la capacidad autónoma, recursos militares creíbles, medios para emplearlos y disposición para hacerlo, con el objetivo de responder a las crisis internacionales. Fue durante esta crisis, entonces, cuando los países europeos adquieren la conciencia de que su dependencia de Estados Unidos tiene un costo no solamente militar, sino también político; que para decidir sobre la estrategia de la intervención, Europa debe tener capacidad militar autónoma de llevarla a cabo.

Sin embargo, pasada la crisis de Kosovo, la voluntad política disminuyó una vez más y fue en el contexto de la crisis de Irak (2003) cuando la historia parece repetirse. La intervención estadounidense en Irak divide Europa: Francia y Alemania encabezan a los países que se oponen a la acción militar y la bloquean en el Consejo de Seguridad, mientras que Reino Unido, España y Polonia apoyan a su aliado trasatlántico, tanto política como militarmente.[3] La división entre la *vieja* y la *nueva* Europa –recordando las palabras del secretario de Defensa Donald Rumsfeld– no solamente afectó las relaciones trasatlánticas, sino también minó la confianza europea en que existan intereses europeos compartidos. También fue una crisis de confianza en la capacidad de la OTAN como una alianza militar, cuando Francia, Bélgica y Alemania vetaron la petición de Estados Unidos de proporcionar el equipo militar a Turquía, para reforzar su frontera con Irak en vísperas de la intervención. Fue la primera vez que la OTAN se quedó paralizada por el enfrentamiento de intereses e interpretaciones distintas sobre los retos a la seguridad en la región. Las maniobras de reconciliación se tradujeron en dos acuerdos de efecto duradero: el acuerdo Berlín Plus (marzo 2003), que sienta bases de la cooperación entra la UE y la OTAN en el ámbito de gestión de crisis y el acuerdo entre Francia, Alemania y Reino Unido, sobre reactivación del proyecto europeo de la defensa.

El acuerdo Berlín Plus permite que los países de la UE tengan acceso a los recursos de la OTAN –tanto de planificación como de gestión– para preparar y llevar a cabo las misiones de gestión de crisis dirigidas por la UE, sin la participación de todos los países miembros (entiéndase, sin la participación de Estados Unidos). Fortalece también el papel del comandante

3 En enero de 2003, durante su informe anual, George W. Bush prácticamente anunció que intervendría militarmente en Irak, independientemente de la posición de la ONU al respecto. Cuando se reunió con los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad, Francia, Rusia, China, Alemania, México, Chile, Guinea, Camerún y Siria pidieron más tiempo para las inspecciones, mientras que Reino Unido, España y Bulgaria apoyaron la petición estadounidense de respaldo a la acción militar. En el mismo mes de enero, el Parlamento Europeo aprobó una resolución (con 297 votos a favor y 209 en contra) que condenaba cualquier misión militar unilateral en Irak. El 30 de enero, los jefes de gobierno y de Estado de Reino Unido, España, Italia, Portugal, República Checa, Hungría, Dinamarca y Polonia publicaron la carta abierta –Carta de los Ocho– en la que expresaron su apoyo a la política de Estados Unidos.

Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, quien asumiría el mando de las operaciones dirigidas por la Unión Europea.

El 20 de septiembre del 2003, y también en Berlín, Francia, Alemania y Reino Unido, acordaron la fórmula para crear una defensa autónoma europea, un compromiso entre la visión de ruptura franco-alemana (crear un cuartel europeo en Tervuren e incluir en los tratados europeos la cláusula de defensa mutua) y la británica de lealtad a Estados Unidos, que subordinaba la seguridad europea a la OTAN. La fórmula fue crear una célula de planeación europea (sin el rango del cuartel general, pero autónoma de la OTAN) y formar para 2007 las unidades de combate europeas, capaces de desplegarse en un plazo de cinco días y con capacidad de mantenerse con medios propios. Esta cooperación estructurada de defensa fue aprobada oficialmente en la reunión de los ministros de Exterior en Nápoles (28 y 29 de noviembre de 2003).

A partir de la crisis de 2003, Europa ha avanzado a pasos pequeños. Se han multiplicado las misiones militares europeas, tanto en los Balcanes (Macedonia y Bosnia Herzegovina) y el Cáucaso (Georgia), como en África (República Democrática de Congo, Chad y República Centroafricana),[4] se creó la Agencia Europea de Defensa (julio, 2004) y el Cuerpo Europeo de Gendarmería (enero, 2006), pero estos tímidos avances de ninguna manera se pueden interpretar como evidencia de un compromiso sostenido. En el reporte sobre los avances del proyecto de la defensa, publicado por el Consejo Europeo de Relaciones Internacionales en julio de 2008, Nick Witney[5] presentaba un panorama sombrío de un conjunto de ejércitos incapaces de encarar nuevos retos de seguridad, programas y gastos duplicados y falta de voluntad política para empujar el proyecto.[6] Se debe recordar que

4 Para información sobre todas las misiones europeas, tanto civiles como militares, revisar la información oficial del Servicio Europeo de Acción Exterior: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

5 Nick Witney *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Policy Paper 06, European Council on Foreign Relations, 2008, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-06-RE-ENERGISING_EUROPES_SECURITY.pdf.

6 Entre los datos duros, Witney reportaba que el 70% de los dos millones de soldados (medio millón más que el ejército estadounidense) no tenía capacidad para actuar fuera del territorio nacional, y el presupuesto sumado de 200 mil millones de euros se gastaba principalmente en mantenimiento de las tropas. A pesar de recortes presupuestales, existían duplicidades significativas, por ejemplo más de 20 distintos programas sobre carros blindados, 6 programas distintos

en el 2008 estalla la crisis financiera mundial, que en 2010 se transforma en la crisis de la deuda soberana en Europa, que a su vez origina la política de austeridad y recortes presupuestales importantes para cumplir con las exigencias del Pacto de Estabilidad, y después con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (marzo, 2012). Entre 2008 y 2016, el tema de la defensa solo fue incluido en la agenda de la cumbre europea de diciembre de 2013, en la cual se establece el compromiso de desarrollar cuatro áreas específicas, necesarias para enfrentar nuevas amenazas: el uso de drones, el reabastecimiento de los aviones en el aire, la comunicación satelital y cooperación en la ciberseguridad. Esa ausencia del tema de la defensa en las cumbres europeas es quizá la mejor evidencia del fracaso del proyecto.

La hoja de ruta 2016: ¿punto de inflexión o un *déjà vu*?

En este contexto de olvido, resalta la intensificación de propuestas y declaraciones realizadas en septiembre de 2016, protagonizadas por los funcionarios del más alto nivel, como Jean-Claude Juncker y Federica Mogherini, y también por los representantes de los dos países más grandes de la Unión Europea, Francia y Alemania, que tradicionalmente ven su papel como promotores e impulsores de la integración europea.

En su contenido, todas estas propuestas comparten cuatro puntos clave:

1) El impulso a la Europa de la Defensa se debe dar a través de los mecanismos ya existentes en el Tratado de Lisboa, aprovechando la figura de la cooperación estructurada permanente, sin esperar un tratado nuevo o reformas a los ya existentes.
2) El proyecto debe contemplar mecanismos de cooperación efectiva con la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

---

sobre submarinos de guerra o 5 programas de misiles tierra-aire. En la parte anecdótica, contaba como Javier Solana tenía que hablar personalmente con distintos ministros de defensa para conseguir equipamiento para las misiones europeas o como la misión en Aceh se financió inicialmente con las tarjetas de crédito personales del personal desplegado y con un prestamo de la embajada británica en Jakarta. (Nick Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Policy Paper 06, European Council on Foreign Relations, 2008, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-06-RE-ENERGISING_EUROPES_SECURITY.pdf.

3) Es necesario crear un cuartel general único, así como mecanismos de planeación militar trasfronteriza efectiva, y
4) Se recomienda poner en práctica un esquema de incentivos fiscales, para aumentar el gasto a la defensa.

Como podemos apreciar, las propuestas en sí no abren ninguna vía que antes no haya sido ya contemplada. La idea de que el proceso de la integración europea sea un proceso a distintas velocidades nace en la década de 1980, cuando se vuelve evidente que países euroescépticos, liderados por Reino Unido, no tienen voluntad política para apoyar proyectos como libre movilidad de personas o la moneda única. La figura jurídica de la *cooperación reforzada* es incluida en el Tratado de Ámsterdam (1997) y permite que los países interesados en profundizar en algún aspecto de la integración lo hagan sin esperar el consenso de todos los países miembros, siempre y cuando:

1. la cooperación reforzada favorece la realización de los objetivos de la Unión Europea y promueve sus intereses,
2. respeta el marco institucional único de la Unión,
3. reúne a al menos nueve países miembros y está abierta a todos los Estados interesados en integrarse, y
4. se utilice solo como el último recurso.

Inicialmente, la defensa fue ámbito excluido de las cooperaciones reforzadas, pero después de la crisis de 2003 y la subsecuente reconciliación entre Francia, Alemania y Reino Unido fue incluida en el Tratado de Lisboa, mediante la figura específica de *cooperación estructurada permanente*,[7] que permite a los países interesados "acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa", particularmente los programas de investigación, adquisición del armamento, así como de formar unidades de combate, incluidos el transporte y la logística, para apoyar las misiones europeas. La cooperación estructurada permanente implica, entonces, el compromiso de sostener el gasto nacional en defensa a nivel que permita una inversión en equipos y tecnología de defensa, a armonizar los instrumentos nacionales de defensa y tomar medidas necesarias para asegurar la disponibilidad, la flexibilidad y la interoperabilidad de las fuerzas

7 Artículos 42, apartados 6 y 46 del Tratado de la Unión Europea, y el protocolo núm. 10 adjunto al Tratado.

nacionales para los objetivos europeos comunes. En este sentido, establece el principio de *pooling&sharing*: los distintos países miembros deben escoger un área de especialización, que permita un gasto más eficiente, evitando duplicidades, pero también lagunas en capacidades.[8] Ya en la cumbre europea, en diciembre de 2013, en el contexto de las intervenciones francesas en Mali (2012) y en República Centroafricana (2013), se han discutido y enfatizado estos compromisos de cooperación y responsabilidades compartidas.

El principio de especialización parece lógico desde el punto de vista de la eficiencia del gasto militar, pero encuentra resistencias políticas en varios Estados miembros. Hasta ahora, no se han definido mecanismos concretos de la cooperación capaz de formar un *ejército europeo*, pero Alemania, desde 2012 promueve su visión de Estados marco (*Framework Nations*), visión que ya fue aceptada formalmente por la OTAN, en la cumbre de Newport en septiembre de 2014. De acuerdo con esta visión, la defensa europea tendría estructura de *clusters*, formados por Estados grandes y chicos. Los Estados chicos desarrollarían sus capacidades, complementando las ya existentes de sus contrapartes grandes. Evidentemente, Alemania se visualiza como uno de los Estados marco, para los países de Benelux o del Grupo de Visegrado. Considerando el papel histórico de Alemania en Europa Central, difícilmente países como Polonia o República Checa renunciarían a su soberanía en defensa para crear la dependencia de Alemania, precisamente. Por otro lado, para Francia, por ejemplo, la pregunta fundamental gira en torno a la confiabilidad de Alemania como un país marco. Bundeswehra es un ejército parlamentario, lo que significa que cualquier proyecto de utilizarla fuera de las fronteras de Alemania requiere de aprobación del Bundestag. La abstención de Alemania en la votación del Consejo de Seguridad sobre el establecimiento de la zona de exclusión aérea en Libia (marzo, 2011) o la creciente renuencia de la sociedad alemana a enviar tropas fuera del país contrastan con la relativa facilidad con la que Francia se implica militarmente en África, región en la cual Alemania no percibe tener intereses nacionales. Para Francia, Alemania como Estado marco podría ser exitosa en desarrollar las capacidades militares, pero sería un lastre a la hora de toma de decisiones sobre el uso de estas

8 Protocolo (núm. 10). Sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo10.html.

capacidades en conflictos específicos. Aquí vale la pena recordar que grupos europeos de combate terrestre –los denominados *Battlegroups*– fueron aprobados en 2005 y han sido listos para el combate desde 2007, y, sin embargo, nunca han sido autorizados a participar en operaciones militares, a pesar de las peticiones de las Naciones Unidas y de Francia, para enfrentar la crisis humanitaria y la amenaza terrorista en el Sahel.

En contraste, la cooperación nórdica, institucionalizada desde 2009 como Cooperación Nórdica de Defensa (NORDEFCO) es un ejemplo exitoso del principio de *pooling*&*sharing*. Los miembros más activos son Finlandia, Suecia y Noruega, con participación de Dinamarca, y cada vez mayor interés por parte de Letonia, Estonia y Lituania. Aunque estos países no comparten las mismas estructuras institucionales –Noruega no es miembro de la Unión Europea, mientras que Finlandia y Suecia no son parte de la OTAN– comparten la proximidad geográfica, la identidad cultural y también tienen la misma percepción sobre las amenazas y los compromisos internacionales. Su zona de interés es el Ártico y el mar Báltico, de ahí la inquietud compartida en torno a la cada vez más agresiva política de Rusia; pero también comparten el compromiso con intervenciones humanitarias, que explica su presencia en Libia, por ejemplo. La cooperación se desarrolla a través de pequeños proyectos, que deben promover la confianza, relaciones profesionales entre los mandos y los soldados de distintos países y las capacidades de actuar conjuntamente en situaciones de crisis. Incluso en este caso, se debe señalar que la cooperación nórdica aplica mucho más el principio de *pooling* (juntar las capacidades militares nacionales) que *sharing* (división de roles, que implica renunciar a ciertas capacidades nacionales), experiencia que debe ser retomada a nivel europeo, para evitar las resistencias y temores que señalamos en el caso de la iniciativa de Alemania.

El segundo principio –la cooperación estratégica con la OTAN– es también un elemento ya tradicional en los debates sobre la Europa de la Defensa. Como hemos señalado, desde su fundación en 1949, la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha sido piedra angular de la defensa europea, y durante el periodo de la Guerra Fría, cualquier intento de construir capacidades soberanas –europeas o nacionales– era interpretado por Estados Unidos como un atentado contra sus intereses. Una vez terminado el orden bipolar, la Unión Europea intentó recuperar la iniciativa de una defensa común, reactivando e integrando a los tratados la estructura mili-

tar de la Unión de Europa Occidental y promoviendo la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. En la década de 1990 se establece el llamado mecanismo de tres "íes": Indivisibilidad/*Indivisibility*, Mejora/*Improvement* e Inclusión/*Inclusion*, que se traducía en que el proyecto europeo de defensa no debía causar una división interna en la organización, creando mecanismos nuevos, sino más bien aprovechar y adaptar los ya existentes. El principio de inclusión, particularmente, establecía el derecho de los países miembros de la OTAN, pero no de la UE, de participar en la planeación de las misiones europeas. En esta época, tanto Alemania como Reino Unido insistían en una cooperación muy estrecha entre sendos proyectos de defensa, mientras que Francia desde aquel entonces insistía en la necesidad de una soberanía europea mayor.

Como también hemos señalado, la crisis en torno a la intervención en Irak provocó una ruptura entre los socios europeos y particularmente impulsó un cambio en la posición alemana, dado su rechazo contundente a la acción militar en Irak. A partir de esta crisis, las iniciativas franco alemanas buscaban construir capacidades autónomas, como la mencionada iniciativa de crear un cuartel general europeo en Tervuren, Bélgica y de incluir el artículo sobre la defensa colectiva en los tratados europeos.

Pero también hay que señalar que el inicio del siglo XXI marcó un cambio de postura estadounidense en cuanto al papel de la OTAN en su política de seguridad. Recordemos que en respuesta a los atentados del 11 de septiembre, la OTAN por primera vez en su historia invocó el artículo 5, la cláusula de defensa mutua. Sin embargo, Estados Unidos prefirió una intervención bajo su propio mando, solicitando apoyo solamente a Reino Unido. Este hecho puso en manifiesto que Estados Unidos no tenía confianza en los mecanismos multilaterales, y esta postura se reforzó en 2003, cuando Francia, Alemania y Bélgica se opusieron al envío de armamento a la frontera turco-iraquí. Es cierto que después la OTAN se involucró en Afganistán y en Irak, pero fueron misiones de apoyo, de mantenimiento de orden y entrenamiento de ejércitos nacionales, y cuando el conflicto empeoró y las tropas europeas se vieron involucradas en atentados y enfrentamientos directos con grupos rebeldes, los aliados iniciaron el retiro de sus tropas. El anuncio sobre el retiro de los soldados franceses, del presidente Nicolás Sarkozy en febrero de 2012, precipitó la decisión sobre el retiro de la OTAN, aunque finalmente se logró un acuerdo sobre la fecha más lejana, para diciembre de 2014.

Por otro lado, las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán y en Irak han significado una carga económica y militar muy pesada, y frecuentemente una resistencia por parte de la sociedad estadounidense de enviar tropas a las zonas de conflicto armado. De ahí que este país no solamente aceptó, sino incluso alentó a sus aliados europeos para que se hicieran cargo de las crisis en sus fronteras, resultado tanto de la Primavera Árabe, como de la proliferación de grupos vinculados con Al Qaeda en el Sahel. Es cuando se flexibilizaron las condiciones de acceso a los recursos de la OTAN para las misiones europeas, y el acuerdo Berlín Plus (marzo, 2003) pone a la disposición de las operaciones dirigidas por la Unión Europea las capacidades y los activos comunes de la OTAN, así como establece que la planeación de esta organización tomará en cuenta de manera específica las necesidades militares para las operaciones militares europeas. Esta flexibilización del acceso a los recursos de la OTAN permitió que Francia y Alemania hayan renunciado a su proyecto del cuartel europeo y a incluir el artículo sobre la defensa colectiva.[9] En resumen, hoy en día, los intereses de Estados Unidos ya no perciben al proyecto de defensa europea como una amenaza a la OTAN, y las declaraciones emitidas en la campaña electoral por Donald Trump, quien condicionaba el compromiso de su gobierno con la seguridad europea con un aumento en sus contribuciones económicas, indudablemente debilitó la posición de la OTAN como fundamento de la seguridad europea.

La declaración de Varsovia (2016), firmada por Donald Tusk, el presidente del Consejo Europeo Jean-Claude Juncker, el presidente de la Comisión Europea; y por Jens Stoltenberg, el secretario general de la OTAN, habla de nuevos retos que requieren "nuevos niveles de ambición", de la OTAN más fuerte y la Unión Europea más fuerte, que se potencian mutuamente, y entre objetivos urgentes, incluye el de facilitar desarrollo de

9 El artículo sobre la defensa colectiva fue finalmente incorporado en el Tratado de Lisboa (artículo 42.7), y establece que si un Estado miembro es víctima de una agresión armada en su territorio, otros Estados miembros tienen la obligación de ofrecerle ayuda por todos los medios a su alcance, en cumplimiento del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, el Tratado de Lisboa no hace alusión a instituciones europeas, sino a Estados miembros y establece así una vía de negociaciones bilaterales más que comunitarias, como fue el caso de Francia, quien invocó este artículo el 17 de noviembre de 2015, en respuesta a los atentados terroristas, para pedir a sus contrapartes europeas mayor involucramiento en el combate al Estado Islámico.

investigación e industria de defensa dentro de Europa (y también, claro, a través de cooperación trasatlántica).[10]

La redefinición de las relaciones con la OTAN nos lleva al tercer punto que comparten distintas declaraciones sobre la Europa de la Defensa: las estrategias de financiamiento. Ya hemos mencionado que desde el inicio del proyecto, los socios europeos están conscientes de la necesidad de una cooperación más estrecha en materia de gasto militar, e incluso ha habido progresos en el pasado, como el Acuerdo Marco de Farnborough (julio, 2000)[11] o la creación de la Agencia Europea de Defensa (julio de 2004). Pero los avances han sido escasos y las conclusiones de Nick Witney del 2008 se refrendan en el último reporte de la Agencia (2016) que aporta los datos del 2014 y de forma acumulada de la década 2005-2015. En esta década, en términos nominales el gasto en defensa en Europa aumentó en 3.6% (de 193 mil millones de euros a 200 mil millones), pero en términos reales, decreció en 10.7%. El único año con crecimiento en términos reales fue el 2014, con un escaso 0.2%. El gasto en nómina continúa siendo el gasto más importante (51.2% del gasto total), mientras que Investigación y Tecnología sigue con financiamiento decreciente: disminuyó en 32% entre 2006-2014, y también decreció su importancia en gasto total, de por sí insignificante, de 1.32% en 2006 a 1.02 en 2014.[12] Estos indicadores claramente señalan que los gobiernos nacionales no han cambiado el paradigma en cuanto a la defensa y, sobre todo, no han hecho inversión en modernizar sus ejércitos o convertir sus industrias en las de punta en cuanto a la tecnología militar.

Otra área que indica el fracaso en el proyecto de construcción de las capacidades europeas de defensa son indicadores que miden la colaboración entre los Estados miembros, por ejemplo, la inversión conjunta en

10 "Warsaw Declaration. Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization", 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

11 Es un acuerdo de colaboración entre gobiernos de los seis principales productores de armamento en Europa: España, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Suecia, que establece el compromiso de eliminar los obstáculos existentes al intercambio de información y cooperación entre las industrias de armamento nacionales.

12 EDA, *Defence Data 2014*, *European Defence Agency*, 2016, https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final.

Investigación y Tecnología o compras conjuntas de equipo. De hecho, la Agencia Europea de Defensa reconoce que ni siquiera hay datos suficientes para tener una evaluación confiable, a pesar de que se establecieron cuatro indicadores específicos. Los datos parciales entregados por los gobiernos sugieren la misma tendencia: han crecido ligeramente los números, pero el porcentaje de gasto colaborativo respecto al gasto total ha disminuido, y de hecho en 2014 fue históricamente más bajo (1.02% para el gasto en Investigación y Tecnología, y 17.8% para adquisiciones conjuntas). La crisis económica de la zona euro explica en parte esta tendencia negativa, pero el problema no es el nivel del gasto en sí, sino la falta de mecanismos de planeación y programación de presupuestos conjuntos. Por ejemplo, ante la creciente hostilidad en las relaciones con Rusia, los países nórdicos aumentaron su gasto militar previsto para el 2016 en 12.1% en el caso de Noruega, en 8.4% de Finlandia y en 4.4% de Suecia. De la misma manera, Polonia, preocupada por la amenaza en su frontera oriental, ha mantenido la política de gasto militar creciente: 8.4% en 2014, 13% en 2014 y 20% en 2015.

En este sentido, las declaraciones sobre los posibles incentivos fiscales, y particularmente el de excluir el gasto militar del cálculo del déficit interno, son alentadoras, pero tampoco nuevas. Ya en mayo de 2003, en la reunión de los ministros de Defensa, se discutió una medida similar, que fue apoyada por Francia, Alemania, Italia y Bélgica, pero vetada por España. Hoy día, además de una situación económica más incierta que hace 13 años, la promesa de excluir ciertos gastos del cálculo del déficit se ha convertido en incentivo mencionado con demasiada frecuencia, para que sea viable cumplir todas ellas. Por ejemplo, en el contexto de la crisis de refugiados, también se mencionó la posibilidad de excluir los gastos de atención a los solicitantes de asilo y a los refugiados acogidos. También, como hemos analizado, el problema no es el gasto sí, sino la manera en la que este se distribuye, manteniendo ejércitos anticuados, incapaces de emprender misiones europeas autónomas o promoviendo duplicidades en proyectos y en planeación. Y aunque se han tomado algunas decisiones orientadas a subsanar el atraso en la innovación y desarrollo de tecnologías de defensa, como la inclusión de tecnología militar en los programas de investigación Horizonte 2020, es importante considerar otras iniciativas orientadas a la construcción de capacidades conjuntas, como la idea de establecer el *semestre europeo* para la planeación

de gastos en defensa,[13] planteada por el *think tank* dirigido por Javier Solana,[14] donde se discutirían los planes presupuestales de los Estados miembros con la finalidad de promover la construcción de capacidades compartidas. O la todavía más coercitiva propuesta del *think tank European Global Strategy Project,*[15] que propone establecer contribuciones nacionales a un fondo de investigación europea, para integrar no solo el mercado de armas, sino la investigación en la tecnología militar. Y estas iniciativas enfrentan resistencia de países que no ven el gasto militar como prioritario o que están muy apegadas a su tradición de neutralidad en la política exterior.

Las mismas propuestas, nuevos retos geopolíticos

El análisis presentado en el apartado anterior sugiere que no hay modificaciones sustanciales en el diseño del proyecto de la defensa europea. ¿Por qué entonces consideramos que estamos en un momento propicio para que este proyecto tome impulso? La respuesta está en el contexto geopolítico que vive Europa.

Hemos señalado que durante el periodo de la Guerra Fría, la construcción de capacidades autónomas de defensa chocaba con la resistencia estadounidense, que lo interpretaba como debilitamiento del frente común ante la amenaza soviética. Pero la década de 1990 tampoco fue un periodo propicio para el proyecto por el optimismo con el cual el Occidente veía el

13 El *Semestre Europeo* es un mecanismo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, que forma parte de la gobernanza económica de la Unión Europea, es decir, actualmente se centra en los temas de reformas estructurales para cumplir con los objetivos de la agenda 2020, y en las políticas presupuestarias, para garantizar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Durante los primeros seis meses de cada año, los Estados miembros discuten y ajustan sus políticas económicas y presupuestarias a los objetivos y normas acordadas a nivel de la Unión Europea.

14 CEPS *More Union in European Defence*, Report of a CEPS Task Force, 2015 ,https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf.

15 EGS *Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World.* IAI, PISM, Real Instituto Elcano, The Swedish Institute of International Affairs, 2013. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc.

futuro: las transiciones a la democracia, el famoso *fin de la historia*. Incluso los conflictos étnicos, tanto en Europa (Los Balcanes y el Cáucaso), como en África, por ejemplo, se interpretaban como conflictos del pasado, que se resolverían a través de cooperación económica, diplomacia y, sí, intervenciones humanitarias si fuera necesario, pero intervenciones de corta duración y seguidas por la construcción asistida de Estados efectivos y responsables.

El siglo XXI atestigua el desencanto y un escepticismo profundo sobre la posibilidad de construir un orden nuevo, pacífico y próspero. La Primavera Árabe que inició en 2010 simboliza quizás de mejor manera esta nueva realidad. Un movimiento saludado como una gran movilización de la sociedad civil que derroca a los dictadores y se organiza en redes, buscando un nuevo futuro, cinco años después se transforma en Estados fallidos, como Libia, o autoritarios como Egipto. Incluso los aliados europeos, como Turquía, se vuelven Estados cada vez más autoritarios o sociedades cada vez más fundamentalistas. Rusia, considerada antes como un régimen autoritario, pero respetuoso del derecho internacional, anexa a Crimea y abiertamente promueve guerra civil en un país vecino, proclamando además la doctrina del *Russkij Mir*,[16] que justifica su expansión con ideología abiertamente contraria a los principios europeos de democracia, diálogo y respeto al derecho internacional. Incluso la seguridad interna se ve amenazada por el terrorismo yihadista, que exige construir la resiliencia social y cumplir la promesa del bienestar e inclusión para todos los europeos, pero también la necesidad de combatir grupos terroristas en un espacio geopolítico complejo, como lo es el Sahel o el Cuerno de África.

16 La doctrina del mundo ruso (*Russkij Mir*, en ruso) es consistentemente promovida en discursos del presidente Vladimir Putin, y es fundamento ideológico de su política en el exterior cercano, es decir, en las ex repúblicas soviéticas. Sus puntos centrales se basan en el concepto ampliado de la *nación rusa*, que abarca a todos los rusohablantes, independientemente de su lugar de residencia, e incluye también a los ucranianos y los bielorrusos. También afirma el papel central de la religión ortodoxa y del Estado ruso, como garantes de la unión cultural y política de esta nación. Finalmente, construye un discurso de enfrentamiento con el Occidente, y con los valores de democracia o derechos individuales que éste promueve. Para mayor información ver, por ejemplo, análisis de Marek Menkiszak "The Putin doctrine: The formation of a conceptual framework for Russian dominance in the post-Soviet area", OSW Commentary, 2014, https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-03-27/putin-doctrine-formation-a-conceptual-framework-russian.

Estos retos tienen un nombre nuevo: amenazas híbridas, amenazas que involucran múltiples retos (conflicto étnico, terrorismo, migración, instituciones débiles), múltiples actores (fuerzas regulares e irregulares, grupos criminales), así como la diversidad de medios convencionales y no convencionales (militares, diplomáticos, tecnológicos, por ejemplo).[17] Estas amenazas pueden ser interpretadas como retos imposibles de enfrentar por vías militares, y la *defensa híbrida* puede ser entendida como un conjunto de medidas políticas, dejando el aspecto militar a la OTAN, como lo propone Mark Galeotti,[18] pero la posición oficial de la Unión Europea es que las medidas políticas deben ser acompañadas por medios creíbles de disuasión, y la capacidad de responder al ataque.[19] Y recordemos que tanto para Estados Unidos como para los países europeos, la OTAN ya no es la mejor opción de defensa, por la desconfianza mutua, que no desaparecerá mientras siga la administración de Donald Trump.

Además del aspecto específico de la defensa, debemos considerar las ventajas políticas de construir la Europa de la Defensa. Desde la crisis económica del 2010, la Unión Europea no ha podido superar el declive, la imagen negativa en la opinión pública y los augurios de la desintegración. El triunfo del Brexit (23 de junio de 2016), la crisis de refugiados, incluso el triunfo del populismo de Donald Trump en Estados Unidos, son fenómenos políticos y sociales que se interpretan como el ocaso del poder suave de Europa. En este contexto, el proyecto de defensa, paradójicamente, parece ser el recurso más fácil para contrarrestar esta tendencia negativa, para impulsar una imagen de Europa que se reinventa una vez más, que asume su protagonismo regional y mundial, que resurge del marasmo y conflictos internos para reafirmar su razón de ser y su visión para el continente y el mundo más pacíficos y prósperos.

Muchos analistas han enfatizado la importancia del Brexit como la ventana de oportunidad. Es cierto que Reino Unido ha obstaculizado consis-

17 European External Action Service "Countering Hybrid Threats", 2015, http://www.statewatch.org/news/2015/may/eeas-csdp-hybrid-threats-8887-15.pdf

18 Mark Galeotti, "Can governance Trump guns? European security after the US elections", ECFR Commentary, European Council on Foreign Relations, 2016, http://www.ecfr.eu/article/commentary_can_governance_trump_guns_european_security_us_elections_7189.

19 European Parliamentary Research Service "Understanding hybrid threats", 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/564355/EPRS_ATA(2015)564355_EN.pdf.

tentemente la construcción de las capacidades europeas de defensa autónoma frente a la OTAN. Todavía en la cumbre de ministros de la defensa de la UE en septiembre de 2016, el británico Michael Fallon refrendó la oposición de su gobierno a los proyectos presentados hacía apenas unas semanas. Sin embargo, consideramos que la salida del Reino Unido de la Unión Europea facilitará la toma de decisiones a nivel intergubernamental, pero no resuelve el problema más profundo de distintas interpretaciones sobre las amenazas a la seguridad y las formas de enfrentarlas. En cambio, los cambios en el contexto geopolítico, la inefectividad de la Política de Buena Vecindad, y la necesidad de reafirmar una Europa asertiva ante los retos del mundo cada vez más fragmentado, constituyen un aliciente más importante para un proyecto de la Europa de la Defensa.

Referencias

CEPS *More Union in European Defence*, Report of a CEPS Task Force, 2015, https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf

EEAS, European External Action Service "Countering Hybrid Threats", 2015, http://www.statewatch.org/news/2015/may/eeas-csdp-hybrid-threats-8887-15.pdf.

EDA *Defence Data 2014*, European Defence Agency, 2016, https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final

EGS *Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World.* IAI, PISM, Real Instituto Elcano, The Swedish Institute of International Affairs, 2013, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

European External Action Service "Countering Hybrid Threats", 2015, http://www.statewatch.org/news/2015/may/eeas-csdp-hybrid-threats-8887-15.pdf.

Galeotti, Mark, "Can governance Trump guns? European security after the US elections", ECFR Commentary, European Council on Foreign Relations, 2016, http://www.ecfr.eu/article/commentary_can_governance_trump_guns_european_security_us_elections_7189.

Gotkowska, Justyna, *Germany's idea of a European army*. Analyses. Centre for Eastern Studies (OSW), 2015, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-03-25/armia-europejska-w-wydaniu-niemieckim.

— *Small steps instead of big projects: France and Germany's plan to enhance the CSDP* Analyses. Centre for Eastern Studies (OSW), 2016, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-21/male-kroki-zamiast-duzych-projektow-francja-i-niemcy-o-rozwoju-wpbio

Gowan, Richard y Nick Witney, *Why Europe must stop outsourcing its security*. Policy Brief 90, European Council on Foreign Relations, 2014, http://www.ecfr.eu/publications/summary/why_europe_must_stop_outsourcing_its_security326.

Juncker, Jean-Cluade, *Estado de la Unión 2016. Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. 2016, https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_es.

Protocolo (núm. 10). Sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo10.html.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

Warsaw Declaration. Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

Witney, Nick, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Policy Paper 06, European Council on Foreign Relations, 2008, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-06-RE-ENERGISING_EUROPES_SECURITY.pdf.

LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: PRINCIPALES INSTRUMENTOS E IMPLICACIONES

Jorge Alberto Quevedo Flores[1]

Resumen

La acción exterior de la Unión Europea sigue su proceso de construcción. En junio de 2016 se plantea la propuesta de una Estrategia Global para la política exterior y de seguridad que trae consigo nuevos elementos de acción exterior, uno de ellos tiene que ver con el desarrollo de una mayor cooperación en materia de seguridad militar. En este sentido, el presente trabajo examina los nuevos instrumentos en materia de seguridad para la Unión Europea como la seguridad de la Unión, la resiliencia estatal, el enfoque hacia los conflictos y las crisis en el mundo, órdenes regionales de cooperación y sobre la gobernanza global para el siglo XXI, así como sus implicaciones para el mundo.

Palabras clave: Estrategia, seguridad, acción exterior, Unión Europea.

Introducción

A partir de 2001con los ataques terroristas en Nueva York del 11S, cambia el escenario del sistema internacional que derivó en un nuevo paradigma de seguridad internacional. Los países de la Unión Europea también se vieron impactados por hechos y sucesos terroristas, que trajeron consigo el replanteamiento de la Unión Europea ante un nuevo paradigma de seguridad internacional. La Declaración de Laeken[2] es un documento estratégico que sirvió como reflexión de debate sobre el futuro de la Unión Europea en el contexto de seguridad internacional. La pregunta clave de la Declaración señalaba: ¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función de líder en un nuevo orden pla-

* Profesor Investigador, línea de investigación: Acción Exterior de la Unión Europea y su relación con América Latina. Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico:jorgequevedo08@gmail.com.

2 *Declaración de Laeken, Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

netario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos? Dicho documento también evidenciaba que la Política Exterior de Seguridad y Defensa Común debería ser una prioridad para la Europa de principios del siglo XXI.[3]

Por lo que la principal característica del escenario internacional de siglo XXI, además del entorno globalizado que ha traído consigo nuevas oportunidades económicas y comerciales, también trajo consigo nuevas amenazas y peligros que hicieron replantear los esquemas de política exterior de los Estados, y que se refieren principalmente a cuestiones de seguridad internacional, enmarcados en terrorismo y mantenimiento de la paz internacional.[4]

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003: el antecedente

Un elemento detonador del nuevo papel que debe desempeñar la Unión Europea en un nuevo contexto internacional fue el discurso del ex Alto representante de la política exterior y de seguridad Javier Solana (Documento Solana) de 2003, "Una Europa segura en un mundo mejor," [5] en donde reflexionaba sobre las nuevas amenazas que enfrenta la UE y cuales son la estrategias que debe seguir para enfrentarlos y señalaba:

> Pocos son los problemas, si es que hay alguno a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos, por lo que es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la coope-

3 Una de las cuestiones que preocupaba a la opinión pública europea se refería a las cuestiones de seguridad y defensa. Según el Eurobarómetro de 2001 (núm. 56), el primero tras los hechos del 11 de septiembre de 2001 recogía que el 66% está a favor de una política exterior y de seguridad común y la cifra era mayor (73%) si se trataba de Seguridad y Defensa Común.

4 Salvador Barroso, "Hacia una nueva redefinición del papel de la Unión Europea en situación de gestión de crisis: más allá de la paz estructural", en Carlos Navajas e Iturriaga Diego, (eds.), *Crisis, dictadura y democracias. Actas del I Congreso internacional Historias de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2008, pp. 443-454.

5 Javier Solana, Discurso "Una Europa segura en un mundo mejor", Thessaloniki, Grecia, 20 de junio de 2003.

> ración multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave.

El discurso de Solana plantea de forma concreta y sucinta la existencia de amenazas y retos, principios y valores que deben regir la política exterior del proceso de integración. En dicho documento se hace mención a que la Unión Europea además de ser un actor comercial y económico de gran magnitud también debe convertirse en un actor en el ámbito político y seguridad internacional.

> Ante esto, los países europeos han decidido proclamar la voluntad de la Unión Europea para desempeñar el papel de potencia mundial y asumir las responsabilidades para garantizar una Europa segura en un mundo mejor. Por lo que buscarán contribuir sin descanso al fortalecimiento y a las reformas de las instituciones de gobierno global, a fomentar la cooperación regional y ampliar el alcance del derecho internacional.[6]

La propuesta de Solana se enfoca a concebir un enfoque estratégico común, en donde se pretende desarrollar y desplegar las capacidades de seguridad de manera eficaz, más allá de las tradicionales relaciones económicas y sociales. Los nuevos retos de seguridad se encaminan sobre todo al que se refiere al terrorismo internacional, el cual constituye una amenaza estratégica para la Unión Europea y el resto de países del mundo. Se hace mención a que aún y cuando existe un mundo más intercomunicado y sin fronteras en donde una gran parte de la población mundial se ha beneficiado por el flujo comercial, de inversiones, de tecnología, de democracia, libertad y prosperidad sin precedentes, continúan persistiendo muchos problemas sin resolverse y otros, por el contrario, han empeorado.

Por lo que dentro de las principales amenazas que identifica la Unión Europea se ubican amenazas lejanas, más allá del terrorismo internacional, las cuales impactan la seguridad de los Estados de la Unión Europea. El terrorismo internacional, constituye una amenaza estratégica que pone en peligro vidas humanas, impone enormes costos y frena la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades.[7] Los grupos terroristas actúan a nivel internacional y están conectados por redes electrónicas y

6 Javier Solana, "Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea", *Política Exterior*, número 95, España, septiembre/octubre, 2003, pp. 37-45.

7 *Ibid*., p. 38.

recursos considerables los cuales han establecido células en varios países europeos como Alemania, España, Reino Unido y Bélgica, lo que se convierte en un problema latente de seguridad interna e internacional para la Unión Europea.

Otra amenaza importante proviene de la proliferación de armas de destrucción masiva, la cual está entrando en una nueva y peligrosa época, en la que se plantea una posible carrera armamentística de destrucción masiva, especialmente en Oriente próximo. La expansión de tecnología de misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y pone a Europa en una situación de creciente riesgo, la perspectiva más aterradora es que los grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva, mientras se mantenga la proliferación.

No obstante, la mayor amenaza que se plantea para la Unión Europea es la de los Estados en descomposición social y la delincuencia organizada. En muchas partes del mundo, el mal gobierno, los conflictos civiles y la facilidad de obtener armas pequeñas ha provocado el debilitamiento de las estructuras estatales y sociales, que pueden llevar al colapso de dichas instituciones estatales.[8] Las actividades delictivas se desarrollan en Estados que posteriormente afectan la seguridad de Europa, a través de flujo de drogas e inmigrantes principalmente.

En estos tiempos de globalización y avances tecnológicos, la pobreza sigue siendo una grave amenaza de seguridad y fuente de constante inestabilidad. Casi 3,000 millones de personas (la mitad de la población mundial), vive con menos de dos euros diarios, cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y desnutrición. Los países con una alta tasa de población en pobreza generan un ciclo de inseguridad, en donde se estructura una ecuación letal de falta de crecimiento económico, problemas políticos, conflictos violentos. Existen muchos países donde la población civil está en riesgo de quedar atrapados en la espiral de conflicto, inseguridad y pobreza.

Ante todas las anteriores amenazas, la Unión Europea busca dar una respuesta de forma más eficaz, las cuales se convierten en no solo amenazas para esta, sino que son amenazas para todo el mundo. Pues se enfocan más a cuestiones de seguridad internacional que caracteriza la estructura de las relaciones internacionales a partir del siglo XXI. Por lo que la Unión Europea debe buscar respuesta a las amenazas que plantea un entorno internacional diferente. Dicha respuesta debe de convertirse en una estra-

8 *Ibid*., p. 41.

tegia integral, desde varias opciones en donde se plantea ampliar la zona de seguridad europea, pero sobre todo en la consolidación de un orden internacional basado multilateralismo eficaz.

El discurso de Solana se convierte posteriormente en la base de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en donde se planteaba que:

> Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy, La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados (hasta ese momento) con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es inevitablemente, un actor de envergadura mundial … tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y al construcción de un mundo mejor.[9]

Una vez identificados los principales desafíos y amenazas, el planteamiento de Solana, consolidado como la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, señala a través del bosquejo de objetivos estratégicos cómo luchar y contrarrestar los desafíos y amenazas. La Unión Europea plantea pensar a escala mundial y actuar a escala global para defender su seguridad y promover sus valores a partir de tres objetivos estratégicos.

1) Hacer frente a las amenazas; la Unión Europea pretende hacer frente para contrarrestar las nuevas amenazas mediante la acción preventiva. "En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas".[10] Hoy en día pueden identificarse conflictos asimétricos y disimétricos debido a la naturaleza de las partes en litigio que suponen un cambio en la naturaleza y que exigen una nueva estrategia. La acción preventiva se adapta muy bien al cambio de paradigma defensivo de la Unión Europea. Esta deberá actuar allí donde vea que se están inculcando sus intereses y denigrando los valores que la inspiran.

9 Consejo Europeo, "Una Europa segura en un mundo mejor", Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

10 *Ibid.*, p. 6.

2) Entorno próximo más estable; la Unión Europea además de garantizar la defensa y la estabilidad de su territorio también debe hacer todo lo posible por asegurar que su entorno próximo sea más seguro. "A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras platean problemas".[11] Sobre esto, Casajuana señala: "Existen zonas como los Balcanes, el Este de Europa, el sur del Cáucaso, oriente próximo y la zona mediterránea, que exigen de la Unión Europea cierta cautela y precaución, no solo debe garantizar la estabilidad de dichas zonas, sino garantizar la existencia de un buen gobierno que represente los valores y principios de los que hace gala la Unión Europea".[12] Por lo que la incorporación de nuevos socios aumenta las posibilidades de riesgos, derivado de las aproximaciones geográficas y caracterizado por la inestabilidad de sus gobiernos.
3) Se plantea que debe establecerse un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. "Nuestra seguridad y nuestra prosperidad depende cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas".[13] La Unión Europea desde su lógica de potencia civil, pretende reforzar el derecho y las instituciones internacionales. Por lo que el objetivo de la defensa del multilateralismo apuesta hacia el mantenimiento de Naciones Unidas, la cual lo considera como el único garante de la paz y seguridad internacional.

Los anteriores objetivos planteados por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 conllevan varias implicaciones. Pues señala que para que estos puedan ser logrados deben de ser más activos, más capaces, más

11 *Ibid.* p. 7.
12 Carles Casajuana, "¿Para qué una estrategia de seguridad? La Unión Europea como actor global", *Revista de Política Exterior*, septiembre/octubre, núm., 101, 2010, pp. 13-19.
13 Consejo Europeo, *op. cit.*, 2003, p. 9.

coherentes y colaborar con nuestros socios. En cuanto a ser más activos, se plantea la necesidad de desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.[14] Ello puede implicar la utilización de abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo.

Los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 consisten en hacer frente a las amenazas (acción preventiva); entorno próximo más estable (garantizar la defensa de su territorio) y el multilateralismo eficaz (orden internacional basado en organizaciones eficaces).

La novedad del Tratado de Lisboa: seguridad y defensa

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, constituyó un paso significativo de la política exterior de seguridad y defensa (PESD) por varias razones, Casajuana señala al respecto:

a) Porque es la primera vez que Europa define en sus propias palabras las amenazas para su seguridad. Una identificación común de las amenazas es la mejor base posible para una acción común para combatirla;
b) La redacción de la Estrategia de Seguridad confirma un amplio consenso sobre la forma que debe tener la Unión Europea a sus amenazas: el multilateralismo eficaz, la construcción de un conjunto de relaciones estables con nuestros vecinos y la acción preventiva para evitar las causas de los conflictos;
c) señala el pleno compromiso de la Unión Europea para convertirse en un actor global más activo, más capas, más coherente, para llevar a cabo esta labor será necesario trabajar de forma conjunta y estratégica con otros actores globales, en particular con los Estados Unidos y Rusia, así como otros actores claves del escenario internacional.[15]

El Tratado de la Unión Europea se convierte en un punto de inflexión para el desarrollo de la política exterior común en lo general a partir del

14 Salvador Barroso, *op. cit., Hacia una redefinición del papel de la Unión Europea en situaciones de gestión de crisis: más allá de la paz estructural,* España, 2008, p. 5.

15 Carles Casajuana, *op. cit.*, p. 13.

desarrollo de una política exterior de seguridad común (PESC) que contempla la creación de forma gradual y progresiva de una política exterior de seguridad y defensa (PESD).[16] La aparición de la PESC dentro del Tratado de la Unión Europea supone un intento por responder a los retos que se plantean a nivel interno y externo. El Tratado de Ámsterdam de 1999 viene a reforzar la presencia de la Unión Europea en el mundo así como la PESD. En este sentido, Sandoval[17] señala:

> Las reformas que se hicieron a los tratados en donde se crea la PESD, viene a dotar al componente político PESC de capacidades militares (sin que esto implicara la utilización del poder militar). Esto hizo de la Unión Europea un actor internacional capaz de utilizar herramientas para gestionar y prevenir conflictos y crisis internacionales distintas a otros actores internacionales.[18]

El Tratado de Lisboa, firmado en el 2007, se convierte en la nueva base jurídica de la Unión Europea y también de su acción exterior. En dicho Tratado existe un rescate sustantivo de las propuestas planteadas en el Tratado Constitucional de 2004, pero con una adaptación, producto de las negociaciones de los Estados miembros. Por lo que el Tratado de Lisboa viene a dar un paso más en la consolidación de la acción exterior de la Unión Europea. Los nuevos instrumentos con los que cuenta vienen a tratar de darle una eficacia y coherencia en su actuación, tratando de lograr una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo, esto se puede ver reflejado en el cuadro 1, sobre la evolución de la acción exterior.

16 Roberto Domínguez y Rafael Velázquez Flores, "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", en Roberto Domínguez y Alejandro Chanona (Coords.) *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 253.

17 María Sandoval, "Análisis teórico de la política exterior y seguridad común de la Unión Europea", *Revista de Relaciones Internacionales,* UNAM, México, numero 110 mayo-agosto de 2011, pp. 139-158.

18 La PESD nace en el Consejo Europeo de Colonia de 1999. Tiene por objetivo permitir a la Unión Europea desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional, contribuyendo así al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas.

Cuadro 1. Evolución de la Acción Exterior de la Unión Europea

Tratado de Maastricht 1992	Propuesta de Tratado Constitucional 2004	Tratado de Lisboa 2007
TCE Artículo 131-133/177-181/300 Artículo 133 Política Comercial Común Artículo 177-181 Cooperación al desarrollo Artículo 170 Investigación Artículo 174 Medio Ambiente Artículo 300/310 Acuerdos internacionales	Tercera Parte: Título V: Acción exterior Cap.1 Disposiciones Generales Cap. 2 Política exterior de seguridad común Cap. 3 Política Comercial Común Cap. 4 Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria Cap. 5 Medidas Restrictivas Cap. 6 Acuerdos Internacionales Cap. 7 Relaciones con Organizaciones internacionales y Delegaciones de la UE Cap. 8 Aplicación de cláusula de solidaridad	TFUE Artículo 205-222 Artículo 206 (política comercial) Artículo 208 (cooperación) Artículo 214 (ayuda humanitaria) Artículo 216 (acuerdos internacionales) Artículo 220 (relación con organizaciones)
TUE Artículo 11-28 Artículo 11 (Objetivos) Artículo 12 (Instrumentos) Artículo 13 (Estrategias comunes) Artículo 14 (Acciones comunes) Artículo 15 (Posiciones comunes) Artículo 17 (Política defensa) Artículo 18 (Representación) Artículo 19 (Organizaciones internacionales) Artículo 26 (Alto representante)		TUE Artículo 21-47 Artículo 21 (principios) Artículo 22 (socio estratégicos) Art 25 (instrumentos) Artículo 26 (líneas estratégicas) Artículo 27 (alto representante) Artículo 35 (Organizaciones internacionales) Artículo 42 (seguridad y defensa)

Fuente: Elaboración propia con datos de los Tratados de la Unión Europea, Tratado Constitucional y Tratado de Lisboa, 2016.

Una de las principales novedades del Tratado de Lisboa en cuanto a acción exterior se refiere tiene que ver con la inclusión de las disposiciones en materia de seguridad y defensa dentro del propio Tratado. En este sentido, el artículo 42 plantea a la Unión Europea una capacidad operativa basada en medios civiles y militares, los cuales podrán ser utilizados fuera de la Unión siempre y cuando tenga como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Asimismo, se plantea la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión.[19] El mismo artículo 42 hace mención sobre el desarrollo de una cooperación estructurada permanente con aquellos estados de la Unión Europea que cumplan con criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar misiones más exigentes.

El Tratado de Lisboa viene a reforzar el desarrollo de la política de seguridad y defensa, el cual cambia de nombre para convertirse en política común de seguridad y defensa (PCSD) en donde también se plantea la extensión de las misiones Petersberg, aunadas a la cooperación estructurada permanente, la cláusula de defensa mutua y las facultades y capacidades de decisión del Parlamento Europeo en temas relacionados con seguridad y defensa en igualdad de circunstancias que el Consejo. Estas son las principales novedades de la seguridad y la defensa en el Tratado de Lisboa, las cuales se suman a la figura del Alto Representante para asuntos exteriores y de seguridad de la Unión, quien también es vicepresidente de la Comisión Europea, el cual es asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para el desarrollo de sus funciones, además de dotar de personalidad jurídica a la Unión Europea con el objetivo de mejorar la actuación exterior de la Unión Europea en el mundo, a través de una política exterior común.

Balance de la EES 2003 y factores para una nueva Estrategia de Seguridad de la Unión Europea

En el 2002 se crea el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)[20] en el marco de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) con el objetivo de promover una cultura de seguridad común a toda

19 *Tratado de Lisboa: Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 15 edición, 2010.

20 Para ampliar véase: http://www.iss.europa.eu/home/.

la Unión Europea, contribuir al desarrollo y proyección de la PESC y enriquecer el debate estratégico. Las principales características del IESUE son, un organismo independiente, en donde investigan cuestiones de seguridad relevantes para la Unión Europea y constituye un foro para el debate, elabora análisis y previsiones para el Comité Político y de Seguridad (CPS) así como para la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad. Casi a la par de la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, el IESUE ha venido llevando a cabo reuniones anuales en torno a cuestiones de seguridad, algunas de ellas se estipulaban en la misma EES de 2003 y algunas otras se han ido incorporando para su análisis y balance.

En el Cuadro 2, se puede identificar la evolución y seguimiento de las reuniones del IESUE en donde cada año se pone de relieve un tema en específico a debatir y examinar en función de las prioridades e importancia para la propia Unión Europea y el mundo.

21 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/prog04-08.pdf
22 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/prog05-10.pdf
23 http://www.iss.europa.eu/fileadmin/euiss/documents/Books/prog06-01.pdf
24 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ac07-01.pdf
25 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Programme-English.pdf
26 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Conference_Conclusions_AC-2009_EN.pdf
27 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/programme.pdf
28 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/AC_programme.pdf
29 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUISS_AC_Programme.pdf
30 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUISS_AC_Programme_2014.pdf
31 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Programme_Annual_Conference_2015.pdf
32 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/AC_2016_programme.pdf

Cuadro 2. Reuniones IESUE 2003-2016

Año	Tema central:	Sub temas:
2004	La Unión Europea como actor en la seguridad global[21]	Terrorismo, no proliferación, Estado mayor militar de la UE, Agencia Europea de Defensa.
2005	La Unión Europea en cuestión internacional[22]	Impacto de la PCSD en la UE,
2006	Los retos del futuro de la UE en materia de seguridad[23]	Nuevo mapa mundial, energía y seguridad, efectos políticos de la globalización, Estados Unidos en el plano internacional.
2007	Multilateralismo eficaz. La colaboración con nuevos actores globales[24]	Cambios en el orden internacional, relación UE-BRICS
2008	Socios para un efectivo multilateralismo[25]	Implicaciones de la crisis financiera global en la seguridad europea.
2009	Dirección para un mundo post crisis[26]	Avances del multilateralismo, el orden internacional pos crisis
2010	Importancia de la sociedad civil en materia de seguridad[27]	Sociedad civil, gobernanza global, crisis humanitarias, desarrollo y paz, emigración.
2011	Revoluciones árabes. Cuál es el papel para los actores globales[28]	Democracia, Estabilidad, prosperidad y paz de la zona y el papel de la Unión Europea
2012	No se realiza conferencia anual.	Debido a las sanciones a Irán por parte de la Unión Europea.
2013	Seguridad europea toma acción y movimiento hacia delante[29]	Capacidades militares, desde Somalia a Mali, las revoluciones árabes, el futuro de la política exterior y de seguridad de la UE.
2014	La seguridad europea en un entorno mundial cambiante[30]	Capacidades de la UE, misiones y operaciones UE, relaciones con el Este, relaciones con el norte de África y cercano oriente.
2015	Asuntos estratégicos de la Unión Europea[31]	Porque una estrategia global, acercamiento comprensivo,
2016	Hacia una Estrategia global de la Unión Europea: la etapa final[32]	Presentación de la nueva estrategia global de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2017 disponible en: http://www.iss.europa.eu/home/

El planteamiento original de la EES de 2003 establecía el generar una revisión y en su caso replanteamiento en el 2008, para identificar avances y problemas en la instrumentalización de la propia EES, pero lo anterior no fue posible, lo que se pretendía que fuera una nueva Estrategia de Seguridad terminó siendo un mero informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el 2008.[21] Lo anterior debido principalmente al impacto de la crisis financiera mundial de 2007-2008 y sus repercusiones en algunos países de la Unión Europea, que volcó la atención sobre el tema. En dicho informe de aplicación de la EES de 2008 se trata de establecer un balance y perspectivas en materia de seguridad y se señalaba:

> En los últimos cinco años, la UE ha realizado avances sustanciales. Se nos reconoce como contribuyente importante en pro de un mundo mejor. Ahora bien, pese a todos los logros conseguidos la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad sigue siendo un trabajo en curso. Si queremos realizar todo nuestro potencial, es preciso que seamos más capaces, más coherentes y más activos.[22]

Asimismo, se hace un balance de las principales amenazas estipuladas en la EES de 2003, en donde se continúa con los mismos riesgos latentes tales como la proliferación de armas de destrucción masiva; terrorismo y delincuencia organizada; pero se a su vez se identifican nuevos riesgos: ciberseguridad, seguridad energética, cambio climático, piratería, armas pequeñas y ligeras (APAL), munición de racimo y minas terrestres. Ante todo lo anterior, se sigue tomando como base la relación entre seguridad y desarrollo, en donde se señala que no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad y sin erradicación de la pobreza no se puede lograr una paz sostenible.[23] En este mismo sentido, el informe destaca el afianzamiento de la estabilidad en Europa y otros sitios, donde el factor del "entorno estable" o de seguridad estructural de la Unión Europea que tiene que ver con la seguridad de sus fronteras, toma más importancia, debido a sus relaciones con los países de los Balcanes, Turquía, Bielorru-

21 Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –ofrecer seguridad en un mundo en evolución– Documento S407/08, Bruselas 11 de diciembre de 2008, disponible: http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf

22 *Ibid.*, p. 2.

23 *Ibid*., p. 8.

sia, Ucrania, Moldavia, Georgia, la región mediterránea, oriente próximo, Asia central, Irán, cada uno de estos con características muy específicas.

El informe de 2008 sobre la EES plantea como respuesta a las viejas y nuevas amenazas la propuesta de que la Unión Europea sea:

a) más eficaz y capaz;
b) mayor compromiso con sus vecinos y
c) asociaciones para un multilateralismo más eficaz. En este sentido se señala: Hace cinco años, la EES definió una perspectiva sobre el modo en que la UE habría de construir una fuerza en pro de un mundo más justo, más seguro y más unido. Hemos hecho grandes progresos en esa dirección. Sin embargo, el mundo cambia rápidamente en torno a nosotros, las amenazas evolucionan y el poder sufre vaivenes. Para construir una Europa segura en un mundo mejor, debemos hacer más por influir en los acontecimientos, debemos de hacerlo ya.[24]

A partir de 2009, se genera una nueva escalada de violencia en Afganistán, en donde la Unión Europea se vio limitada en participar y se genera una participación de forma individual de algunos Estados miembros. En el 2011 se replantea el concepto de "entorno estable" o de "seguridad estructural" de la Unión Europea. Lo anterior debido a la inestabilidad de las zonas geográficas del mediterráneo a partir de la primavera árabe de 2011[25] y de la Europa del Este a partir del conflicto de Ucrania por Crimea en el 2014 hicieron de nueva cuenta se plateara la necesidad de una nueva estrategia europea de seguridad acorde con las nuevas necesidades de la Unión Europea y del mundo.

Durante la reunión anual del IESUE de 2014 que tuvo como tema La seguridad europea en un entorno mundial cambiante, se reconoce que una prioridad para la Unión Europea sería apoyar a Ucrania, Moldavia y Georgia a reducir los costos de las represaliar rusas,[26] así como apoyar al desa-

24 *Ibid*., p. 12.

25 La *primavera árabe* es el nombre con el cual se identifican una serie manifestaciones populares y políticas que se dieron en los países del norte de África y medio oriente, a partir de 2011 y que condujeron a la caída de dictaduras y el reforzamiento de la violencia en Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Bahréin y Siria. Lo cual ha traído consigo la inestabilidad de la región.

26 Para ampliar véase: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_reappraisal_of_the_eastern_neighbourhood.pdf

rrollo de las estructuras policiales y de seguridad de estos países. En cuanto a las relaciones con el cercano oriente y norte de África, en donde la Unión Europea de forma multilateral y de otros países, debe comprometerse más a las reformas económicas, pero también en el diálogo político y la acción militar, además de prever una necesaria intervención en Libia para estabilizar la región mediterránea.[27] De igual forma se plantea la necesidad urgente de desarrollar estrategias regionales hacia el golfo de Guinea, Cuerno de África, así como revisar la estrategia para el golfo del Sahel.[28]

Debido a los múltiples cambios en materia de seguridad mundial, se propone elaborar una nueva estrategia de seguridad dentro de la Unión Europea, en este sentido Ballesteros señala:

> Toda política de seguridad y defensa debe basarse en el establecimiento de una estrategia a largo plazo, en el fortalecimiento de unas capacidades coherentes con los objetivos y las líneas de acción establecidas, y en la consolidación de un sistema de toma de decisiones, que permita reaccionar con oportunidad y eficacia en cada caso.[29]

Para desarrollar una nueva estrategia de seguridad en la Unión Europea, debe cumplirse con lo que establece el artículo 11 del Tratado de Lisboa, en donde se establece:

> Al respecto de la PESC, incluidos los asuntos de defensa, el Consejo determinara los intereses estratégicos de la Unión, fijara los objetivos, definirá las orientaciones generales de la PESC y adoptara las decisiones que resulten necesarias.[30]

Ballesteros señala:

> Sobre la dificultad de establecer los intereses estratégicos europeos comunes, así como los riesgos y las amenazas que les afectan, en una

27 Para ampliar véase: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_reappraisal_of_the_Middle_East_and_North_Africa.pdf

28 Miguel Ballesteros, *La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis, 03/2014, 8 enero de 2014.

29 *Ibid.*, p. 9.

30 Artículo 11, *Tratado Lisboa*.

> organización de 28 países, que tienen visiones diferentes según su posición geopolítica".[31]

Mientras esto no se dé, sigue teniendo validez la EES de 2003, que establece criterios genéricos.

Instrumentos de la nueva estrategia global de la Unión Europea sobre política exterior y seguridad

A partir de la llegada de la Comisión Juncker (2014-2019) en noviembre de 2014, así como el nombramiento de la nueva Alta Representante Federica Mogherini, ya se tenía previsto que tuviera como primera encomienda el elaborar una "revisión estratégica del entorno mundial y los desafíos y oportunidades que se le presentan a la Unión Europea",[32] que serviría como base para elaborar una nueva Estrategia de Seguridad, formalizándolo en el Consejo Europeo de mayo de 2015,[33] y donde se le pide a la alta representante la elaboración de una nueva estrategia de política exterior y seguridad, dicha petición se dirigió al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en junio del 2015. Según de Carlos:

> De momento el proceso de elaboración había sido intenso y había implicado a los líderes europeos y a expertos en la materia. Quedaba por saber si el documento final podía ser útil y no se convertía en algo parecido en algo parecido en las estrategias de acción exterior de algunos europeos. Se había hecho todo lo posible para elaborar un documento vivo que liderara los cambios y actuaciones necesarios en la política exterior y al de defensa.[34]

En palabras de Mogherini: "tiene que ser un documento vivo que guíe nuestra acción… no es un papel teórico destinado a acumular polvo en los escritorios de la gente...", se pretendía que fuera un documento vivo que

31 Miguel Ballesteros, *op. cit*., p. 10.

32 Para ampliar véase: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf.

33 Para ampliar véase: Conclusiones sobre el Consejo de PCSD 18 de mayo de 2015. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/es/pdf.

34 Javier de Carlos, "La nueva estrategia de seguridad europea 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco, 16/2016, Madrid, 30 de septiembre de 2016.

liderara los cambios y actuaciones necesarios en la política exterior y de defensa. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea[35] viene a sustituir a la Estrategia de Seguridad Europea, 2003; fue presentada por la Alta Representante Federica Mogherini, en el Consejo Europeo del junio de 2016; debatida en el Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de julio de 2016, en donde se busca el camino para la implementación de dicha Estrategia Global. En otoño se presenta el plan de trabajo que detalla los procesos y las líneas de actuación para operacionalizar la visión de la Estrategia en materias de seguridad y defensa, desarrollo sostenible, migración y ayuda humanitaria.

Dicho documento es una declaración de intenciones que refleja la aspiración de la Unión Europea a ser un actor influyente y de referencia en el orden mundial.

La Estrategia apuesta firmemente por el proyecto de integración europea para hacer frente a los desafíos que presenta el actual panorama internacional. Una situación cuyo mejor punto de partida quizá sea el reconocimiento propio de una crisis de identidad, tanto dentro como fuera de la Unión Europea; se estructura en torno a cuatro apartados:

1) *Una Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos*

La Estrategia Global asocia la acción exterior de la Unión Europea a la promoción de los intereses vitales:

i) La paz y seguridad de los ciudadanos europeos y de su territorio implica tener la capacidad de actuación para hacer frente a los compromisos de asistencia mutua y solidaridad de los Tratados europeos.
ii) La prosperidad de la Unión Europea, la Estrategia Global reconoce la dependencia de un mercado interior sólido y de un sistema económico internacional abierto muy ligado al desarrollo tecnológico que permita el libre flujo de información.
iii) La democracia, elemento inspirador de la creación y desarrollo de la Unión Europea, se erige como valor fundamental a promover, junto al respeto y la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

35 Para ampliar véase: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

iv) La Unión Europea es firme defensora de un orden mundial basado en normas, en el que el multilateralismo basado en el Derecho Internacional se muestra como verdadera garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior.

2) *Principios rectores de nuestra acción exterior*

i) La Estrategia Global establece el concepto de "pragmatismo basado en principios". Este es un enfoque que llama a la unidad de la propia Unión Europea y sus Estados miembros, a la gestión de los desafíos de un mundo cada vez más interdependiente, a la actuación responsable y compartida a nivel mundial y a una asociación selectiva como base para ejercer un papel relevante como actor principal a nivel global. Se señalan los cuatro principios fundamentales que deben de dirigir la acción exterior en su conjunto: Unidad, Compromiso, Responsabilidad y Colaboración conjunta para defender intereses comunes, o partenariado.

3) *Las prioridades de nuestra acción exterior*

i) La seguridad de nuestra Unión: Para poder mantener el estatus de seguridad, democracia y prosperidad plantea cinco líneas de acción: la seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica.
ii) Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales: La Estrategia Global define la resiliencia como *la capacidad de los estados y las sociedades para reformarse, soportando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas*. Plantea la necesidad de atender a los "Estados resilientes" que se extiende hacia el este y el sur**,** en forma de capa de seguridad en los países vecinos, y abarca aspectos tales como la política de ampliación o la política migratoria.
iii) Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis: Compromiso más estrecho con la resolución de crisis y conflictos especialmente en el área de vecindad que se proyecta hacia el este y el sur, pero sin renunciar a la actuación en otras regiones más lejanas al territorio europeo. Para ello aplica el concepto de "enfo-

que integrado", según el cual, se pone a disposición todos los instrumentos disponibles militares, diplomáticos y económicos para la resolución del conflicto.

iv) Órdenes regionales de cooperación:
Orden de seguridad europeo, y que se va extendiendo a modo de capas concéntricos: en primera instancia hacia el área mediterránea, Oriente Próximo y el continente africano, el Atlántico; en segundo lugar hace referencia a la relación transatlántica y a establecer vínculos más cercanos con América Latina; en tercero relaciones con la región Asiática; y finalmente, dedica un espacio al interés estratégico del Ártico.

v) Gobernanza mundial para el siglo XXI:
Aspiración hacia una transformación del sistema actual que suponga una representación de los actuales órganos de gobernanza mundial más acorde con la realidad internacional.

4) *De la visión a la acción*

i) Una Unión creíble**:**
El poder simbólico no basta. Inversión en todos los ámbitos de la política exterior, desde la investigación hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la infraestructura, la movilidad, el comercio, el régimen de sanciones, la diplomacia y el desarrollo.

ii) Una Unión con capacidad de respuesta:
Tener una Unión con mayor capacidad de respuesta exige cambios.

- En el ámbito de la diplomacia, la Estrategia contempla la posibilidad de invitar a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros a aplicar las posiciones acordadas en el Consejo, como medida de compromiso efectivo.
- En cuanto a la Política común de Seguridad y Defensa, se trata de ser más rápido y eficaz en la respuesta frente a las crisis.
- En lo relativo a la política de desarrollo, el objetivo es flexibilizar y ajustar las decisiones a las prioridades estratégicas de forma más coherente.

iii) Una Unión integrada:
Se busca una mayor integración en todos los ámbitos de actuación de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea,

> siempre basadas en la coherencia y en la cooperación entre Estados miembros como norma.[36]

Para poder llevar a cabo lo anterior, la acción exterior de la Unión Europea se debe ampliar con la diplomacia energética, cultural y económica. Asimismo, la Unión Europea buscará fomentar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembro, tratando de crear industria europea de defensa sólida, que facilite la libertad de decisión y acción europeas. Por lo que la nueva estrategia global de seguridad busca dar respuesta efectiva y coordinada a las nuevas amenazas internacionales que a diferencia de hace trece años es global porque se quiere enfocar al ámbito global (mundo) y es global por la naturaleza de sus instrumentos y políticas (comunitarios e intergubernamentales) promovidos por la estrategia. Las principales amenazas a las que quiere dar respuesta son:

- Seguridad y paz internacional (conflictos armados en varios países, narcotráfico, terrorismo, ciberterrorismo, amenaza nuclear)
- Replanteamiento del comercio mundial (Creación de mega regiones/comercio más social –justo–),
- Ralentización de la economía mundial (derivado de la crisis de 2008)
- Consolidación democrática (golpes de Estado, autoritarismo, "perpetuidad representativa"),
- Migración (América Latina, África, Medio Oriente, Asia)
- Derechos Humanos (genero, explotación infantil, trata)
- Cambio climático (inundaciones, sequias, deshielo, grandes huracanes/tifones).

Conclusiones

La Estrategia Global para la política exterior y seguridad de la Unión Europea es documento "innovador", acorde con los nuevos desafíos mundiales. Amplía su rango de acción a temas más allá de las cuestiones de seguridad y defensa y hace una mezcla de instrumentos de la acción exterior (tanto comunitarios como intergubernamentales), así como incluye

36 Estrategia global de política exterior y política de seguridad. Visión compartida, acción común: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

nuevas amenazas (ciberseguridad, seguridad energética, cambio climático, entre otros).

Por otro lado, la introducción del "enfoque integrado" para la resolución de crisis, que incluye la acción militar por primera vez, pone en entredicho a la "potencia normativa".

Se vuelve a resaltar el concepto y valor de la seguridad estructural de la Unión Europea (entorno próximo), que deja dudas en torno a lo que pasará con el resto de regiones en el mundo.

Asimismo, está en suspenso el desarrollo de la relación transatlántica, sobre todo en temas de seguridad (OTAN) y comerciales (TTIP), así como cuáles serán las propuestas del nuevo presidente de Estados Unidos y si estas podrán ser viables o no.

La Unión Europea a través de la nueva estrategia global de seguridad persigue convertirse en el líder y promotor en el mundo a través de temas globales:

- Gobernanza medioambiental,
- Reconocimiento de los bienes públicos globales,
- Reforma del sistema de gobernanza global, (Refundación del sistema de Naciones Unidas incluya la participación de nuevos actores no estatales, así como la modificación de su Consejo de Seguridad)
- Democratización del sistema financiero internacional,
- Disminución de la economía de guerra, desarme seguridad nuclear, menor gasto militar, regulación de gastos militares,
- Impulso a la innovación, ciencia, tecnología y la educación superior a escala mundial, redes de conocimiento como forma de superar la crisis.

La pregunta que queda en el aire es si la Unión Europa, la nueva estrategia global de seguridad, a través del desarrollo de una industria europea de defensa sólida, ¿plantea la militarización de su acción exterior?, eso queda en entredicho.

Referencias

Aldecoa, Francisco, "La Europa europea frente al terrorismo", *Análisis del Real Instituto Elecano de Estudios Estratégicos Internacionales*, ARI, núm. 55/2004, marzo de 2004.

Ballesteros, Miguel, *La política común de seguridad y defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 03/2014, 8 enero de 2014.

Barroso, Salvador, "Hacia una nueva redefinición del papel de la Unión Europea en situación de gestión de crisis: más allá de la paz estructural", en Navajas, Carlos e Iturriaga, Diego (eds.), *Crisis, dictadura y democracias. Actas del I Congreso Internacional Historias de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2008, pp. 443-454.

Carlos, Javier de, *La nueva estrategia de seguridad europea 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco, 16/2016, Madrid, 30 de septiembre de 2016.

Casajuana, Carles, "¿Para qué una estrategia de seguridad? La Unión Europea como actor global, *Revista de Política Exterior*, septiembre/octubre, núm. 101, 2010, pp. 13-19.

Comisión Europea, "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y sur de Europa", COM (2003) 104 final, Bruselas 11 de marzo de 2003.

Consejo Europeo, *Una Europa Segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Declaración de Laeken, "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

Domínguez, Roberto y Velázquez Flores, Rafael, "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", en Roberto Domínguez y Alejandro Chanona (Coords.), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 253.

Estrategia global de política exterior y política de seguridad. Visión compartida, acción común, junio 2016.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -ofrecer seguridad en un mundo en evolución- Documento S407/08, Bruselas 11 de diciembre de 2008.

Sandoval, María, "Análisis teórico de la política exterior y seguridad común de la Unión Europea", *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM, México, numero 110 mayo-agosto de 2011, pp. 139-158.

Serra, F., "La dimensión Este de la UE: políticas para los países de la Europa central, del Este y Rusia", en Barbé, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 174-181.

Solana, Javier, Discurso "Una Europa segura en un mundo mejor", Thessaloniki, Grecia, 20 de junio de 2003.

—, "Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea", *Política Exterior*, núm. 95, España, septiembre/octubre, 2003, pp. 37-45.

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Madrid, Tecnos, 15 edición, 2010.

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS VÍNCULOS POLÍTICA CLIMÁTICA, ACCIÓN EXTERIOR Y ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

César Augusto Díaz Olin*

Resumen

El aseguramiento del abasto energético en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, confiabilidad, estabilidad y asequibilidad es crucial para el crecimiento económico y para el bienestar de las sociedades. La UE se ha esforzado por mejorar sus condiciones de seguridad energética desde la creación de la CECA hasta el Plan de la Unión Energética profundizando los vínculos existentes entre el acceso a la energía y la política climática, la acción exterior y la estrategia de seguridad y defensa, lo que supone una aproximación multidimensional a la seguridad energética. Sin embargo, esta se deteriora progresivamente ante crecientes desafíos estratégicos y geopolíticos concernientes al circuito energético. Así, la seguridad energética no solo presenta retos en el terreno estratégico y geopolítico, sino también, en materia de integración. En este sentido, garantizar las importaciones energéticas podría convertirse en el incentivo que brinde coherencia y solidaridad a la Acción Exterior, impulsando a los Estados a actuar con una sola voz a nivel mundial privilegiando la integración. Aunque paradójicamente la seguridad energética también puede generar condiciones de *impase* en esta si los Estados continúan viéndola como una cuestión de seguridad nacional y movilicen sus recursos para garantizarla bilateralmente.

Palabras clave: acción exterior, seguridad energética, estrategia de seguridad y defensa, política climática.

Por ello, el proceso de reconstrucción de las economías europeas planteó la necesidad de garantizar el suministro de energía para impulsarlo. Con este objetivo, se promovió la creación de la Comunidad Económica del Ace-

* Maestro y Licenciado en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México graduado con honores, cuenta con un Diplomado en Derecho Energético por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad. Es especialista en asuntos energéticos, sus líneas de investigación son mercado petrolero internacional y estrategias de seguridad energética. Correo electrónico: cessaud@gmail.com.

ro y del Carbón[2] y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,[3] estas comunidades centraron su atención en la seguridad energética y brindaron los incentivos para profundizar la integración económica y política de la Unión Europea.

A 60 años de la firma de los Tratados de Roma, la seguridad energética de la UE se deteriora aceleradamente. La profunda declinación en su producción interna de energía incrementa la dependencia a las importaciones, ello en un contexto de competencia internacional por el abasto, de agotamiento de las reservas convencionales de hidrocarburos y de creciente inestabilidad geopolítica en las principales regiones productoras y de tránsito energético, a lo que deben sumarse las preocupaciones por el calentamiento global en su relación con la producción y el consumo de combustibles fósiles. Estos factores, interactuando en conjunto, vulneran la seguridad energética europea.

De esta manera, se han multiplicado las amenazas y los riegos a la seguridad energética de los países europeos lo que tiene fuertes impactos sobre la economía por su alta vulnerabilidad y exposición a la volatilidad de los precios y a la incertidumbre sobre las condiciones del abasto de energía, particularmente, de hidrocarburos.

Tal contexto demandará mayor cooperación, coordinación y solidaridad entre las políticas energéticas nacionales y las directrices comunitarias para enfrentar con efectividad los desafíos a la seguridad energética a través de mayor integración. De esto dependerán las posibilidades de éxito de

2 La CECA fue establecida en 1951 con el objetivo de eliminar los aranceles y promover el acceso no discriminatorio al acero y al carbón con miras a construir un mercado común. De esta manera, se estableció una regulación que permitía la libre competencia y el aseguramiento del flujo energético. Con ello, se buscaba evitar conflictos entre los Estados como los experimentados por Alemania y Francia por las minas de carbón de Alsacia y Lorena. Véase: Unión Europea, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, [en línea], Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0022&from=ES, [consultado: 12 de noviembre de 2016]

3 En el marco de los *Tratados de Roma*, se creó la EURATOM en 1957 con el objetivo de coordinar los programas de investigación en energía nuclear para garantizar el abasto energético ante la creciente brecha entre su producción y consumo. Véase: Unión Europea, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, [en línea], Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0024, [consultado: 12 de noviembre de 2016].

la Unión Energética a medida que el *principio de solidaridad* prevalezca tanto en el avance del mercado interior de la energía como en la acción exterior y en las estrategias de seguridad y defensa encaminadas a asegurar el suministro energético.

En este sentido, el presente ensayo dará cuenta de las perspectivas de la seguridad energética de la UE y de los vínculos existentes entre esta y la acción exterior, las estrategias de seguridad y defensa y la política climática. Para tal efecto, en la primera parte se analizará el panorama energético de la UE; en la segunda, se examinarán los instrumentos comunitarios adoptados para mejorar las condiciones de la seguridad energética; en la tercera, se reflexionará sobre los vínculos que unen a la seguridad energética con la acción exterior y las estrategias de seguridad y defensa y, por último, se ofrecerán al lector las reflexiones finales.

Panorama energético europeo
La dependencia a los combustibles fósiles

El petróleo domina la demanda energética europea abasteciendo el 33% del total, a él le siguen el gas natural y el carbón con el 23% y el 17%,[4] respectivamente, con lo que los hidrocarburos representan el 73% de la demanda final de energía primaria. Estos volúmenes contrastan con la participación de las energías renovables y la energía nuclear que aportan el 12% y el 14%.[5]

De tal manera, a pesar de las políticas de diversificación y de la reducción de la intensidad energética implementadas sistemáticamente desde 1974[6] hasta la más reciente adopción de las políticas climáticas, la alta

4 European Commission, *EU Energy in Figures Statistical Pocketbook Energy 2015*, Publications Office of the European Union, Belgium, 2015, p. 37.

5 *Ibid.*, p. 37.

6 En 1974 se adoptó el Programa Internacional de la Energía que dio origen a la Agencia Internacional de Energía como organismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Este Programa fue resultado del embargo petrolero declarado por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo en 1973. El Programa tiene por objetivo implementar las estrategias de respuesta rápida ante interrupciones de suministro bajo el principio de cooperación entre sus miembros. Este instrumento multilateral representa uno de los primeros esfuerzos en materia de diversificación y de ahorro energético a nivel mundial. Véase: International Energy Agency, *Agreement on an International Energy Program*, OECD-IEA, 1974, p. 32.

dependencia a los combustibles fósiles continúa siendo una característica estructural de la economía europea.

Esta alta dependencia a los combustibles fósiles permite dimensionar, por un lado, la proporción, magnitud y velocidad que deberá tomar la transición energética con el objetivo de cumplir con las metas establecidas por el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 y por la Hoja de Ruta de la Energía para 2050. Por el otro, la dependencia estructural a los hidrocarburos y a sus importaciones provoca que la estrategias de seguridad y defensa, así como la acción exterior, tengan un fuerte componente fósil con miras a garantizar al abasto energético.

La declinación de la producción

Esta situación será más apremiante a medida que continúe declinando la producción interna de energía. De toda la energía consumida por los 28 miembros de la UE solo se produce internamente el 49%, el restante es importado. La mayor parte de la producción la concentra la energía nuclear con el 28% y las energías renovables con el 24%, en conjunto, estas aportan el 52% de la energía producida en la Unión Europea.

En tanto, la producción fósil equivale al 46% con el carbón participando con el 19%, el gas natural con el 16% y el petróleo con el 11%.[7] La producción de hidrocarburos en la UE ha venido declinando aceleradamente desde la década de 1990. De hecho, "la producción de energía primaria en los 28 miembros de la UE estuvo 17.3% por debajo en 2014 de lo que había sido la década anterior",[8] esto ha contribuido al incremento de las importaciones de energía, particularmente, de hidrocarburos.

En contraste, la producción de energía no fósil es la única que aumenta,[9] al respecto, se estima que la producción con renovables se expandió 73.1%

7 *Ibid.,* p. 37.

8 Eurostat, *Energy production and imports,* [en línea], julio de 2016, Dirección URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports#Energy_security, [consultado: 15 de noviembre de 2016]

9 Incluso la producción de energía nuclear cayó durante el mismo periodo alrededor de 13.1%; le energía nuclear presenta un panorama incierto producto de los planes de Alemania de cerrar todas sus centrales nucleares en 2022 y derivado de la necesidad de renovar los reactores en Finlandia y, principalmente, en Francia, el mayor productor de energía nuclear de la UE, lo que podría contribuir a mayores descensos en el mediano plazo.

entre 2004 y 2014, al tiempo que, la de petróleo, gas natural y carbón caían 52%, 42.9% y 25.5%, respectivamente durante el mismo periodo.[10]

Este desplome en la producción de energía primaria ha impulsado la aceleración de las importaciones a medida que los países productores como el Reino Unido experimentan el agotamiento de sus reservas. Este declive es más pronunciado desde que el Mar del Norte alcanzó su máximo de producción en la década de 1990, lo que ha impactado en la reducción de la producción de Noruega y Reino Unido. Dicho declive ha sido compensado, recientemente, con mayores importaciones de energía desde Rusia y, ante la estrategia de diversificación de proveedores, tendrán que aumentarse los flujos energéticos desde el Norte de África, Asia Central y, por supuesto, el Medio Oriente.

La dependencia a las importaciones de energía

La dependencia a los combustibles fósiles y la caída en su producción inciden en el incremento del déficit energético. La dependencia energética "se incrementó de menos del 40% del consumo neto de energía en la década de 1980 hasta alcanzar el 53.4% para 2014,[11] lo que ha ocasionado, a su vez que, prácticamente todos los miembros de la UE sean dependientes a las importaciones energéticas.

Así, desde 2004 la UE presenta déficit energético[12] con un serio impacto sobre su economía por los montos desembolsados por la factura energética, la Comisión Europea estima que, los miembros de la UE gastan, en promedio, mil millones de euros diarios por este concepto.

Las importaciones están dominadas por los hidrocarburos, de toda la energía importada, el 58% corresponde al petróleo, el 28% al gas natural y el 14% al carbón,[13] estos volúmenes aumentaron en correspondencia con la declinación de la producción interna. Por ejemplo, la tasa de dependencia de petróleo pasó de 74% en 1995 a 87.4 en 2013[14] hasta presentar 90% en 2015, por su parte, la de gas natural se situó en 43.4% en 1995, en 65.3% en 2013[15] para alcanzar 66% en 2015.

10 *Idem.*
11 *Idem.*
12 *Idem.*
13 European Commission, *op. cit.*, p. 39.
14 *Ibid.,* p. 24.
15 *Idem.*

Estas tasas aumentan los desafíos a la seguridad energética, en particular debido a la concentración del suministro y a la inestabilidad geopolítica de las regiones productoras y de tránsito de las que depende el abasto europeo. Tal situación puede observarse en el origen y en los volúmenes de energía que estas regiones exportan a la Unión Europea.

En caso del petróleo, las importaciones rusas representan el 33.5% del total, las noruegas el 11.7%, las saudíes el 8.6%, las nigerianas el 8.1%, las kazajas el 5.8%, las azeríes el 4.8% y las argelinas el 3.9%.[16] En el sector del gas natural, Rusia de nueva cuenta ocupa la primera posición al concentrar el 39%, seguida de Noruega (29.5%), Argelia (12.8%), Qatar (6.7%), Libia (1.8%), Nigeria (1.8%) y Trinidad y Tobago (0.8%).[17]

El suministro de la UE depende de la confiabilidad y de la estabilidad de estos países, además de las condiciones geopolíticas de las rutas de tránsito tanto marítimas, como terrestres. Por esta razón, la UE es altamente susceptible a interrupciones en su suministro como consecuencia de crisis geopolíticas como las provocadas por el Estado Islámico en el Medio Oriente, los sabotajes a las instalaciones petroleras en Nigeria, la guerra civil en Libia o la política rusa en el Este Europeo.

Particularmente la actitud de Rusia en Europa del Este es la más preocupante para la seguridad del suministro energético europeo, lo que ha provocado que, la Comisión Europea considere a aquel país como poco fiable. En respuesta a las crisis del gas en los inviernos 2006 y 2009 y, recientemente, por la anexión de Crimea, la Comisión Europea ha instado a profundizar la estrategia de diversificación de proveedores y rutas de tránsito. Tal situación se refleja en las prioridades de la Acción Exterior, de la Estrategia de Seguridad y Defensa, de la Unión Energética e incluso, de la Política Climática a través de la reducción del consumo de combustibles fósiles.[18]

Desde esta perspectiva, la seguridad energética europea está determinada por el déficit energético y por la necesidad de asegurar el abasto. Por tal

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 En este sentido, el vínculo entre la política energética y la climática se establece a medida que las tecnologías de ahorro y eficiencia y las energías renovables contribuyan a reducir las emisiones de dióxido de carbono, la intensidad energética y la dependencia a los hidrocarburos mejorando las condiciones de la seguridad energética en el largo plazo y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.

motivo, en el corto plazo, deberá avanzar en mejorar la resiliencia de los Estados miembros ante las interrupciones abruptas en el suministro y, en el largo plazo, tendrá que disminuir la dependencia a los combustibles fósiles.

Para lograrlo, se deberá de avanzar en la integración energética, en la diversificación de proveedores y rutas de tránsito, en la coordinación de las políticas de emergencia con otros Estados miembros y, en la habilidad de la Acción Exterior a través de la Diplomacia Energética para contribuir con la transparencia y la estabilidad de los mercados energéticos a través del diálogo con países consumidores, productores y de tránsito de energía. Esto está en el centro de los desafíos energéticos, estratégicos y ambientales que enfrenta la UE en relación con su suministro de energía y se manifiestan en los diversos instrumentos comunitarios que han sido adoptados para mejorar las condiciones de la seguridad energética.

Las políticas de seguridad energética

Estos reflejan sus preocupaciones por garantizar el abasto energético, en particular, por asegurar sus importaciones y avanzar en la integración del mercado energético. En este sentido, se ha buscado profundizar el proceso de integración a través de mayor cooperación y solidaridad en el marco de la Acción Exterior, las Estrategias de Seguridad y Defensa y la Unión Energética. Al tiempo que intentan responder a sus compromisos ambientales con una mayor participación de las energías renovables.

De tal manera, los instrumentos de seguridad energética son multidimensionales y detallan las prioridades de la UE en relación con el aseguramiento de los hidrocarburos y con su compromiso con la transición energética. Así, el aseguramiento energético es nodal para la economía europea y ha sido una prioridad desde la creación de la CECA hasta el Plan de la Unión Energética, profundizado la integración como mecanismo para enfrentar los complejos desafíos energéticos. Entre los instrumentos más destacados se encuentran:

El Libro Blanco (1995) titulado *Una política energética para la Unión Europea.* En él se establecen los pilares de la política energética: mercado común, seguridad del abasto y protección del medio ambiente.[19] En el documento se destaca la necesidad de incrementar la solidaridad entre los Estados miembros para enfrentar los desafíos energéticos y ambientales.

19 Commission of the European Communities, *White Paper: an energy policy for the European Union*, Brussels, 1995, p. 46.

Por otra parte, es importante destacar que, durante la década de 1990 se avanzó fuertemente en materia de integración del mercado común. Ello fue posible debido a la implementación de los paquetes de reformas que introdujeron la liberalización de los mercados, la armonización de los marcos regulatorios y la creación de las entidades técnicas y regulatorias encargadas de facilitar el proceso de interconexión.

Estos paquetes legislativos iniciaron en 1996 con el objetivo de incrementar las inversiones, mejorar las condiciones de acceso a la red de transmisión y distribución eléctrica, eliminar la concentración en un solo proveedor de los servicios energéticos, establecer las directivas de almacenaje de energía, y regular el comercio transfronterizo.

También se aprobó el Libro Verde (2000) titulado *Hacia una estrategia europea de seguridad del abasto energético*.[20] La estrategia estableció como prioridad el avance en las competencias comunitarias en política energética. En 2006 se introdujo el Libro Verde *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*[21] que se vincula con el Plan de Acción Global, mejor conocido como la Directiva 20/20/20 por la incorporación de los objetivos en materia de eficiencia energética, de participación de energías renovables y de reducción de gases de efecto invernadero.

Con este instrumento, la UE refuerza la relación existente entre energía, medio ambiente y desarrollo económico como la triada que define los parámetros de la política de energía y clima de la Unión. Avanzado en esta aproximación y actualizando los objetivos de la Directiva 20/20/20, en 2014 se presentó el Marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 que establece que la UE deberá:

1. Reducir en 20% sus emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990 en 2020 y en 40% en 2030;
2. Incrementar a 20% la participación de las energías renovables dentro del consumo final energía en 2020 y alcanzar el 27% en 2030 y;

20 European Commission, Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0769&qid=1433318086120&-from=EN, consultado: 16 de noviembre de 2016.

21 Comisión Europea, *Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura,* Bruselas, 2006, p. 22.

3. Realizar mejoras en 20% en eficiencia energética en 2020 y en 27% para 2030.[22]

Estos objetivos son más ambiciosos en el largo plazo como se establece en la *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*. De acuerdo con esta, en el 2050 la UE habrá de reducir entre el 80 y el 95% sus emisiones de gases de efecto invernadero respecto de sus niveles de 1990.[23]

En el *inter* de la publicación de estos documentos, se instauró el *Tratado de Lisboa* que establece los objetivos de la política energética europea, los cuales deberán estar regidos por el espíritu de la solidaridad y con estricto respeto al medio ambiente. Con esta lógica, la política energética de la UE deberá:

a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético;
c) fomentar la eficiencia y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.[24]

El Tratado de Lisboa es fundamental porque constituye la base jurídica de la política energética de la UE. Aunque si bien el Tratado deja clara la responsabilidad de la política energética como atribución de los Estados, no los exime de la observancia de las directivas adoptadas por la Comisión en su implementación.[25]

---

22 Comisión Europea, *Marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030,* Dirección URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_es.htm, consultado: 16 de noviembre de 2016.

23 Comisión Europea, *Hoja de ruta de la energía para 2050*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0885&from=ES, consultado: 18 de noviembre de 2016.

24 Comisión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Título XXI, artículo 194, Fracciones I y II. Versión consolidada. Versión digital disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_3&format=PDF

25 Por ejemplo, la cancelación del proyecto *South Stream* que pretendía transportar gas natural ruso al Sur Europeo fue vetado por la Comisión al no cumplir con las condiciones de competencia en la administración del ducto. Esto fue determinado por la Agencia Europea de Cooperación de Regulado-

Posterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea estableció las prioridades de la política energética a través del *Informe Energía 2020: estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura* (2010). El informe retoma los principios de la Directiva 20/20/20, la búsqueda de la consolidación del mercado interior de la energía, la innovación tecnológica en materia energética, y enfatiza en la necesidad de robustecer la dimensión internacional de la política energética.

Por otro parte, la Comisión adoptó la *Estrategia de Seguridad del Abasto de Gas Natural y Regulación* para contribuir con la protección del suministro de gas introduciendo estándares de seguridad y garantizando que los consumidores prioritarios estén protegidos ante desabastos.[26] En

---

res de la Energía que supervisa los mercados interiores del gas y de la electricidad y diseña las normas que regulan al sector con un enfoque de competencia y de acceso no discriminatorio a las redes. En este sentido, incluso en las relaciones bilaterales energéticas, los Estados miembros deberán consultar a la Comisión si los acuerdos de suministro o de administración de ductos cumplen con las normativas europeas. A tal efecto, la Comisión emitirá las recomendaciones respectivas conforme su coherencia con la legislación europea. Por ello, se introducen medidas de transparencia adicionales para los nuevos contratos de suministro de energía entre empresas y Estados que deberán ser notificados a la Comisión, en particular, aquellos con duración de más de un año y que afecten al 40% del mercado al que están dirigidos antes de su firma. Ello con la intención de que se realicen las modificaciones pertinentes antes de su negociación final en términos de la compatibilidad con el derecho comunitario. Si la Comisión Europea confirma la incompatibilidad de estos y si el Estado y/o empresa decide continuar con la ejecución del contrato, la Comisión podrá abrir los procedimientos de infracción al Estado y/o presentar el caso ante el Tribunal de Justicia.

26 De acuerdo con el reglamento, ante una crisis de desabasto, los Estados reaccionan, primero, con instrumentos de mercado, es decir, el Estado y/o empresa que tenga disponible gas natural lo puede vender a aquellos mercados donde haga falta, si es insuficiente la perspectiva de mercado se activan los planes de emergencia, si la crisis es persistente, se apela al principio de solidaridad para la interconexión del gas natural. En caso de que la crisis escale a nivel regional o comunitario, la Comisión Europea activará el *Grupo de Coordinación del Gas* y establecerá los planes de ayuda con terceros países. Entre las nuevas disposiciones del reglamento que se espera sean adaptadas se encuentran: la notificación por parte de los Estados de la lista de los consumidores protegidos en 2017, la evaluación de riesgos que deberá

el 2011, la Comisión establece la Comunicación titulada *la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional: La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*[27] con la finalidad de fortalecer la perspectiva internacional del aseguramiento energético a través de la Acción Exterior en lo relativo a la promoción de las alianzas estratégicas con países proveedores y de tránsito.

En 2013, la Comisión presentó las *prioridades en materia de interconexiones energéticas*, en particular, para gas natural y electricidad. Entre ellas destacan la identificación de los corredores energéticos para integrar el mercado común y mitigar los efectos de islas energéticas. Entre los proyectos prioritarios se encuentran: la integración del Báltico y su interconexión con Europa Central, el Corredor Norte-Sur y el Corredor Meridional. Estos proyectos son de interés común,[28] por ello, reciben financiamiento de la Comisión a través del *Programa Energético Europeo para la Recuperación,*[29] el Programa está dirigido a reducir los costos de la energía, incrementar la competitividad y mejorar la seguridad energética de los miembros de la Unión.

---

de realizarse en septiembre de 2018 y en noviembre de ese año, se espera que sea llevada a cabo una simulación a nivel europeo de escenarios de crisis y, en marzo de 2019, se establecerán los planes de prevención y acción.

27 Comisión Europea*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras»,* 7 de septiembre de 2011, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0539&from=EN, consultado: 18 de noviembre de 2016.

28 La Comisión Europea considera proyectos de interés común a aquellos que: a) Tienen un impacto significativo sobre los mercados energéticos en, al menos, dos países de la UE y que contribuyen a la integración de sus redes energéticas, b) Incrementan la competencia en los mercados energéticos ofreciendo alternativas a los consumidores, c) Mejoran la seguridad del abasto permitiendo a los países recibir energía de un mayor número de fuentes y, d) Contribuyen a los objetivos energéticos y climáticos de la Unión Europea.

29 El Programa fue establecido en 2009 como un mecanismo de ayuda a la recuperación económica mediante la asistencia financiera a proyectos energéticos. Véase: Comisión Europea, *Programa Energético Europeo para la Recuperación*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:en0012&from=ES, consultado:19 de noviembre de 2016.

Finalmente, entre los instrumentos más recientes para la articulación de la política energética común se encuentra la *Estrategia de Seguridad Energética* adoptada en mayo de 2014. La Estrategia tiene por objetivo:

1) garantizar el acceso ininterrumpido a la energía,
2) incrementar la confiabilidad del abasto y,
3) lograrlo a precios asequibles con la finalidad de alcanzar la *Unión Energética* de acuerdo con el Plan Energético presentado en febrero de 2015.

Para materializarlo, se han establecido medidas de corto y largo plazo con objetivos específicos. En primer lugar, las medidas de corto plazo están dirigidas a mitigar los efectos de la interrupción del suministro e incrementar la capacidad de reacción de los Estados. Mientras las de largo plazo, se concentran en la diminución de la demanda energética que impacta tanto, en el volumen de las importaciones como, en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En suma, estos instrumentos reflejan las preocupaciones energéticas y ambientales de la UE y sus esfuerzos por avanzar en la integración del mercado energético con medidas específicas para:

1) reducir las limitaciones físicas y regulatorias,
2) acelerar la velocidad de la transición energética y
3) fortalecer su Diplomacia Energética a través de la Acción Exterior para consolidar asociaciones estratégicas.

Diplomacia energética, acción exterior y estrategia de seguridad y defensa

La dimensión internacional de la seguridad energética está determinada por un lado, por la dinámica de los mercados internacionales de la energía.[30] Por el otro, por la dependencia al abasto ininterrumpido desde los países productores y de tránsito. En este sentido, se priorizan las estrategias de estabilización política de los regímenes involucrados en el circuito de la energía. Al tiempo que se despliegan instrumentos comerciales, fi-

30 De ahí su interés en participar en los foros multilaterales promoviendo el diálogo y la transparencia en las decisiones que afecten la disponibilidad energética.

nancieros, económicos y militares para consolidar y/o establecer las asociaciones estrategias, lo cual, es fundamental para el éxito de la política de diversificación.

Esta política se ha incorporado a las prioridades de la Acción Exterior a través de la Diplomacia Energética y de los objetivos de la Estrategia de Seguridad y Defensa en el marco del reforzamiento de los principios de unidad, compromiso responsabilidad y colaboración.

La Diplomacia Energética es clave para fortalecer las relaciones estratégicas de la UE con los países productores y de tránsito, a través de ella se pretende contar con "opciones adicionales de suministro [que] proveen de flexibilidad para cambiar a otras fuentes si la infraestructura o los factores geopolíticos cortan el suministro de un país".[31] En su implementación, la Diplomacia Energética buscará hacer un:

> Uso sistemático de los instrumentos de política exterior, como la inclusión regular de las cuestiones energéticas en los diálogos políticos, en particular en las cumbres con socios estratégicos. Existe también la necesidad de asegurar la coherencia con los aspectos exteriores de otras políticas sectoriales que pueden contribuir a promover la seguridad energética, en particular en relación con la programación estratégica de los instrumentos de la ayuda exterior de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior desempeña un papel importante en la integración de las consideraciones energéticas en la política exterior de la UE y la coordinación con los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros.[32]

Lo que se advierte entonces es, por lado, la necesidad de mayor coordinación y solidaridad de los Estados miembros hacia la Acción Exterior y, por el otro, una perspectiva multidimensional y multisectorial en la ejecución de las estrategias que contribuyan a consolidar las alianzas estrategias y, con ello, permitir que "la diversificación de recursos alcancen los mercados europeos".[33]

---

31 Cambridge Econometrics, *A study on oil dependence in the EU,* Cambridge Econometrics, United Kingdom, 2016, p. 5.

32 Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo; Estrategia Europea de la Seguridad Energética,* Bruselas, 2014, p. 21.

33 Véase European External Action *Service, Shared Vision, Common Action:*

De acuerdo con el Plan de Acción de la Diplomacia Energética el Corredor del Sur del Gas, el Sur del Cáucaso y Asia Central; el potencial estratégico del Este del Mediterráneo; la cooperación energética euro-mediterránea en el sur del vecindario; el Medio Oriente; los nuevos recursos de las Américas; África y Australia, incluido el potencial de gas natural licuado; el Mar del Norte, particularmente, Noruega y; el diálogo con Rusia[34] son las prioridades de la agenda internacional de la seguridad energética europea.

El objetivo de la Acción Exterior a través de la estabilización de los países productores y de tránsito radica en la intención de la UE de "estar rodeada de un anillo de países amigos, bien gobernados y estables",[35] como se destacaba en la *Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor* publicada en 2003.

Este documento fue actualizado en junio de 2016 a través de la Estrategia Global de Seguridad Europea titulada *Visión Compartida, Acción Común: Una Europa más fuerte* que insta a los Estados miembros a profundizar la integración y a mejorar la coordinación de las políticas exterior, de seguridad y defensa y energética para enfrentar los desafíos a la seguridad de la Unión. Mediante ello, se buscará superar al bilateralismo por un enfoque común y unificado en la resolución de crisis que afecten a la viabilidad del proyecto europeo.

En este sentido, se ha planteado la necesidad de actuar en unidad ante conflictos energéticos y en foros multilaterales especializados en la materia.[36] En el marco de las relaciones regionales y bilaterales, la UE promueve foros de negocios e iniciativas políticas para afianzar las alianzas

---

A stranger Europe, a global strategy for the UE and Security Policy, EEAS, Brussels, 2016, p. 22.

34 European Council, *Conclusions on energy diplomacy*, European Council, Brussels 2015, p. 3.

35 Eduard Soler i Lecha y Pol Morillas, "Una mirada europea a la seguridad: traumas, amenazas y estrategias", en *Foreign Affaris Latinoamérica*, México, octubre-diciembre 2016, p. 97.

36 Por ejemplo, una de las acciones concretas de la Acción Exterior ha sido el fomento de la transparencia y estabilidad de los mercados energéticos a través del diálogo con países consumidores, productores y de tránsito en diversos foros multilaterales como la Agencia Internacional de Energía, el Foro Internacional de Energía, el Tratado de la Carta Energética, las Reuniones Ministeriales de Energía del Grupo de los Siete y en Naciones Unidas en la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

estratégicas, al tiempo que, fomenta la adopción de reformas energéticas en los países productores para crear oportunidades de inversión para las corporaciones con sede en la UE.[37]

En otra de sus dimensiones, la Acción Exterior actúa en el terreno de la seguridad y defensa a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En la Cumbre de Lisboa de 2010, la Organización adoptó un Nuevo Concepto Estratégico para el periodo 2010-2020 que redefine sus prioridades y su catalogo de amenazas, entre ellas se incluyó a la seguridad energética.

En este sentido, la OTAN insta a "desarrollar la capacidad de contribuir a la seguridad energética, incluyendo la protección de infraestructuras esenciales y zonas y rutas de tránsito, la cooperación con los socios y las consultas entre los Aliados sobre la base de evaluaciones estratégicas y planes de contingencia".[38]

A partir de esta definición, la OTAN no solo operará en el escenario euro-atlántico, sino que incrementará su grado de flexibilidad para intervenir fuera del ámbito tradicional de su competencia, situación que la llevó a inmiscuirse en Afganistán y en Libia y a desplegar patrullajes en el Mar Rojo para la protección del comercio marítimo. De esta manera, en el marco del nuevo concepto estratégico de la OTAN se enfatiza en la cooperación en materia de protección a la infraestructura energética y de las rutas de tránsito con lo que se busca garantizar la estabilidad de los suministros.[39]

En todo este complejo escenario de desafíos a la seguridad energética, Acción Exterior y Estrategias de Seguridad y Defensa y de Política Climática, la cooperación, coherencia y coordinación entre los distintos niveles de gobierno serán cruciales para enfrentar la multiplicidad de amenazas que circundan al abasto de energía.

---

37 Esto se expresa en iniciativas como la Declaración Conjunta Azerbaiyán-UE sobre el Corredor de Gas del Sur, la Conferencia Energía Sustentable en Asia Central de 2014, el Foro de Negocios Energéticos EU-Argelia de 2016, las negociaciones del capítulo de energía del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* entre Estados Unidos y la UE, entre otros.

38 NATO, *Strategic Concept for defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO, Lisbon, 2010, p. 17.

39 Por ejemplo, a pesar del conflicto en Libia en 2011, la OTAN se aseguró que los bombardeos no afectaran a la infraestructura energética con lo que, en el escenario post-Gadafi, la producción petrolera pudo recuperarse con cierta celeridad.

En estas condiciones, la Diplomacia Energética de la UE continuará promoviendo las asociaciones estratégicas, las alianzas de defensa y protección tanto de las zonas de tránsito y como de la infraestructura, contribuirá con el diálogo multilateral en los foros internacionales para la estabilización de los mercados y la promoverá las reformas de mercado en el sector energético y promocionará la implementación de las energías renovables y de tecnologías de ahorro y eficiencia energética. Todas estas acciones robustecen los vínculos existentes entre la seguridad energética la Política Climática, la Acción Exterior y la Estrategia de Seguridad y Defensa.

Conclusiones

La agenda estratégica de la seguridad energética es crítica para la EU a medida que se acelere el declive de la producción interna y se incrementen las importaciones. Además se enfrentará a un escenario de mayor competencia por el abasto energético producto del aumento en el consumo en los países emergentes, particularmente, India y China que también despliegan sus instrumentos de Diplomacia Energética.

Para enfrentar estos desafíos se requiere de una estrategia amplia y comprensiva en materia de seguridad energética que profundice sus vínculos con la Acción Exterior, la Política Climática y la Estrategias de Seguridad y Defensa. De esta manera, la UE crearía mejores condiciones de acceso a los combustibles requeridos para abastecer su consumo mientras avanza en la transición energética.

Sin embargo, aún persistirán riesgos energéticos, por ejemplo, la UE se deberá preparar para un escenario de mediano y largo plazo, por un parte, de precios altos de los hidrocarburos y, por el otro, de menor disponibilidad energética en un momento en que la demanda global se incrementa. Con la caída en el precio del petróleo desde 2014 se redujo significativamente la inversión destinada a expandir o desarrollar proyectos energéticos en todo el mundo.

Como resultado, la infraestructura necesaria para abastecer la demanda energética de largo plazo demorará en construirse impactando, por ejemplo, en la capacidad de los países prioritarios para la Diplomacia Energética de ejecutar los proyectos que la UE requiere para incrementar sus importaciones.

La UE no solo se enfrentará a un periodo de precios altos de la energía en el mediano y largo plazos, sino también, ya está sufriendo los impactos de la ines-

tabilidad social y política en los Estados productores, particularmente, en África y Medio Oriente atizada no solo por el terrorismo religioso, sino también, por los efectos de las reducciones presupuestales por la pérdida de ingresos petroleros. Esto tenderá a afectar la disponibilidad de energía a medida que se contraigan los presupuestos destinados a mantener el suministro energético.

Ante tal circunstancia, la UE se enfrentará al recrudecimiento de la competencia por los recursos remanentes y a una mayor presión para depender de la energía proveniente de Rusia. En particular con Rusia, la UE deberá tener una política pragmática pues, en tanto no se desarrollen los proyectos identificados en la estrategia de diversificación y, si persisten las sanciones contra ella, la UE reducirá su capacidad para garantizar su suministro y deberá de confiar en opciones cada vez más costosas.

Por ejemplo, si se comparan los costos de las importaciones de gas natural licuado desde Malasia, Qatar o Nigeria con las de gas natural por ducto desde Rusia se encontrará que, las primeras pueden duplicar o triplicar los costos de las segundas. Los altos costos de la energía influirán en el proceso de recuperación económica en la UE de forma negativa. Sin embargo, se ha preferido optar por las opciones más onerosas por cuestiones de geopolítica y de seguridad, aunque esto, necesariamente se reflejará en los precios que los consumidores europeos deberán pagar por su energía.

A este respecto también debe considerarse la situación económica en la UE, la estrategia de diversificación y la de transición energética endosan facturas sumamente costosas. El financiamiento se convierte en una limitante cuando se observa un crónico estancamiento económico con políticas de austeridad presupuestal. En este sentido, a pesar de la existencia de los proyectos y de las alternativas, sin el financiamiento necesario y oportuno para implementarlos, la seguridad energética y el cumplimiento de los compromisos ambientales se verían vulnerados.

Así, la estrategia de diversificación tiene limitantes estructurales que están relacionadas con la concentración de las reservas de energía y con las inversiones necesarias para mantener y expandir la capacidad de producción. No obstante, la UE deberá seguir avanzando en el proceso de integración tanto de la Unión Energética, como en materia de Acción Exterior y profundizar los principios de solidaridad, cooperación y coordinación para contar con una postura unificada y común. Esto implicaría privilegiar la noción de comunidad sobre las alternativas bilaterales en las asociaciones energéticas con países proveedores, lo cual, es particularmente relevante para el

diálogo con países como Rusia con el que no hay una posición común sobre cómo enfrentar su postura desafiante en el Este Europeo.

Entretanto, el garantizar las importaciones de energía podría convertirse en el incentivo que brinde coherencia y solidaridad a la Acción Exterior e impulse a los Estados miembros a actuar con una sola voz a nivel mundial. Ello a pesar de que estos puedan tener sus intereses energéticos y sus preferencias en materia de política exterior, pero al compartir con el resto una creciente y profunda dependencia a las importaciones, estos encontrarían en la acción colectiva medidas más eficaces para garantizar la seguridad energética. Aunque paradójicamente, la seguridad energética también puede generar condiciones de *impase* en el proceso de integración si los Estados continúan viéndola como una cuestión de seguridad nacional y movilicen sus recursos para garantizarla bilateralmente. Así, la seguridad energética no solo presenta desafíos en el terreno estratégico y geopolítico, sino también, en el marco del proceso de integración.

Referencias

Cambridge Econometrics, *A study on oil dependence in the EU,* Cambridge Econometrics, United Kingdom, 2016, p. 41.

Comisión Europea, *Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura,* Bruselas, 2006, p. 22.

—, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo; Estrategia Europea de la Seguridad Energética,* Bruselas, 2014, p. 29.

—, *White Paper: an energy policy for the European Union*, Brussels, 1995, p. 46.

—, *EU Energy in Figures Statistical Pocketbook Energy 2015*, Publications Office of the European Union, Belgium, 2015, p. 264.

Comisión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Titulo XXI, artículo 194, Fracciones I y II. Versión consolidada. Versión digital disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b49701aa75ed71a1.0023.01/DOC_3&format=PDF

—, *Programa Energético Europeo para la Recuperación*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:en0012&from=ES, 19 de noviembre de 2016.

—, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional - «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras»,* 7 de septiembre de 2011, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0539&from=EN, consultado: 18 de noviembre de 2016.

—, *Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030,* Dirección URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_es.htm, consultado: 16 de noviembre de 2016.

—, *Hoja de ruta de la energía para 2050*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0885&from=ES, consultado: 18 de noviembre de 2016.

—, Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/

HTML/?uri=CELEX:52000DC0769&qid=1433318086120&fro=EN, consultado: 16 de noviembre de 2016.

European Council, *Conclusions on energy diplomacy*, European Council, Brussels 2015, p. 8.

European External Action Service*, Shared Vision, Common Action: A stranger Europe, a global strategy for the UE and Security Policy* , EEAS, Brussels, 2016, p. 56.

Eurostat, *Energy production and imports,* julio de 2016, Dirección URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Energy_production_and_imports#Energy_security, consultado: 15 de noviembre de 2016.

International Energy Agency, *Agreement on an International Energy Program*, OECD-IEA, 1974, p. 32.

NATO, Strategic Concept for defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization, NATO, Lisbon, 2010, p. 36.

Soler I Lecha, Eduard y Morillas, Pol, "Una mirada europea a la seguridad: traumas, amenazas y estrategias", en Foreign Affaris Latinoamérica, México, Octubre-Diciembre 2016, pp. 95-100.

Unión Europea, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0024 , consultado: 12 de noviembre de 2016.

—, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0022&from=ES, consultado: 12 de noviembre de 2016.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS FRONTERAS Y SUS RETOS

HACIA LA CONSTRUCCIÓN UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL LA PERSPECTIVA DE CHINA Y RUSIA

Graciela Pérez-Gavilán Rojas y Ana Teresa Gutiérrez del Cid*

Introducción

En la segunda década del siglo XXI, la realidad internacional aparece como un conjunto de procesos políticos, financieros, comerciales, sociológicos y científico-tecnológicos que permean y transforman constantemente el escenario global actual.

Las distintas crisis económicas en diferentes regiones mundiales, el problema de la desigualdad, los conflictos bélicos en Medio Oriente, especialmente el de Siria y los de África, el calentamiento global, la destrucción de recursos naturales del planeta, el gran flujo migratorio y el aumento del armamento nuclear, entre otros, expresan una crisis civilizatoria y el agotamiento del orden internacional actual, la forma de operar de sus instituciones y de su sistema económico y financiero mundial. Debido a lo anterior, la sociedad global enfrenta en las primeras décadas del presente siglo múltiples fisuras del Sistema Internacional.

Frente a este desafío, la comunidad mundial, las potencias medias y en especial las grandes potencias, se ven involucradas en el debate acerca de la mejor forma de enfrentar y dar alternativas de solución a los grandes conflictos por los que atraviesa en este momento la sociedad global y a la urgente necesidad de empezar a construir un nuevo orden internacional, más equilibrado, más justo, y menos violento, que pueda construir las condiciones para un mayor bienestar y prosperidad de la población mundial, la protección del entorno natural, el impulso al desarrollo científico-tecnológico en mayores regiones mundiales y la cooperación y la paz entre las naciones.

Es indudable que esta perspectiva se confronta necesariamente con las características de la realidad internacional actual, en la que la primacía del mercado, el poder de las grandes corporaciones, las características del sistema financiero y comercial contemporáneo, la competencia por recur-

* Profesoras Investigadoras adscritas al Área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

sos naturales y mercados y la lucha entre potencias por la hegemonía regional o global conforman un escenario complicado.

Las múltiples respuestas y las posibles alternativas a la problemática actual es un tema que se debate en distintos espacios y niveles de análisis dentro de la sociedad mundial. Sin embargo, desde la perspectiva de análisis de las relaciones internacionales, el tema del poder mundial, su ejercicio, su distribución a nivel regional y global, y la presencia en primera instancia de las grandes potencias, no está desligado de la necesidad de la construcción de un nuevo orden internacional que involucra también el cuestionamiento y el replanteamiento del funcionamiento de las actuales instituciones de carácter mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, (BM) la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otras.

Sin duda la participación de las grandes potencias, sus planteamientos y su perspectiva de análisis de las características de un nuevo orden internacional son un elemento importante en esta construcción.

Debido a que en gran parte la configuración actual del orden internacional ha sido diseñada por Estados Unidos queremos destacar, en este análisis, la posición de las otras dos grandes potencias: China y Rusia, que en el momento presente juegan un destacado papel en el escenario económico y político internacional.

Históricamente, el primer orden mundial para occidente surge en 1648 con la paz de Westfalia, después de la Guerra de los 30 años, en la que se conforma un acuerdo entre estados europeos sin la participación de otros grandes sistemas como el asiático, en el que predominaba China o el gran Orden del Imperio Otomano; pero que durante siglos se impuso a la comunidad de naciones y que con distintas variantes persistió hasta la Primera Guerra Mundial en el siglo XX.

Después de la Segunda Guerra Mundial se construyó un nuevo Orden Internacional configurado por los principales países europeos vencedores de la Guerra con la preeminencia de Estados Unidos y posteriormente el denominado orden bipolar, caracterizado por el equilibrio de poder mundial entre las dos grandes potencias: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Con la caída de la Unión Soviética se creó un vacío de poder que Estados Unidos asumió y consideró como la conformación de un mundo unipolar, el cual tuvo un tiempo corto de duración.

Con el ascenso de China, el reposicionamiento político de Rusia y la conformación de los demás países del bloque BRICS, India, Brasil y Sudáfrica; además del declive relativo de Estados Unidos y la crisis de la Unión Europea; las características del poder mundial empiezan a modificarse y un orden internacional distinto de carácter multipolar o poli céntrico comienza a manifestarse y con ello, también la posibilidad de construcción de un nuevo orden mundial con un perfil muy distinto al actual.

El conflicto en Ucrania como parte del nuevo orden mundial

Desde la perspectiva de Rusia, el fin del sistema bipolar de relaciones internacionales debido a la desintegración de la Unión Soviética trajo como consecuencia que una parte de la clase política, los republicanos neoconservadores de la otra superpotencia, Estados Unidos, considerara que ya no había restricciones para redibujar un nuevo mapa de la geopolítica mundial.

El proceso inició con críticas al entonces presidente Clinton y con el informe Rumsfeld que acusaba a éste de ser blando y haber ratificado un acuerdo de No proliferación nuclear de misiles balísticos signado por primera vez en 1972 (Tratado ABM), ya que se argumentaba en el informe Rumsfeld la necesidad de seguir desarrollando el denominado escudo antimisil, bajo el pretexto de un posible ataque de Corea del norte o Irán.[2] En realidad, se trataba de desarrollar una nueva carrera armamentista nuclear, no para conservar el equilibrio o la paridad con la otra superpotencia, como sucedió durante la Guerra Fría, sino para tener una superioridad nuclear unipolar.[3]

El proyecto denominado "el Nuevo siglo americano" planteaba el objetivo de que en el siglo XXI, Estados Unidos sería la única superpotencia y tendría la capacidad de redibujar la situación geopolítica existente durante la Guerra Fría.[4]

2 P. Labarique, "La antítesis de Kissineger, Donal Rumsfeld, un artista maquiavélico en el poder", http://www.voltairenet.org/article123817.html, 13 de febrero de 2005.

3 F. Ruiz González, "Known and Unknown: Donald Rumsfeld ante la historia", Ministerio de Defensa de España, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA04-2011Known_and_Unknown.pdf, febrero de 2011.

4 D. S. Kagan, "Rebuilding America's Defenses A Report of The Project for the New American Century", *Strategy, Forces and Resources For a New Century,* en*:* http://cryptome.org/rad.htm, 9 de 2000.

Después del derribo de las Torres Gemelas de Nueva York, su ataque a Afganistán en 2001, después a Irak en 2003 y posteriormente, la utilización de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) encabezada por Francia para atacar Libia en 2012, parecían pasos hacia la hegemonía global de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Sin embargo, la unipolaridad que perseguía Estados Unidos solo duró diez años, pues ya en el 2000 se vislumbraba la formación de un nuevo grupo de países que podrían contrarrestar el poder absoluto de Estados Unidos en la escena internacional, pertenecientes al denominado Grupo de los BRICS (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

El objetivo de estas líneas es analizar cómo el ascenso de China como potencia económica y comercial y el reposicionamiento de Rusia en los rubros económicos y militares y el acercamiento de la India, Brasil y Sudáfrica a estos países, conformando este grupo BRICS, son fenómenos que han obstaculizado el proyecto unipolar de Estados Unidos.

Además, aunado al ascenso económico y militar de Rusia y China, el surgimiento de la crisis económico-financiera de 2008 y que se prolonga hasta 2015, son factores que han desafiado el poder internacional de Estados Unidos como única superpotencia y han cuestionado su liderazgo, lo que ha conducido a la confrontación geopolítica y al involucramiento de Rusia en el conflicto sirio para luchar contra el grupo terrorista denominado Estado Islámico de Irak y LEVANTE.

Hoy en los medios de comunicación occidentales hay una satanización a las acciones de Rusia en cuanto a Crimea y el conflicto en Ucrania. El porqué de toda este alud de propaganda destinada a enfatizar generalidades y cuestiones superficiales, verdades a medias y en momentos falsedades con respecto a Rusia, puede definirse como una guerra de información y se inscribe en un contexto más amplio, en el contexto de la gran política mundial y más exactamente en el de la geopolítica, ya que el nuevo orden mundial que se estableció después de la caída de la Unión Soviética fue unipolar con Estados Unidos a la cabeza, país que empezó a remodelar la geopolítica por medio de actos violentos, utilizando el 11 de septiembre de 2001 como un punto de partida para profundizar esta conducta belicosa, por cierto contraria al derecho internacional, que condenó desde la época de Núremberg, el ataque bélico como un instrumento de política exterior. Ante los asombrados ojos de la opinión mundial cayeron bajo ataque militar el gobierno de Afganistán, el de Irak y más cercanamente el de Libia y es aquí donde surge el parte

aguas: Siria, en donde el ataque fue detenido por los esfuerzos diplomáticos del gobierno ruso en agosto-septiembre de 2013.

Si se analiza la situación mundial con detenimiento, hay tres sucesos muy importantes que han dado un giro al unipolarismo estadounidense: Snowden, que no fue devuelto a Estados Unidos, pues no existe entre Rusia y éste país una ley de extradición, el freno al ataque a Siria, logro de la gestión diplomática del presidente Vladimir Putin y el acuerdo entre Irán y Estados Unidos, que parecía imposible hace poco. Todos estos son triunfos de la diplomacia rusa y empiezan a mostrar que el poder mundial ya no es unipolar y se transita a un nuevo orden mundial multipolar.

La proyección de esta nueva fuerza de la diplomacia rusa que le ha hecho volver a tener un papel relevante en los acontecimientos mundiales no es magia y no ha surgido de la nada, sino que se debe a la voluntad política del gobierno ruso que ha utilizado sus enormes recursos, sobre todo los energéticos de manera hábil para reposicionarse y lo ha logrado como el ave fénix que resurge de sus cenizas.

Esta nueva estrategia de Rusia ha cambiado la geopolítica tradicional de Europa durante la Guerra Fría, acercándola a Alemania en la base del consumo alemán de energéticos rusos.

Por lo que, cada vez es más evidente que el orden unipolar del poder mundial cede espacio al multipolar. Este proceso, sin embargo, no puede transcurrir sin conflictos ya que la aparición de nuevos actores de nivel internacional le quita parte de poderío a las potencias ya establecidas acostumbradas a un liderazgo sin condiciones.

Las diferentes posiciones de los círculos de poder de Rusia y Ucrania en el conflicto

A pesar del cese al fuego del 5 de septiembre de 2014, debido a los Acuerdos de Paz de Minsk, el encuentro de Poroshenko con los líderes de la OTAN que tuvo lugar al mismo tiempo, concluyó con la promesa de ayuda a la petición del presidente ucraniano para combatir a los separatistas, sin embargo el ofrecimiento no fue de ayuda militar con tropas, sino con armas.

A nivel táctico, cualquier apoyo de la OTAN aparte de una intervención militar, probablemente no inclinaría la balanza en el campo de batalla. La entrega de apoyo no letal e incluso de sistemas de armas no ayudaría a la principal carencia, que es la falta de elemento humano, ya que las unidades del

ejército ucraniano se han rendido y las que permanecen en activo son muy pequeñas.

Los países de la OTAN tienen menos interés en comprometer tropas en este conflicto que Rusia, algo que para el futuro previsible deja a Porochenko sin solución militar en éste.

Al parecer la situación en el este de Ucrania se ha transformado en un conflicto congelado en el corto plazo. Por lo que el apoyo de la OTAN podría convertirse en un instrumento para el objetivo de Ucrania de reconstruir su aparato militar a largo plazo. Para esto ya existe la cooperación de Ucrania con la OTAN y el incremento del equipo militar podría en el largo plazo favorecer esta situación. El reto sería financiar estos esfuerzos, dado que Ucrania y los miembros de la OTAN enfrentan serias limitaciones presupuestales que están entorpeciendo los intentos de esta alianza de reorientar su postura para confrontar el resurgimiento de Rusia. De los miembros de la OTAN, solo Estonia, Grecia, el Reino Unido y los Estados Unidos aportan el mínimo presupuesto del gasto de defensa consistente en un 2% del Producto Interno Bruto (PIB). Por lo que un aspecto importante de esta cumbre fue el llamado a los países miembros a dar sus aportaciones. Pero la crisis de los países europeos no permitirá esta aportación.

La solución podría ser:

> Incrementar la rotación de tropas en los países frontera con Rusia y no aceptar a Ucrania, Georgia, Finlandia o Suecia como miembros, sino cooperar con ellos, de manera que de facto puedan considerarse miembros. Pero debido a la reticencia europea de involucrarse en las acciones de la OTAN, Estados Unidos podría actuar por sus intereses fuera de la estructura de las Organización del Tratado del Atlántico Norte.[5]

Rusia por su parte, según el más importante estudioso ruso de la disciplina de geopolítica en la Universidad Lomonosov, de Moscú, el Dr. Alexander Duguin, envío ayuda militar en equipos y armas rusas, que ingresaron a Ucrania el 14 de agosto de 2014 y han aumentado su presencia. Dugin afirma que esta es la fecha en que el coronel Igor Strelkov, voluntario ruso que ocupó el puesto de Ministro de Defensa de las autoproclamadas Repúblicas Popula-

5 G. Friedman, "Ucraine and Middle East Crisis put NATO center stage", *Strategic Forecasting*, Austin, Texas, https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/ukraine-and-middle-east-crises-put-nato-center-stage, 5 de septiembre de 2014.

res de Donetsk y Lugansk bajo el nombre común de Novorossia o Nueva Rusia en la Cuenca del Don denominada Donbas en Ucrania, abandonó el cargo.[6]

Duguin plantea que:

> Es evidente que el balance de fuerzas del 14 de agosto a inicios de septiembre de 2014, mostró que Novorossia tiene apoyo sustancial. Como resultado se acabó con el cerco de estos territorios y se dio la ofensiva en el puerto de Mariupol. Sin embargo, Occidente no interviene y esto fue corroborado en la Cumbre de la OTAN en Walles del 4 al 5 de septiembre de 2014, en donde el presidente Poroshenko no recibió ayudas significativas" (Duguin, 2014).

La información de Friedman y Duguin coincide ya que los miembros de la OTAN en esta cumbre efectivamente apoyaron de manera retórica los esfuerzos de Ucrania para recuperar el control sobre sus regiones orientales, pero la organización no envió tropas al área del conflicto.

A Ucrania se le prometieron 15 millones de euros para mejorar la logística, el comando y el control, las comunicaciones y la rehabilitación de las tropas heridas en combate, pero es una cantidad relativamente pequeña (Stratfor, 2014). En efecto, esta cantidad será muy poca para el entrenamiento del ejército y para modernizar el armamento.

Además, los separatistas iniciaron un ataque al puerto de Mariupol como ya se anotó, y esto diversificó la atención de las tropas ucranianas, en los principales bastiones de los separatistas: Lugansk y Donetsk. Mariupol es un puerto estratégico para Ucrania, ya que con la reincorporación de Crimea a Rusia, es clave para la exportación de carbón y acero hacia el mercado mundial y su pérdida significaría el aumento de la problemática económica que vive el país.

El arreglo del conflicto entre los separatistas y el Kremlin tiene que ver con los círculos de poder en Moscú y en Washington. Los denominados halcones neoconservadores en Estados Unidos, insistían en la solución del conflicto por medio de involucrar a Rusia en una guerra abierta. En la plaza Maidan en noviembre de 2013 e inicios de 2014 fueron representados por las visitas de Victoria Nuland, subsecretaria de Estado para Europa

6 A. Duguin, "Не спешите оплакивать Русскую весну" (No se apresuren a llorar la primavera rusa), *Evrazia.org*, en: http://evrazia.org/article/2570, 2 de septiembre de 2014.

del Este, esposa de un renombrado neoconservador, Robert Kagan, que tiene una serie de publicaciones en las que como objetivo central está el planteamiento de que Rusia es un enemigo a vencer.

En Ucrania, sus aliados son el oligarca Igor Kolomoisky que ha creado batallones de mercenarios, al margen del ejército ucraniano, básicamente con los militantes del denominado sector de derecha para enfrentar a los separatistas.

La segunda fuerza involucrada de la clase política estadounidense es el Consejo de Relaciones Exteriores que también sigue un curso geopolítico atlantista y anti ruso, pero su estrategia consiste en no enfrentarse directamente a Rusia, sino por medio de la negociación y de redes anti gobierno en la misma Rusia, redes que en otros países han desencadenado las llamadas "revoluciones de colores" (Georgia, 2003), una estrategia de guerra cuyo objetivo es sustituir a los regímenes pro Moscú por regímenes pro Washington, y que utiliza el *softpower*, la propaganda en redes sociales y la derrama de presupuesto para organizaciones no gubernamentales que terminan siendo anti gobierno ruso.

Esta corriente está representada por el Fondo Soros, los Rotschild y Kissinger y Brzezinski como máximos estrategas de Washington. En Ucrania, sus aliados son el presidente Poroshenko, el ex primer ministro Arseni Yatzeniuk y Yulia Timoshenko, aunque ahora, al ser relegada por los anteriores políticos se está acercando a los neoconservadores y a Kolomoisky.

La línea de política exterior observada por la administración Obama ha sido la del Consejo de Relaciones Exteriores y no la de los neoconservadores como la de la administración Bush Jr. Por lo que, mientras los neoconservadores ucranianos exigen medidas extremas de Occidente contra Rusia, el CRE intenta llegar a un acuerdo con el presidente Putin y le han propuesto reconocer la adhesión de Crimea a cambio de desconocer el proyecto de la autoproclamada Novorossia en los territorios del sureste de Ucrania. En Rusia no hay aliados de los neoconservadores, excepto el opositor Navalny, que hoy ha perdido toda influencia. No obstante, sí existe una fuerza que cree en la salida bélica para recuperar el territorio de Ucrania, los denominados patriotas, que se caracterizan por una ideología tradicionalista y muy religiosa, enarbolada por el cristianismo ortodoxo y que creen en la reconstrucción de lo que denominan el mundo ruso, que equivale a los territorios del Imperio Ruso prerrevolucionario y veneran al último zar Nicolás II: esta fuerza nacional-patriota

a la que pertenece el geopolitólogo ya citado, Alexander Duguin, creador de la actual concepción geopolítica rusa, fue la primera que enarboló la lucha contra el golpe de Estado en Kiev en febrero de 2014 que derrocó al presidente Yanukovich.

Por lo que es significativo que el ex ministro de Defensa de Novorrosia, Igor Strelkov sea de nacionalidad rusa y pertenezca a esta corriente político-cultural.

No obstante, el gobierno de Putin no apoyó esta corriente debido a que su objetivo era la independencia de Novorossia por la vía militar y su posible inclusión a Rusia. Este objetivo se acompañó de un referéndum popular en el que ganó el sí a la independencia de la región. Pero, probablemente la estrategia del gobierno ruso sea que Novorossia se quede como parte de Ucrania con un estatus de federalización y pueda influir en el curso de la política de Kiev.

También existe el factor de que el CRE de Washington tiene importantes contrapartes en la élite rusa de corte liberal, como Segei Ivanov, coordinador de la oficina de Putin y el primer ministro Dmitri Medvedev. El representante oficial es el oligarca Mijaíl Friedman, cabeza del Grupo Alfa y su principal operador político Vladislav Surkov, quien tiene un puesto importante en la administración de Putin. El grupo de Medvedev pensaba que podía reelegirse en las elecciones presidenciales de mayo de 2012, pero al ser elegido nuevamente Vladimir Putin, este grupo se disciplinó a una línea más cercana a los patriotas, representada por Putin, aunque no pertenezca al núcleo nacional-patriota de Alexander Duguin.

Así, el círculo de Medvedev se esforzó por contener a Putin después de la reincorporación de Crimea a territorio ruso. En Crimea, Putin siguió la estrategia de los nacional-patriotas y aquí surgió Igor Strelkov, el grupo del CRE no pudo hacer nada y tuvo que reconocer la reincorporación de Crimea.

Pero el surgimiento de separatistas en el sureste de Ucrania y Strelkov como comandante de estas fuerzas, representaron una amenaza para el grupo conciliador pro estadounidense en la élite rusa, ya que los nacional-patriotas desde un principio deseaban la intervención de las fuerzas armadas rusas en Ucrania y calculaban que esto no produciría una guerra con Estados Unidos o la OTAN y que ingresar las tropas rusas era necesario ya que las sanciones contra Rusia y su satanización, tendrían lugar de cualquier forma.

En este sentido, la élite y la corriente nacional-patriota tenían razón, ya que las sanciones se aplicaron aunque el gobierno ruso seguía una línea mo-

derada y de no involucramiento y no se decidió a llevar a cabo acciones bélicas y así se perdieron cerca de 6000 vidas de civiles en el sureste de Ucrania. Sin embargo, de haberlo hecho, el conflicto hubiera escalado aún más.

Al parecer, la lógica de Putin ha sido la de la negociación con Occidente y la de conciliación de ambos grupos, incluso por sobrevivencia de su propio poder, ya que las sanciones impuestas a Rusia van dirigidas contra los intereses económicos de los oligarcas rusos, que pueden incluso intentar derrocarlo en un caso extremo. Por esta situación, Putin tiene que maniobrar.

Desde mayo de 2014, el grupo de CRE saboteó la actividad de Strelkov y el máximo nivel de descontento fue a mediados de junio. La línea nacional-patriota fue relegada y la línea conciliadora se expresó en las negociaciones con Europa, mediante el Consejo para la Seguridad y la Cooperación con Europa. La influencia de Surkov en el arreglo de la crisis, aumentó su influencia. En mayo de 2014 el presidente de Suiza y en ese momento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa visitó al presidente Putin y a raíz de esta visita, el presidente Putin se distanció de los líderes separatistas de Novorossia y surgió la iniciativa de los acuerdos de Minsk con participación de Ucrania, Francia y Alemania y Rusia como mediadora.

El enfrentamiento entre el grupo Alfa y los nacional-patriotas concluyó con la separación de Strelkov, a cambio de una fuerte ayuda institucional del gobierno ruso a Novorossia. Fue el momento del envío del primer convoy de ayuda humanitaria de tamaño gigantesco, de alimentos y medicinas y probablemente de ayuda militar, aunque no reconocida ni por Rusia ni por Occidente para la extenuada región, destruida por los bombardeos, sin agua y sin luz eléctrica, al borde de una crisis humanitaria que su propio gobierno no reconoció.

Por lo que a corto y mediano plazo lo más probable es que las regiones separatistas sigan insistiendo en su independencia del gobierno de Kiev y se acerquen más a Rusia aunque Moscú no desee reincorporarlas en su territorio.

Los acuerdos de Minsk

Los puntos que coordinan Putin, Merkel y Hollande en este formato son:

1. Implementación de medidas de los países para contribuir con una rápida salida del conflicto en el este de Ucrania.

2. Evaluar la futura constitución de una unidad de integridad territorial.
3. Avanzar en la firma de un acuerdo de paz que garantice el fin del conflicto, así como mantener las conversaciones a fin de terminar con la disputa territorial en el país.
4. El plan que han discutido los tres mandatarios es diferente a la propuesta de Rusia para resolver el conflicto, según dijo el jefe adjunto del gabinete del presidente ucraniano, Valeri Chali. "No existe ninguna base traída por alguien de Rusia, puedo decirlo con toda responsabilidad".
5. Se trata de una visión de la implementación de los acuerdos de Minsk "concebida por las delegaciones, los equipos de todas las partes, incluyendo la ucraniana, la francesa y la alemana", aseguró Valeri Chali.
6. La propuesta de los mandatarios de Alemania y Francia toma en consideración la situación cambiante de Donbás.
7. El gobierno alemán desmintió que durante la reunión se otorgará a los independentistas la autonomía en un territorio mayor que el acordado en septiembre de 2014 en Minsk y continuarán ciñéndose por los acuerdos anteriores. Esta información había sido publicada por el periódico alemán Sueddeutsche Zeitung.
8. Rusia espera que Ucrania reconozca los territorios que los independentistas lograron conquistar, pero que al momento de la firma de los acuerdos de Minsk estaban controlados por el gobierno de Kiev. Sin embargo, el presidente ucraniano, Petro Poroshenko, es reacio a reconocer los territorios que actualmente controlan los independentistas.
9. Medios franceses señalan que la reunión entre Merkel, Hollande y Putin tiene como propósito evitar que Estados Unidos envíe más armas a Ucrania porque esto solo avivaría el conflicto.
10. Pese a la disposición de Hollande y Merkel de reunirse con Vladimir Putin, estos también se reúnen con el presidente Petro Poroshenko en una clara señal de que su apoyo sigue siendo hacia el mandatario ucraniano.
11. Las reuniones no solo tratan sobre el conflicto ucraniano, sino también de asuntos económicos, comercio y energía. El mandatario francés y el canciller alemán recalcaron a Poroshenko durante su encuentro, que lograr un nuevo acuerdo es vital para terminar el conflicto.

Hollande aboga por esa iniciativa, aun cuando respaldó los disturbios que produjeron el golpe de Estado contra el presidente Viktor Yanukovich en febrero de 2014.

Por su parte, el asesor político ruso para asuntos internacionales, Yuri Ushakov, reiteró la posición de negociación de Moscú en las conversaciones a fin de potenciar el diálogo entre Kiev, los independentistas y el grupo de Contacto.

Ushakov aprobó el restablecimiento de los vínculos económicos entre Ucrania y Donbás, y subrayó la importancia que tiene para el Kremlin que Merkel y Hollande tomen en cuenta las propuestas de Putin.

La geopolítica del conflicto

> Primero que nada, lo que está en juego aquí no es solamente una lucha por las regiones orientales de Ucrania. Ni siquiera es una lucha por Ucrania, por decirlo así. Es una lucha estratégica geopolítica más amplia que empieza a perfilarse en el continente euroasiático, así como los nuevos lineamientos globales comienzan a desarrollarse.

La crisis de Ucrania tiene varios niveles de significado. Pero en el plano geopolítico es sobre si Europa seguirá desarrollando lazos económicos y políticos más estrechos con Rusia de los que tienen hasta la fecha; o si Estados Unidos tomará medidas más agresivas para reducir la velocidad, dar marcha atrás, y potencialmente romper, la creciente relación económica de Europa y Rusia.[7]

En contraste, los gobiernos de la UE han estado tratando de mantener las sanciones económicas en contra de Rusia, limitándose a seleccionar individualmente su aplicación, en lugar de sectores económicos enteros de Rusia, tal y como ha propuesto Estados Unidos, y la UE llama a un alto al fuego y negociaciones inmediatas entre ambas partes.

El comercio de importación y exportación de Alemania, Italia y Francia con Rusia, en varias categorías, ha crecido significativamente en la última década, incluyendo la producción y exportación de equipo militar. El desarrollo y exportación de dos portahelicópteros por parte de Francia hacia Rusia era simplemente un ejemplo de lo anterior. Sin embargo, a partir de Crimea, Estados

7 J. Rasmus, "Putin, Ucrania y el futuro de Europa", *Ria Novosti*, en: http://www.telesurtv.net/opinion/Putin-Ucrania-y-el-futuro-de-Europa-20140714-0030.html, 14 de julio de 2014.

Unidos presionó a Hollande para que no entregara los portaviones a Rusia. La reciente sanción económica de Estados Unidos en contra del banco más grande de Francia BNP por nueve mil millones de dólares, podría ser vista en parte, como la respuesta y amenaza de Washington a la entrega de los portahelicópteros a Rusia a pesar de la insistencia de Estados Unidos en sentido contrario.

Las propuestas de Estados Unidos para proveer a Europa de gas natural licuado son otro indicador de su intento por apartar a Europa del abastecimiento de energéticos rusos. Las actuales propuestas de Estados Unidos por un Tratado de Libre Comercio Transatlántico con Europa son sin duda otro indicador del giro de Estados Unidos hacia Europa. Con una economía combinada de apenas el tamaño de Estados Unidos, Europa es muy grande y un importante premio económico que permite a Rusia obtener un punto de apoyo considerable y la penetración económica de Rusia ya ha ido muy lejos a la vista de los intereses de Estados Unidos.

Basándonos en las tesis del profesor Wallerstein, el conflicto de Ucrania no es sino la punta de un gran iceberg donde se esconden los intereses de Rusia, Europa y Estados Unidos. Por distintas declaraciones que han hecho altos funcionarios de la administración estadounidense, Wallerstein asegura que lo que preocupa a Estados Unidos no es que Rusia se haga con el control del territorio ucraniano, sino algo mucho peor (para Estados Unidos): que pueda prosperar una alianza entre Alemania, Francia y Rusia.[8]

Esta idea realmente tiene mucho sentido, al menos si se analiza desde una visión geopolítica. Rusia, Francia y Alemania tienen intereses geopolíticos comunes, más aun en la situación global actual, en la que todo hace indicar que los polos de poder se están moviendo hacia el área Asia-Pacífico. El cambio de una centralidad "Atlántica" hacia otra que tenga su centro en el Pacífico preocupa (y con razón) a las potencias Europeas, que no temen tanto un conflicto entre Estados Unidos y China como una alianza entre los dos gigantes. Ante esa situación de desequilibrio de poderes, potencias como Alemania o Francia tendrían que buscar reequilibrar el tablero internacional, y qué mejor manera que encontrando en Rusia un nuevo aliado.[9]

8 I. Wallerstein, "Pánico por el pánico: Rusia y el sistema mundo hoy", *La Jornada,* en*:* http://www.jornada.unam.mx/2015/02/08/opinion/022a1mun, 8 de febrero de 2015.

9 J. P. Ventura, "El Orden Mundial del siglo XXI", en: http://elordenmundial.com/regiones/la-crisis-de-ucrania-una-cuestion-de-geopolitica-global/, 24 de octubre de 2014.

Ventura plantea que Estados Unidos teme que eso pueda ocurrir porque, en realidad, no es algo tan extraño:

> En la mente de Estados Unidos aún está cercano el recuerdo del veto que, en 2003, le hicieron Alemania, Francia y Rusia cuando pidió que el Consejo de Seguridad de la ONU avalara la intervención en Irak. Además, los últimos precedentes invitan a pensar que la relación entre Europa y Rusia no es tan tensa. La postura de Alemania respecto a Rusia en la crisis de Ucrania está siendo más incluyente que excluyente. En las conversaciones que están teniendo lugar, además de Ucrania y Rusia, están presentes precisamente Francia y Alemania.[10]

Rusia y Alemania pueden ser antiguos enemigos, pero en la actualidad comparten intereses. El 25% de las exportaciones de gas de Rusia se dirigen a Alemania, un negocio que beneficia tanto a las empresas rusas como a los hogares alemanes.

En el supuesto de que Alemania tuviera que elegir entre una alianza con Estados Unidos o con Rusia, los intereses geopolíticos y económicos apuntan a que la decisión de Alemania sorprendería a más de uno.

La defensa de los intereses nacionales caracteriza a todos los países. En este sentido, y en palabras de Vladimir Putin, "el oso ruso no le pedirá permiso a nadie" para hacer nada. No parece probable que Rusia de un paso atrás en su posición ante el conflicto de Ucrania, y es más, nadie debería esperarlo. Estados Unidos y Europa deben entender que, como hacen ellos, Rusia está defendiendo sus intereses. Según el profesor John Mearsheimer, son precisamente Estados Unidos y Europa los máximos responsables de la crisis de Ucrania, principalmente por la continua expansión de la OTAN hacia el Este.[11]

En este sentido, el realista estadounidense John J. Mearsheimer, argumenta que según la versión prevaleciente en Occidente, la crisis ucraniana puede ser causa de la agresión rusa solamente, ya que el presidente Putin anexó Crimea con el objetivo de resucitar el Imperio Ruso y puede incluso anexar el resto del territorio ucraniano, así como otros países en Europa oriental. Según esta visión dominante

10 *Idem*.
11 *Idem*.

en Estados Unidos y la Unión Europea, el derrocamiento de Víctor Yanukovich le dio un pretexto a Vladimir Putin para anexar una parte de Ucrania.

> Pero esta visión es errónea, los Estados Unidos y sus aliados europeos tienen la mayor responsabilidad en esta crisis. La raíz de este problema es la expansión de la OTAN, el elemento central de una gran estrategia para mover a Ucrania fuera de la órbita rusa e integrarla en Occidente.[12]

Crimea, con su mayoría tártara, formó parte de Rusia desde 1774. En 1954 Nikita Kruchev transfirió Crimea a la República Socialista Soviética de Ucrania. La decisión resultó muy polémica en Moscú: en su carrera como político, Kruchev había ascendido a través de las filas del Partido Comunista Ucraniano.[13]

En Sebastopol, la ciudad más importante de Crimea, Rusia tiene la base de su flota del Mar Negro. Según el último acuerdo firmado con el gobierno ucraniano, Rusia mantendría ese puerto hasta, al menos, 2042. "Rusia jamás, jamás, jamás abandonará Sebastopol" decía hace dos años Igor Kasatonov, comandante de la Flota Rusa del Mar Negro. Por razones geoestratégicas, Rusia no está dispuesta a perder la base de Sebastopol.

Mearsheimer es aún más crítico de la política exterior estadounidense cuando afirma que:

> Desde mediados de los noventas, los líderes rusos se opusieron terminantemente a la extensión de la OTAN… Para Putin, el derrocamiento ilegal del presidente pro ruso y democráticamente electo –que él correctamente denominó como un golpe de Estado– fue la última gota que derramó el vaso. Respondió con la toma de Crimea. Una península que él temía que albergaría una base naval de la Organización del Tratado del Atlántico Norte."[14]

12 J. J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault" en *Foreign Affairs*, 2014, pp. 1-12.

13 6 datos para entender Crimea, pieza clave del conflicto en Ucrania, en: http://www.principiamarsupia.com/2014/02/27/6-datos-para-entender-crimea-clave-del-conflicto-en-ucrania/, 27 de febrero de 2014.

14 J. J. Mearsheimer, *op. cit*., 2014, pp. 1-12.

Para Mearsheimer, las elites estadounidense y europea, han estado ciegas porque consideran que la lógica del Realismo tiene poca relevancia en el siglo XXI. Sin embargo, la crisis de Ucrania muestra que la *realpolitik* sigue siendo relevante e ignorarla conlleva un gran riesgo. En la concepción de Mearsheimer, a Washington puede no gustarle la posición de Moscú, pero debería entender la lógica detrás de esta: es la Geopolítica, las grandes potencias son siempre sensibles a las potenciales amenazas cerca de su territorio.

> Después de todo, los Estados Unidos no toleraría que distantes potencias desplegaran fuerzas militares en el hemisferio occidental, mucho menos en sus fronteras. Hay que imaginar el horror en Washington si China construyera una gran alianza militar y tratara de incluir en esta a Canadá y México.[15]

Mearsheimer cree que, pese a estas diferencias de enfoque, el conflicto tiene solución. Para el profesor, una solución a la crisis de Ucrania pasaría por adoptar un "espacio colchón" entre Europa y Rusia, tal y como ocurrió entre Occidente y la Unión Soviética. Mantener una serie de países (Bielorrusia, Ucrania, Moldavia…) que no estén en ningún bando, que sean neutrales. Algo así como la postura que mantuvo Austria en la Guerra Fría. No se puede pretender extender la OTAN hasta la frontera con Rusia, porque Rusia entiende que sus intereses se están viendo amenazados, y al orden mundial no le conviene una fricción entre bloques.[16]

La perspectiva China sobre un nuevo orden mundial

China es, sin lugar a dudas, un actor central en el escenario económico y político internacional. Su notable crecimiento y expansión económica, su presencia política en los principales foros internacionales, su desarrollo científico-tecnológico y sus inversiones económicas cada día más amplias en distintas regiones mundiales la convierten en uno de los ejes más importantes en la construcción de un nuevo orden internacional.

---

15 J. J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault" en *Foreign Affairs*, 2014, pp. 1-12.

16 J. P.Ventura, "El Orden Mundial del siglo XXI", *op.cit.*, en: http://elordenmundial.com/regiones/la-crisis-de-ucrania-una-cuestion-de-geopolitica-global/, 24 de octubre de 2014.

Con su espectacular crecimiento económico China pasó en dos décadas de país de la periferia a país central, actualmente en todas las regiones mundiales China se ha convertido en el centro del interés económico, político, académico y financiero global, en el que se comenta su rol de inversionista, su búsqueda de recursos naturales, su desarrollo científico-tecnológico, su presencia en distintos foros mundiales, sus alianzas y sus disputas regionales y de carácter hegemónico.

China ha declarado en múltiples foros que su ascenso como potencia es fundamentalmente pacífico. Sin embargo, algunos analistas como David Shambaugh consideran que el aumento de su aparato militar de seguridad es la manifestación de su "poder duro" tanto en posibles divergencias con sus vecinos regionales y frente a posibles amenazas de adversarios más allá de la frontera de Asia, especialmente de Estados Unidos, actualmente su socio comercial y competidor.[17]

En este sentido, José Ramírez Bonilla, señala que "otro aspecto importante es la obsesión histórica de China de convertir el país en una potencia global, que en la actualidad por lo menos comparta el poder con Estados Unidos en un ambiente multipolar".[18]

La República Popular China consciente de su creciente poder, actualmente aspira a ser la potencia principal en un mundo policéntrico. Su aspiración más que ser una potencia emergente, es volver a ocupar el estatus de gran potencia que tuvo durante siglos hasta mediados del siglo XIX, durante la época dinástica en la que se consideraba el centro del universo o "Reino del Medio", dentro de la lógica de su propio universo confuciano, y en el que los países vecinos como Japón, el Archipiélago Coreano y Tailandia eran considerados como países tributarios e integrados en la esfera de influencia de China en los que tenía un fuerte impacto cultural.

De todas las concepciones asiáticas de orden mundial, China sostuvo una noción sinocéntrica que perduró durante siglos, desde la primera Dinastia Shang (XXVIII a XI AC) hasta la caída del sistema dinástico con la Qing (1662-1911),[19] en la que China se consideraba el único gobierno so-

17 David Shambaugh, *China goes Global*, Oxford University Press, N.Y., 2013, p. 2.

18 Juan José Ramírez Bonilla, *China y su Entorno Geoplítico, políticas e instutuciones de la integración regional*, Colegio de México, 2014, p. 12.

19 Flora Botton Beja, "China Premoderna: diversidad dentro de la continuidad", en *Asia y África en la Historia*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, p. 83.

berano en el mundo, en el cual el emperador, considerado el hijo del cielo, era la figura central a través de la cual se organizaba el sistema dinástico confuciano. Su emperador en palabras de Henry Kissinger:

> era tratado como una figura de dimensiones cósmicas y se pensaba que era el nexo entre lo humano y lo divino… su dominio no era el Estado soberano de China, es decir los territorios bajo su égida, sino todo lo que había bajo el cielo dentro del cual China era la parte central civilizada del resto de la humanidad".[20]

Desde esta perspectiva la concepción sino-céntrica del orden mundial se definía por una jerarquía universal de China entre los países, mas que un equilibrio entre estados soberanos como el Sistema Internacional europeo. Con los Tratados de Nankin firmados el 29 de agosto de 1842 con el Imperio Brinánico, China se vió forzada a integrarse de forma desigual y humillante en el sistema mundial de naciones.

Durante los años de la revolución socialista dirigida por Mao Tse Tung, a partir de 1949, China se aísla del sistema internacional capitalista y del orden mundial postbélico que surge después de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente durante la etapa de la Guerra Fría, y se afirma como el líder de los países no alineados y en vías de desarrollo. Después de la muerte de Mao Tse tung, Deng Siao Ping inicia una era de reformas que impulsan la apertura comercial con Occidente y el crecimiento económico de China hasta convertirse actualmente en la primer potencia comercial mundial.

China sostiene oficialmente su concepción de un orden internacional multipolar, armónico y de cooperación entre las naciones, en el que no prevalezca el poder hegemónico de ninguna potencia, sino en el acuerdo y la cooperación para la solución de los problemas globales.

Dentro de la Academia China está surgiendo una nueva concepción de las Relaciones Internacionales en la que se rescata la filosofía china tradicional y la forma de ejercer la diplomacia de las antiguas Dinastías, como fundamento para la construcción e innovación de una nueva concepción china del orden internacional y de las relaciones entre las naciones, en las que autores como Yongjin Zhang, Qin Yaquing y Zhao Tingyan proponen nuevas formas de interpretación de la realidad internacional, entre las que destacan una renovación filosófica del principio de "todos bajo el cie-

20 Henry Kissinger, *China*, Debate, México, 2012, p. 35.

lo"… a fin de promover "una cosmovisión inclusiva que permita imaginar un mundo que es de todos y para todos".[21]

Para participar como uno de los grandes pilares en la construcción de un nuevo orden internacional no basta con su desarrollo económico, político o científico; es indispensable para China como actor central en el esenario Internacional, mostrar ante la comunidad mundial un serio compromiso frente a los grandes desafíos que enfrenta la sociedad global en el siglo XXI.

Conclusiones

El orden multipolar es ya una realidad en el comercio y en el orden geopolítico mundial; sin embargo, las potencias consolidadas después de la Segunda Guerra Mundial, básicamente Estados Unidos, acompañado de la Unión Europea, están tratando de detener este proceso y esto ha generado el creciente cerco militar que la OTAN está construyendo en Rusia y la carrera armamentista en el Mar de China.

Los conflictos bélicos que esta competencia geopolítica entre las potencias está generando son la causa de la actual situación en Siria, en donde la destrucción de hogares, trabajos y de los medios de subsistencia han expulsado de su país a los migrantes que en realidad son refugiados de guerra hacia Europa, causando un enorme caos y la aparición del racismo, la intolerancia y la xenofobia.

Este flujo de refugiados ha convertido a seres humanos que antes poseían una patria en desheredados indeseables que son tratados como si hubieran perdido su esencia humana.

Además, la persistencia de la crisis mundial iniciada en 2008 ha sido agravada por las sanciones comerciales y financieras impuestas a Rusia después de su reabsorción de Crimea. A su vez, Rusia ha impuesto contra sanciones la Unión Europea, lo que ha tenido como resultado la disminución del comercio y el deterioro de la ya difícil situación.

Una forma de evitar el subsiguiente desarrollo del poder multipolar mundial son los intentos de Estados Unidos por controlar y disminuir los precios del petróleo para así menoscabar el resurgimiento económico de

21 Yongjin Zhang, "Historia, Filosofía e Innovación Teórica en las Relaciones Internacionales desde la perspectiva China", en revista *Perspectiva Global*, ITESM, México, 2015, p. 33.

Rusia y la creación de tratados de libre comercio de gran alcance como el acuerdo Transatlántico, que intenta aislar más a Rusia y crear una zona de exclusividad entre la Unión Europea y Estados Unidos y el Acuerdo Transpacífico que también tiene como objetivo aislar a China comercialmente, acompañados ambos tratados de una mayor militarización en Europa y en la región de Asia Pacífico.

Todas estas medidas están complicando el desarrollo espontáneo de los nuevos procesos de fortalecimiento de las nuevas potencias, Rusia y China y lo más peligroso es que estas tensiones llevan a provocaciones militares en el Báltico y en el Pacífico que podrían desencadenar en conflictos bélicos, lo cual sería el escenario más catastrófico para la situación internacional actual por lo que, organismos como las Naciones Unidas y sus métodos de resolución pacífica de los conflictos hoy más que nunca son necesarios para dirimir las controversias por medio del diálogo y la negociación.

Referencias

"6 datos para entender Crimea, pieza clave del conflicto en Ucrania", http://www.principiamarsupia.com/2014/02/27/6-datos-para-entender-crimea-clave-del-conflicto-en-ucrania/, 27 de febrero de 2014.

Botton Beja, Flora, "China Premoderna: diversidad dentro de la continuidad", en *Asia y África en la Historia*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Duguin, A. "Не спешите оплакивать Русскую весну" (No se apresuren a llorar la primavera rusa), *Evrazia.org*, en: http://evrazia.org/article/2570, 2 de septiembre de 2014.

Friedman, G. "Ucraine and Middle East Crisis put NATO center stage", *Strategic Forecasting*, Austin, Texas, : https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/ukraine-and-middle-east-crises-put-nato-center-stage, 5 de septiembre de 2014.

Kagan, D. S., "Rebuilding America's Defenses a Report of The Project for the New American Century", en *Strategy, Forces and Resources For a New Century*, http://cryptome.org/rad.htm, septiembre de 2000.

Kissinger, Henry, *China*, Debate, México, 2012.

Labarique, P., "La antítesis de Kissineger, Donal Rumsfeld, un artista maquiavélico en el poder", *Voltaire.net.org*, http://www.voltairenet.org/article123817.html, 13 de febrero de 2005.

Mearsheimer, J. J., "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault" *Foreign Affairs*, 2014, pp. 1-12.

Ramírez Bonilla, Juan José, *China y su Entorno Geopolítico, políticas e instituciones de la integración regional*, Colegio de México, 2014.

Rasmus, J., "Putin, Ucrania y el futuro de Europa", *ria Novosti,* en: http://www.telesurtv.net/opinion/Putin-Ucrania-y-el-futuro-de-Europa-20140714-0030.html, 14 de julio de 2014.

Ruiz González, F., "Known and Unknown": Donald Rumsfeld ante la historia", Documento De Análisis del IEEE, Ministerio de Defensa de España, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA04-2011Known_and_Unknown.pdf, febrero de 2011.

Shambaugh, David, "A cease fire in Ucraine reveals Kiev's straint position", en *China goes Global*, Oxford University Press, N.Y.

Stratfor, en https://www.stratfor.com/analysis/cease-fire-takes-effect-ukraine,2013.

Ventura, J. P., "El Orden Mundial del siglo XXI", http://elordenmundial.com/regiones/la-crisis-de-ucrania-una-cuestion-de-geopolitica-global/, 24 de octubre de 2014.

Wallerstein, I., "Pánico por el pánico: Rusia y el sistema mundo Hoy", *La Jornada,* http://www.jornada.unam.mx/2015/02/08/opinion/022a1mun, 8 de febrero de 2015.

Zhang, Yongjin, "Historia, Filosofía e Innovación Teórica en las Relaciones Internacionales desde la perspectiva China", en revista *Perspectiva Global*, ITESM, 2015, México.

LAS RELACIONES RUSIA-EUROPA: UNA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA Y ENERGÉTICA

Abner Munguía Gaspar*

Resumen

Las relaciones entre Europa y Rusia en el periodo de posguerra fría se caracterizaron por un escenario complejo, en el que Rusia transitó de un escenario de subordinación hacia Occidente y en donde no pudo oponer la suficiente resistencia a la expansión de la OTAN. Sin embargo, esa tendencia cambio, con la llegada al poder de Vladimir Putin, quien comprendió el valor estratégico del petróleo y el gas natural para contrarrestar la presión militar de la OTAN, sometiendo a las naciones europeas de la alianza militar a una contraofensiva energética, por medio del control del mercado de hidrocarburos, manifestado mediante el dominio de estratégicos gasoductos como el Nord Stream, que le permiten al Kremlin conectarse con Alemania, consolidando las bases geográficas que hacen del *Heartland* o corazón continental la zona fundamental de Eurasia, zona geográfica que se caracteriza por su centralidad geopolítica en el contexto de poder internacional y de la cual Rusia se consolida como su principal actor.

La expansión de la OTAN en la posguerra fría: visión estratégica de Rusia

Las relaciones entre Rusia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han sido históricamente complejas, no solo por las rivalidades que se gestaron en el marco de la Guerra Fría, sino que es más importante el dinamismo que estos dos actores han mostrado en el contexto

* Doctorante en Ciencias Sociales, con especialidad en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Profesor de asignatura en la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán SUAYED. Sus principales líneas de investigación son los estudios de la geopolítica de los recursos naturales, estudios regionales, teoría de las relaciones internacionales. Actualmente desarrolla el proyecto doctoral "La nueva geografía de la energía y los recursos estratégicos y críticos". Correo electrónico: abnmunguia@gmail.com.

histórico, posterior a ese conflicto, donde la disolución del llamado "imperio del mal", personificado de acuerdo con la visión estadounidense por la Unión Soviética, no impidió que la OTAN continuara con una agenda ofensiva, orientada en absorber a las naciones que formaron parte de la esfera de influencia soviética, de forma que Rusia, la nación más importante de la diluida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se vio forzada a ceder a las presiones provocadas desde occidente para acorralarla a un estado de indefensión estratégica.

Esta dinámica se sustentó por medio de la visión que el liderazgo político y militar de los Estados Unidos estableció en relación con la necesidad de que Washington no cayera en un nuevo periodo aislacionista, similar al que aconteció durante los años de 1919-1939, donde la presencia y capacidad de decisión de Estados Unidos en Europa resultaba fundamental, situación por la cual la contención de una Rusia debilitada era más que apremiante, ya que en el Pentágono siempre han sido conscientes del potencial político, económico, energético y militar de Moscú; por ello, la estrategia se enfocó en mantener una Rusia débil y sobre todo absorber al interior de la OTAN, así como de la Unión Europea a las naciones que en el marco de la Guerra Fría se mantuvieron alineadas al pacto de Varsovia.

En este sentido, al concluir la confrontación bipolar, el liderazgo político y militar en Washington consideró que era importante mantener una presencia decisiva en Europa, sobre todo en las esferas políticas, económicas y militares. Lo anterior responde a la visión de diversos teóricos como Zbigniew Brzezinski, quien definió que la caída de la Unión Soviética provocó la creación de un "agujero negro geopolítico en el centro de Eurasia",[2] situación que a su juicio inició el surgimiento de una "zona gris", en la que otras naciones intentarían luchar por el vacío de poder que se creó en el espacio geográfico ex soviético, fundamentalmente en Europa del este.[3] En consecuencia, de acuerdo con Sánches Pereyra, la misión de la OTAN a partir de ese momento histórico se definió en razón de asegurar que "Europa del este no llegará a ser de nuevo una región de competencia diplomática entre Francia, Alemania, Gran Bretaña y Rusia".

2 Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, p. 87.

3 Antonio Sánchez Pereyra, *La geopolítica de la expansión de la OTAN,* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2003, p. 99.

En este orden de ideas, es claro que los Estados Unidos deseaban tomar una ventaja estratégica en el contexto geográfico europeo, en un momento en que las principales potencias que han ejercido un dominio fundamental sobre el este europeo, Rusia y Alemania, se encontraban debilitadas, ya que la segunda iniciaba un proceso de unificación que habría de ser largo y costoso, mientras que la primera emanaba como una nación derrotada del largo conflicto bipolar.

Este contexto histórico tiene su propio reflejo en el marco de pensamiento geopolítico, instaurado por el geógrafo inglés, sir Halford Mackinder, quien planteó que las naciones anglosajonas, Inglaterra primero y Estados Unidos después, deben evitar que la región pivote conocida como "Corazón territorial" o *Heartland*, se encuentre bajo el comando ruso o alemán, ya que estas naciones poseen la capacidad de actuar como actores "organizadores" del espacio geográfico eurasiático, por tanto, desde la perspectiva anglosajona deben mantenerse distanciadas e incluso hacer que se enfrenten entre sí.[4]

Lo anterior permite a las naciones que gozan de una geografía marítima, como el Imperio Inglés en el siglo XIX y los Estados Unidos durante el siglo XX y lo que ha transcurrido del XXI, un marco de mayor ventaja geoestratégica en virtud que son conscientes del potencial político, económico y militar de Rusia y Alemania, naciones que actuando bajo una sola sinergia son capaces de alterar la correlación de fuerzas en el espacio geográfico euroasiático.

Por ello, en el contexto del fin de la Guerra Fría, era el momento crucial para la naciente potencia unipolar, Estados Unidos, tomar el control de Europa y sobre todo influir sobre la política alemana y rusa, como elementos decisivos que contribuirían a consolidar el posicionamiento geoestratégico de los Estados Unidos, utilizando su principal arma militar del periodo de posguerra fría, misma que se consolidó por medio de la expansión de la OTAN, en la región limítrofe entre la nación germana y la eslava.

Por esta razón, resulta comprensible la toma de decisiones por parte del liderazgo político y militar de la OTAN, particularmente de los Estados Unidos, en expandir a la alianza militar, toda vez que dicha acción se manifiesta como un cerco dirigido hacia Rusia, ya que esta nación, incluso en el periodo inmediato posterior al colapso de la Unión Soviética, se temía, al

4 Colin S. Gray, "In Defence of the Heartland. Sir Halford Mackinder and his critics a hundred years on", en: Brian W. Blouet, *Global Geostrategy Mackinder and the Defense of the West*, Frank Cass, London-New York, 2005, pp. 17-26.

interior del Consejo de Seguridad de los Estados Unidos, que Rusia podría volver a resurgir y posicionarse como una potencia geopolítica en la región, de forma que se le llegó a catalogar como una fuerza geopolítica propia de una "fuerza de la naturaleza".[5]

No obstante la clara debilidad de Rusia en el marco posterior a la conclusión de la Guerra Fría, la fuerza geopolítica, innata al pueblo ruso, se posicionó como una de las principales amenazas a la seguridad y al posicionamiento político y militar de los Estados Unidos, situación que se hace manifiesta en la siguiente declaración de William Safire, importante funcionario del Pentágono:

> En las próximas décadas, Rusia –con su culta población y ricos recursos naturales no obstaculizados por el comunismo– se levantará de nuevo. Sus líderes perseguirán objetivos irrendentistas bajo la apariencia de protección del "exterior cercano". La única manera de impedir la futura agresión sin guerra es mediante una defensa colectiva. Y solo en los siguientes pocos años inmediatos, con una Rusia débil, tenemos la oportunidad de asegurar la vulnerabilidad.[6]

Este contexto enfatiza la funcionalidad del expansionismo desarrollado por la OTAN al concluir la Guerra Fría, ya que esta estrategia político-militar obedece al deseo de contener y eventualmente destruir a una fuerza geopolítica capaz de detener las ambiciones de control sobre el espacio geográfico euroasiático emancipado por parte de los Estados Unidos, toda vez que Washington es conocedor de las capacidades y deseos imperiales de la nación eslava. Sin embargo, se debe tener presente que Washington no debería mostrarse sorprendido por el hecho de que una vez que Rusia recobrara su posición geopolítica y geoestratégica, reclamara un trato y una proyección política y económica, propia de una potencia, en virtud que los mismos Estados Unidos han mostrado en su dinámica histórica un proceso de orden expansivo, en el transcurso de adquisición y de control de diversos espacios territoriales.

Al verse colapsado el comunismo, Rusia adquirió una ventaja de índole económica[7] que le permite competir con el mundo capitalista ésta se sitúa

5 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.*, p. 102.

6 *Idem*.

7 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes. La nueva geopolítica de la energía*, Tendencias Editores, Barcelona, España, 2008, p. 131.

en razón de ejercer un control soberano sobre sus recursos naturales, al tiempo que no tiene que subsidiar a diversas economías, que para mostrar respaldo político hacia Moscú, debieron ser subvencionados parasitariamente durante el largo conflicto Este-Oeste.

Por ello, no es de extrañar que los sectores estratégicos de recursos naturales, principalmente el petróleo y el gas, fueran los objetivos de control y venta por parte de la clase de oligarcas que surgieron en el caos político y económico, acaecidos en el periodo posterior al colapso de la Unión Soviética, de forma que estos en algunos casos representaban los intereses de las empresas más importantes del sector petrolero de occidente, principalmente de los Estados Unidos.[8]

Por otra parte, hombres con más sabiduría y templanza en el ámbito político y diplomático como el ex embajador estadounidense George Kennan, padre fundador de la doctrina de la contención, practicada por los Estados Unidos en el periodo de la Guerra Fría, definió que la extensión de la OTAN hacia la periferia de la naciente Federación Rusa, representa el peor error estratégico, cometido por el diseño de la política exterior de los Estados Unidos en la posguerra fría,[9] en virtud que la presión ejercida sobre Moscú, solo avivaría deseos de orden imperial, que siempre han estado presentes en el contexto político y militar de Rusia.

No obstante, el deseo de algunos analistas y grandes conocedores de la política exterior de los Estados Unidos, en razón de mantener una relación hacia Rusia más pausada y definida por un marco de acercamiento y conciliación, empero, la realidad indica que el liderazgo político-militar en Washington y el Pentágono, se ha orientado en mantener una agenda focalizada hacia la confrontación, dinamizada en los mecanismos propios de la extensión de la OTAN, afectando claramente el interés nacional de Rusia.

Lo anterior toma lugar, toda vez que se visualiza a Moscú como un estorbo en el camino de establecer un orden mundial hegemónico donde el espacio geográfico ocupado por esta nación es tan grande y densamente rica en materias primas estratégicas en el contexto de minerales y energéticos que son fundamentales para propulsar a las economías occidentales, necesitadas de estos recursos, ya que es conocido el potencial tecnológico y militar de la nación eslava, misma que actuando en un marco de compe-

8 Ana Teresa Gutiérrez del Cid, *El Fénix de oriente: Rusia como potencia global en el siglo XXI*, Montiel & Soriano Editores, México, 2009, pp. 48-53.

9 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.,* p. 104.

tencia intercapitalista es capaz de ser un rival de alto nivel,[10] porque posee los insumos estratégicos más importantes para establecer las bases de competencia capitalista que han consolidado, por medio del control de los recursos energéticos más importantes en el actual sistema internacional como son el petróleo y el gas natural.

Por lo anterior, los estrategas estadounidenses no olvidan que Rusia, debido a su posición geográfica, posee un factor de ventaja innato, ya que como lo indica Henry Kissinger ex secretario de Estado estadunidense: "Rusia, quienquiera que la gobierne, se encuentra a caballo sobre el territorio al que Halford Mackinder llamó *meollo geopolítico* y que es heredera de una de las tradiciones imperiales más poderosas".[11]

Bajo este contexto, es fundamental comprender que de acuerdo al marco de pensamiento ruso, el colapso de la Unión Soviética, desde el punto de vista geográfico, representó una catástrofe, ya que retrocedieron las fronteras de esta nación a niveles propios del siglo XVII.[12]Lo anterior, se manifestó de una forma drástica, en virtud que con el derrumbe soviético las fronteras occidentales retrocedieron a las mismas que poseyó el Imperio Ruso, y que se mostraron horadadas en 1945, momento en que las tropas alemanas nazis invadieron Rusia. Una situación semejante se presentó en el flanco sur colindante al Cáucaso, región que cayó bajo el dominio de Rusia desde el siglo XIX, y que en el contexto de posguerra fría, Moscú perdió su influencia sobre esta región que ahora se iniciaban a la vida independiente. En este sentido, con el colapso de la URSS, la naciente Federación Rusa, se veía replegada y reducida en su ámbito de control geográfico y político en el espacio euroasiático.

Este marco de referencia abre uno de los capítulos más importantes y trágicos en la historia de esta nación, toda vez que tuvo que iniciar un proceso de asimilación y de auto comprensión, donde quedó a merced de los intereses occidentales, quienes vieron en Rusia la posibilidad de castigarla después de

10 Michael Chossudovsky, *Globalización de la pobreza y Nuevo Orden Mundial*, siglo XXI Editores, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2002, p. 273.

11 Henry Kissinger, *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 810-811.

12 Stratfor Global Intelligence, "The Geopolitics of Russia: Permanent Struggle", 24 de noviembre de 2011, disponible en:*http://www.stratfor.com/analysis/20081014_geopolitics_russia_permanent_struggle*, 24 de noviembre de 2016.

haber perdido la Guerra Fría, ya que la nación eslava, no tuvo un proceso de integración hacia la comunidad internacional, tal como fue prometido al inicio de la desaparición de la URSS, ya que la Federación Rusa inicialmente no fue aceptada en diversos organismos internacionales tan fundamentales para que su economía funcionara de acurdo con los postulados liberales, como son la Organización Mundial del Comercio o el G-7, organismos en los que Rusia ha sido aceptada después de largos procesos de negociación, donde Moscú cedió a ciertas presiones occidentales, como es el hecho que en el núcleo del G-7 + Rusia, conocido más comúnmente como G-8, Rusia no fue aceptada en la mesa de debates y discusión de temas como los de índole financiera.[13]

Todo este estado de hechos, llevó a establecer un profundo mecanismo político y económico, por medio del cual Rusia debió adaptarse a una nueva realidad, donde Estados Unidos, por medio de sus instrumentos militares y fundamentalmente por medio de la OTAN, logró posicionarse en las puertas de Moscú, este hecho tiene grandes repercusiones de índole estratégica, de modo que al interior de la alianza atlántica, se llegó a temer que Rusia se pudiera transformar en una reedición de la Alemania de entreguerras, por lo que se generó una analogía histórica de Rusia en la posguerra fría, con el contexto político-diplomático del Pacto de Locarno,[14] instrumento diplomático que proveyó de armas políticas a Alemania en el inicio de la década de 1930 del siglo pasado para rearmarse y posicionar una fuerza estratégica de índole militar en las fronteras que el pacto no contempló como importantes, mismas que se instalaron en el frente oriental de Alemania.

En consonancia con este antecedente histórico, los Estados Unidos establecieron que no estaban dispuestos a tomar este riesgo político con Rusia, de forma que sería más conveniente presionarla militarmente y obligarla a ceder en las pretensiones políticas y económicas de occidente; Asimismo la presencia de la OTAN en naciones como Polonia hacía que Rusia se sintiera mucho más presionada, ya que desde ese país, los bombarderos y misiles estratégicos de los Estados Unidos podrían acceder al espacio territorial ruso en cuestión de minutos.[15]

En consecuencia, Rusia tendría que decidir si verse amenazada de esa forma o realizar una contraofensiva que solo podría recaer en el vector de

13 Diario Crítico, "Respaldan la incorporación de Rusia al grupo de los 8", en: *http://www.diariocritico.com/general/130140*, 25 de enero de 2016.

14 Antonio Sánchez Pereyra, *op cit,* p. 107.

15 *Ibidem.*, p. 110.

las fuerzas nucleares, ya que con el colapso soviético, una cantidad importante de material militar de la URSS, quedó en manos de naciones libres que ahora bajo el mando militar de la OTAN utilizan ese mismo equipo para amedrentar la periferia geográfica rusa, revertiendo así el equilibrio de fuerzas militares convencionales.

Este contexto, ha hecho que Rusia piense en las diversas estrategias que podría adoptar en un contexto donde se viera forzada a responder a tal agresión, de forma que al Kremlin no le quedó otra alternativa que establecer mecanismos de respuesta orientados para lanzar un ultimátum, mismo que si no fuera cumplido tendría que ser proseguido de un ataque preventivo de índole nuclear.[16]

Esta forma de percibir los hechos y acentuaciones estratégicas realizadas en el contexto de la expansión de la OTAN hacia el flanco europeo de Rusia, establece que occidente nunca dejó de concebir a Rusia como un enemigo que debía ser reducido a su mínima expresión, toda vez que la retórica pronunciada por el liderazgo de la OTAN, en razón que la alianza, no se encuentra dirigida contra ningún enemigo en específico, es carente de valor y orientación estratégica.

En este sentido, el ruso Alexei Pushkov, gran analista de asuntos internacionales, expresa:

> Las alianzas político-militares no existen en atención a propósitos caritativos. Están simplemente dirigidas contra alguien o algo. La conclusión que se hace es que la expansión de la OTAN hacia Europa del este solo puede estar dirigida contra un país: Rusia.[17]

Esta dinámica de confrontación, queda asentada en la visión que presenta un constante estado de tensión entre Rusia y la OTAN, ya que, tal como lo afirma Pushkov:

> Con el tiempo, Occidente solo puede perder con la confrontación con Rusia. Es un país inmensamente rico, con una impresionante tradición militar y tecnología altamente desarrollada. Aun ahora permanece como un súper poder nuclear y parece improbable que permanezca militarmente débil indefinidamente. Una vez repuesta, podría ser cuestiona-

16 *Ibidem.*, p. 109.
17 *Ibidem.*, p. 115.

> do qué tan significativas son las garantías americanas para los nuevos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.[18]

En consonancia con lo anterior, es de resaltar que el matiz expuesto por la OTAN, con relación a la explicación sobre las razones de su expansión como un elemento que motivaría el equilibrio de las relaciones entre Europa y Rusia, lo cierto es que estas solo se agravaron y se inició una nueva dinámica marcada por la confrontación entre Rusia y su contraparte europea en el ámbito militar. Esta situación parece establecer una serie de mecanismos en donde los Estados Unidos y su brazo armado en Europa se quedaron sin un enemigo visible después del colapso Soviético, toda vez que los grandes gastos e inversiones que alimentaron durante el conflicto bipolar al complejo militar e industrial, se vieron drásticamente reducidos, dejando sin motivo o razón de existencia a una alianza militar que, al no tener un objetivo claro, parecía perder su razón de ser y por tanto de existir.

Bajo este orden de ideas, se presenta un hecho de fundamental importancia, que indica que Estados Unidos, no obstante de ser el vencedor de dos guerras mundiales y una Guerra Fría, aún considera que una Rusia reposicionada puede ser una amenaza a sus intereses estratégicos en el contexto geográfico euroasiático, región del mundo que es fundamental para ejercer un dominio auténticamente global y mismo que es primordial para los Estados Unidos en un contexto internacional en el que las materias primas más importantes para propulsar al sistema económico capitalista se localizan en esa región del planeta. Asimismo, ese sistema económico requiere de crecientes insumos energéticos y minerales, mismos que se localizan mayoritariamente en Eurasia, región en la que Rusia, ejerce una presencia geográfica esencial.

Esta situación obligó a Washington a desarrollar un marco de política exterior hacia la región geográfica periférica de Rusia, mediante la estrategia de expansión de la OTAN, misma que fue ideada con la intención de generar zonas de choque entre los intereses de Rusia y sus naciones vecinas, ya que a estos países, de acuerdo a la visión geoestratégica de Washington, deben mantenerse bajo un conflicto constante, intensificando la conflictividad e incluso creando una amenaza focalizada hacia Rusia, misma que no es del todo real. Conjunto de elementos que alimenta el

18 *Ibidem.*, p. 113.

motor del keynesianismo militar, al mismo tiempo que fomenta divisiones entre las naciones de Europa del este y Rusia.

Lo anterior se encuentra motivado en el hecho que de acuerdo a los análisis de los Estados Unidos, Rusia, con o sin la ampliación de la OTAN, se encuentra capacitada para establecer su retorno, realizando reclamos geopolíticos, que estarían sustentados en el fortalecimiento económico de dicha nación. Por ello, la ampliación de la OTAN, se ha manifestado como el instrumento más eficaz para impedir que Rusia pudiera volver a fortalecerse y ser una nación fuerte.

No obstante, grandes líderes políticos de la nación eslava, como el ex Primer Ministro Yevgeny Primakov, admitieron que aceptar la expansión de la OTAN, fue el principal error cometido por Rusia en la década de 1990; Asimismo admite que al gobierno ruso no le fue posible luchar contra esa expansión, en virtud de lo devastada que emergió la economía rusa al periodo de posguerra fría, así como al caos político que prevaleció a inicios de esa década.

Asimismo, se debe considerar que en el contexto del acta fundacional de las relaciones entre Rusia y la OTAN, nunca se tomó en cuenta el interés nacional de Rusia, de forma que en lugar de ejercer un proceso gradual de integración hacia los mecanismos de gobernanza europeos, se catalogó a Moscú como un "poder Euroasiático", del mismo modo se establecían las bases para que Rusia en un futuro pudiera establecer sus propios mecanismos de defensa e incluso reestructurar una alianza militar propia.

Este hecho se ha visto catapultado por la dinámica que Rusia ha adquirido en formalizar una serie de alianzas políticas y de defensa con otras naciones que a todas luces no se encarrilan en razón de los deseos expansionistas del liderazgo político y militar de la OTAN, en consecuencia y no obstante que en la década de 1990, Rusia contó con un presidente denominado por la nomenclatura rusa como "Atlantista",[19] es decir, marcadamente pro-occidental, en la figura de Boris Yeltsin, en 1997, se inauguró el acercamiento de tres piezas fundamentales en el tablero de ajedrez euroasiático: Rusia, China e Irán. No obstante, Rusia, poseedora de la mayor tecnología militar de las tres naciones, proyecta sus intereses sobre todo

19 La visión política atlantista en el contexto ruso hace referencia a una orientación política de acercamiento e incluso de integración del país eslavo a las instituciones políticas occidentales.

el espacio euroasiático, logrando cohesionar a los otros dos jugadores que desempeñan papeles fundamentales en dicho marco geoestratégico.

En este sentido, de acuerdo a la cosmovisión política de Rusia, se tornaba necesario establecer mecanismos de acción para contrarrestar el ascenso de la OTAN, no solo como una amenaza a su seguridad sino también como la máxima alianza militar del planeta.[20] Es importante enfatizar que la OTAN, consciente de la posibilidad histórica de acorralar a los rusos y hacerlos retroceder, no perdieron oportunidad en dejar a Rusia aún más asediada por medio del ingreso de las naciones bálticas al seno de la OTAN, situación que pretendía establecer un proceso de estrangulamiento sobre el terreno de Kaliningrado,[21] enclave ruso de gran valía estratégica, debido a que es un puerto con acceso marítimo permanente libre de hielo; asimismo, este es vital, ya que desde esa región Rusia puede amedrentar a sus contrapartes europeas porque desde ahí logra consolidar el emplazamiento de misiles estratégicos.[22]

Por otra parte, el planteamiento inicial de la expansión de la OTAN, también contempló la posibilidad de absorber a Ucrania, principal pieza geopolítica de Rusia para mantenerse como una nación de alcances europeos. Esta acción estuvo orientada por los estrategas de la OTAN para dejar a Rusia sin el componente naval necesario para la protección de sus intereses en el Mar Negro. Por ello, la base naval en Sebastopol posee un gran valor estratégico para Rusia, razón para que la OTAN sumara a esta nación al bloque militar, ya que con ello establecería un marco estratégico en el que la dejaría sin posibilidad de proyección de poder naval.[23]

En este mismo sentido, se torna fundamental la comprensión de los objetivos geoestratégicos que se presentan como fuerzas dinamizadoras en el proceso de expansión de la OTAN, que son fundamentales para comprender las relaciones entre Rusia y la OTAN en el marco histórico posterior a la conclusión de la Guerra Fría.

---

20 Ivo Daalder, James Goldgeir, "Global NATO", en *Foreign Affairs,* septiembre-octubre, vol. 85, No. 5, 2006, pp. 105-113.

21 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.,* pp. 126-127.

22 Stratfor Global Intelligence, "Russian Missiles on NATO's Border", en: http://www.stratfor.com/analysis/20101130_russian_missiles_natos_border, 1 de diciembre de 2016.

23 Arthur Lepic, "The Outrageous, Strategy to destroy Russia", Red *Voltaire Red de Prensa no alineados*, en: http://www.voltairenet.org/article30038.html, 22 de julio de 2016.

Este escenario de conflicto también se ha prolongado hacia la geografía del océano Ártico, en virtud de que esta región al ser pretendida mayoritariamente por Rusia, presentan una serie de hechos que correlacionan y consolidan la importancia del espacio geográfico euroasiático, partiendo de elementos básicos de la geopolítica angloamericana,[24] con la apertura a la navegación en el océano Ártico, se abre un corredor geoestratégico que permite establecer un puente que podrá consolidar a Eurasia como el centro de poder mundial, de ahí la importancia de la presencia militar de la OTAN como fuerza armada, orientada al control estratégico de dicho espacio geográfico.

El control de Eurasia como objetivo geopolítico de Estados Unidos y la respuesta energética rusa en la era de Vladimir Putin

Bajo este orden de ideas, se torna claro que la expansión de la OTAN no persigue un equilibrio de relaciones recíprocas, ni tampoco consolidar un proceso de paz en las zonas geográficas que fueron controladas por la Unión Soviética. Por el contrario, desde la caída de la URSS se han multiplicado los factores de desestabilización, no solo en Europa del este sino en toda la región periférica de las fronteras de Rusia, nación que es fundamental para consolidar un proceso no solo de una nueva estructuración política y económico-financiera mundial, sino que Rusia, debido a su extensión territorial de carácter euroasiático "sostiene la llave no solo para una futura coalición anti estadounidense, sino también para un mundo multipolar".[25]

Este contexto fortalece su posicionamiento geopolítico, mostrado una y otra vez en los preceptos de Sir Halford Mackinder, en virtud que se torna claro que la expansión de la OTAN, y por tanto un acoso cada vez más pronunciado sobre Rusia, no responde a intereses cortoplacistas de ciertos *lobbies* y cabilderos europeos al interior del congreso de los Estados Unidos, así como tampoco se puede concebir bajo el análisis de lucha y conflicto electoral al interior de dicha nación.

24 En este sentido, hago referencia a los postulados teóricos del almirante estadounidense Alfred Thayer Mahan, así como del geógrafo inglés Sir Halford Mackinder.

25 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.*, p. 179.

Por el contrario, la dinámica de expansión se conceptualiza en el control del Heartland o Corazón territorial de Eurasia, mismo que reside en los territorios centrales de Rusia, fundamentalmente en la región extrema de Siberia, zona rica en hidrocarburos, minerales, tierras raras y otros insumos estratégicos.[26]

En este sentido, la expansión de la OTAN, no es otra cosa que la puesta en marcha de los instrumentos de índole geoestratégica que le permite a los Estados Unidos, por medio de la presencia militar de la OTAN, desestabilizar las regiones periféricas de Rusia, circunstancia que le permitiría eventualmente a Washington, mantener su posicionamiento estratégico y hegemónico sobre Eurasia, región que posee a los únicos actores políticos y económicos capaces de rivalizar con los Estados Unidos, en el contexto de control y hegemonía global.[27]

Estados Unidos ha perseguido esta tarea por medio del objetivo de controlar Eurasia, ejerciendo sus facultades de árbitro geopolítico, es decir, ha buscado posicionarse en el escenario político, económico y estratégico euroasiático por medio de su proyección geopolítica hacia la región, utilizando métodos propios del equilibrio de poder, es decir, Washington siempre ha buscado establecerse como un actor decisor en el marco geográfico euroasiático, de forma que al influenciar la dinámica política de esa vasta región, persigue controlar a las fuerzas políticas y económicas, que serían capaces de disputarle su posicionamiento hegemónico en el mundo.

De esta forma, se puede afirmar que los cuatro imperativos estratégicos de los Estados Unidos para controlar la región Euroasiática y que sirve de sustento estratégico en la formulación de su política exterior enfocada en la contención de este bloque son:[28]

1. El ejército de los Estados Unidos debe dominar completamente América del Norte.

---

26 Stratfor Global Intelligence, “the changing geopolitical importance of Siberia”, en: http://www.stratfor.com/sample/analysis/changing-geopolitical-importance-siberia, 22 de abril de 2016.

27 Zbigniew Brzezinski, *op. cit.,* p. 18.

28 George Friedman, Meredith Lebard, *The Coming War with Japan*, Nueva York, St. Martin´s Press, 1991, pp. 19-27, en: John Saxe-Fernández, *Geoeconomía y geopolítica del Caribe, Cuba, Estados Unidos, México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1997, p. 17.

2. No debe de existir ninguna otra potencia o grupo de potencias en el hemisferio occidental con capacidades económico-militares para poner en entredicho la hegemonía de los Estados Unidos.
3. La Marina de los Estados Unidos debe tener la capacidad de mantener a Eurasia fuera del hemisferio occidental para lo cual debe de controlar las líneas de comunicación marítima.
4. Ninguna nación euroasiática debe ser capaz de poner en dificultades el domino estadounidense sobre los océanos, lo que se logra orientando sus energías hacia las amenazas y las guerras terrestres dentro de Eurasia.

No obstante, esta visión de acuerdo con las capacidades de control político, económico y militar que Estados Unidos pretende imponer sobre Eurasia, resulta preocupante para el liderazgo político y militar de dicha nación que al interior del Kremlin se desarrolle una visión de índole geopolítica, denominada como *eurasianismo*,[29] de forma que Rusia, no obstante los diversos lineamientos políticos de los diferentes partidos al interior de la Duma, estos presentan una marcada inclinación hacia el desenvolvimiento de Rusia como un actor fundamental en el espacio geográfico euroasiático.

Máxime que Rusia es una nación que por tradición he ejercido un papel fundamental en toda la región, que ejerce una influencia importante no solo en Europa, sino cada vez y con más intensidad en Asia, en virtud de la preponderancia que dicha región adquiere como el centro de los asuntos políticos y económicos mundiales,[30] situación que la posiciona como la región con mayor demanda de energéticos fósiles del mundo,

29 La visión política euroasianista, en el contexto del pensamiento político ruso, se refiere a un acercamiento de Rusia tanto a Europa (pero no desde una posición subordinada), así como hacia el continente asiático, de forma que Rusia cuando es dirigida por elites de corte eurasista, la nación eslava tiende a consolidar proyectos de nación fundamentados en un fuerte nacionalismo e incluso con una orientación de carácter imperial, misma que choca con los intereses de potencias marítimas como los han sido Inglaterra y los Estados Unidos.

30 Giovanni Arrighi, Iftikhar Ahmad, Miin-wen Shih, "Las hegemonías occidentales desde la perspectiva histórica mundial", en: Giovanni Arrighi, Beverly J Silver, *Caos y orden el sistema-mundo moderno*, Akal Ediciones, España, 1999, pp. 267-274.

energía que está dispuesta a exportar, toda vez que por medio del gran complejo de transporte de petróleo y gas hacia Europa y Asia, ejerce una presencia y presión política de gran importancia, ya que dichos insumos son fundamentales como elementos precursores de poder hacia el sistema internacional actual.[31]

Dentro de este contexto, es importante tener en mente que, en relación con el control del espacio geográfico euroasiático, desempeña un papel preponderante el marco de explotación de los recursos energéticos que contiene, ya que Eurasia posee al menos tres cuartas partes de los recursos energéticos del mundo,[32] lo que la convierte en una región geográfica extremadamente estratégica, ya que no solo es la posesión de los recursos energéticos, sino también la interconexión de mercados y el dinamismo económico que se presenta como un factor central y donde Rusia se apresta a desempeñar un papel protagónico.

En este sentido, dos de los principales estrategas estadounidenses, Zbigniew Brezezinski,[33] y Henry Kissinger,[34] definen a Eurasia, como una región fundamental para los Estados Unidos, toda vez que para el primero, Eurasia establece los elementos de precondición para instaurar los parámetros de dominio y control mundial, en consecuencia Brezezinski afirma:

> Eurasia es el mayor conjunto del planeta y su eje geopolítico. La potencia que domine Eurasia podrá controlar dos de las regiones del mundo más avanzadas y económicamente más productivas. Un sim-

31 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.,* pp. 131-166.

32 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.*, p. 186.

33 Zbigniew Brezezinski se desempeñó como asesor de Seguridad Nacional del presidente Jimmy Carter y se ha consolidado como uno de los más importantes expertos en materia de política exterior y asuntos estratégicos de los Estados Unidos, destacando su participación al interior de uno de los más importantes *Think Tanks* de Estados Unidos, el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS, por sus siglas en inglés) con sede en Washington.

34 Henry Kissinger es uno de los teóricos políticos más importantes del mundo contemporáneo, ya que enfatiza en los elementos propios del realismo político y el equilibrio del poder. Se desempeñó como secretario de Estado y asesor de Seguridad Nacional en la administración del presidente Richard Nixon.

> ple vistazo al mapa sugiere también que el control sobre Eurasia supondría casi automáticamente la subordinación de África, volviendo geopolíticamente periféricas a las Américas y Oceanía, respecto al continente central del mundo.[35]

Del mismo modo, Kissinger concibe una serie de elementos teóricos que le permiten conceptualizar a Eurasia como el centro del poder mundial. En este orden, se construye un conjunto de factores que erigidos alrededor de las capacidades de poder de Estados Unidos, identifican a dicho país como una "isla" relacionado con el macizo continental euroasiático, de esta forma:

> En lo geopolítico, los Estados Unidos son una isla frente a las costas de la gran masa continental de Eurasia, cuyos recursos y población son muy superiores a los suyos. La dominación de cualquiera de las dos principales esferas de Eurasia –Europa o Asia– por una sola potencia sigue siendo una buena definición del peligro estratégico para los Estados Unidos, con Guerra Fría o sin ella. Pues semejante agrupación tendría la capacidad de superarlos económicamente y, a la postre, también militarmente. Habría que resistir a ese peligro aun si la potencia predominante fuese en apariencia benévola, pues si cambiaran sus intenciones, los Estados Unidos se encontraría con una capacidad mucho menor para oponer una resistencia eficaz y con una incapacidad creciente para determinar los acontecimientos.[36]

En este contexto de análisis, es importante comprender que con el inicio del siglo XXI, Rusia experimentó uno de los cambios políticos más importantes de su historia, ya que la llegada a la presidencia rusa por parte de Vladimir Vladimirovich Putin, se presentó un giro de 180^0, en la forma de conducir los asuntos internos y exteriores de Rusia, situación que favoreció el proceso de reposicionamiento que experimenta la Federación Rusa en el espacio ex soviético en la actualidad.

La llegada al poder de este hombre, proveniente de los servicios secretos de la KGB,[37] es importante, ya que contrariamente a las creencias populares que los agentes del KGB eran hombres toscos, con poca educación y general-

35 Antonio Sánchez Pereyra, *op. cit.*, p. 186.

36 Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 810.

37 El nombre de KGB es acrónimo de Comité para la Seguridad del Estado. (Комитет государственной безопасности), Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, *op. cit.*, pp. 29-30.

mente salvajes y brutales, la camada de oficiales de la generación de Putin, son hombres de altos niveles educativos, que pasaban largos periodos en el exterior, su conocimiento sobre asuntos internacionales era de primera línea, hecho que resulta importante en el proceso de ascenso a la presidencia.

Asimismo, un elemento relevante en el proceso formativo de Putin, es que desde sus días de agente de la KGB, formó parte del ala reformadora, consciente de los problemas de índole tecnológica y económica que padecía la Unión Soviética con respecto a Occidente, de esta forma siempre ha tenido una visión pragmática, focalizada en la modernización de Rusia, por lo que nunca se ha mostrado contrario al acercamiento con occidente, sobre todo para atraer la inversión en sectores estratégicos para Rusia; no obstante, tiene las precauciones debidas en torno al hecho que el Estado ruso debe dirigir los diversos programas de modernización tecnológica, así como la dirección misma de la economía, conjunto de factores que impactan en el proceso de mejoramiento del entorno económico de la nación rusa.[38]

Esta visión económica orientada hacia la práctica de un capitalismo de Estado, encontró en el manejo de los recursos naturales y principalmente en el contexto del uso estratégico del petróleo y el gas natural, las principales herramientas para formular una política exterior más fuerte y orientada en posicionar el interés nacional ruso en el exterior. Esta situación toma lugar, en un marco energético en el que Europa, uno de los principales importadores de los insumos energéticos de Rusia, recrudece su dependencia hacia el gigante ruso, toda vez que Moscú, se encuentra abasteciendo al menos una cuarta parte del total del gas natural que consume Europa occidental.[39]

Al mismo tiempo, Rusia experimenta grandes progresos en su acercamiento al continente asiático, donde naciones como China y Japón incrementan sustancialmente su consumo de combustibles fósiles, la primera debido al aumento en el consumo de hidrocarburos en virtud de su acelerado ritmo de crecimiento económico, situación que ha establecido las bases para la profundización de las relaciones entre China y Rusia, mismas que tienden a consolidar una alianza estratégica entre dichos actores eurasiáticos.[40]

Por otra parte, en relación con Japón, Rusia espera incrementar sus exportaciones, tanto de petróleo, así como de gas natural licuado (GNL) al

38 *Ibidem,* pp. 25-30.

39 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.*, p. 131.

40 M K Bhadrakumar, "Putin enters the dragon's den", *Asia Times online*, en: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/MJ08Ag01.html, 25 de febrero de 20016.

país nipón,[41] toda vez que Tokio al padecer el trágico accidente en la planta nuclear de Fukushima, Marzo de 2011, ha iniciado un proceso de cierre de importantes plantas nucleares que suministraban alrededor del 30% de la electricidad requerida por Japón, país que prácticamente no posee reservas de petróleo ni de gas natural, sin embargo, es el tercer consumidor global de petróleo y el quinto de gas natural.

En este sentido, Putin, un abogado formado en Leningrado, (actual San Petersburgo), identificó una serie de factores básicos que permitirían a Rusia reposicionarse como una nación con importante influencia en el sistema internacional. No obstante, al iniciar su presidencia era evidente la necesidad de reestructurar una diversidad de políticas de carácter interno, mismas que eran heredadas del periodo de Boris Yeltsin, mandatario que estructuró los mecanismos de índole política y económica, fundamentada en programas de origen occidental, principalmente procedentes del Fondo Monetario Internacional.[42]

Asimismo, se puede afirmar que Vladimir Putin es el arquitecto del resurgimiento de Rusia como una nación con gran influencia en la agenda internacional, donde la participación de Moscú como una superpotencia energética ha favorecido en gran medida su retorno como una potencia mundial, que mediante el uso estratégico del sector energético ha logrado consolidar mecanismos de política exterior que le permiten direccionar una cantidad importante de eventos mundiales en favor del interés nacional ruso.

En consecuencia, analistas de la geopolítica de la energía, como el estadounidense, Michael Klare, definen el control y el manejo del sector energético ruso por parte de Putin como "un gran General en tiempos de guerra, que planifica un plan de ataque detallado y se esmera en la supervisión de dicho plan, de forma que su ejército logra ganar batalla tras batalla".[43] Este escenario responde al hecho que Putin comprendió perfectamente que el manejo de los recursos naturales por parte del Estado, debía ser un factor central para lograr que Rusia volviera a influir en los asuntos mundiales.

---

41 RIA Novosti, "Rusia suministrará 20,000 toneladas de Gas Natural Licuado a Japón entre Abril y Mayo",
en: http: //sp.rian.ru/economy/20110314/148514419.html, 14 de marzo 2011.

42 Michael Chossudovsky, *op. cit.,* p. 273.

43 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.*, p. 135.

Putin consolidó esta visión durante sus estudios doctorales realizados en el Instituto de Minería de San Petersburgo, institución que históricamente ha mantenido una interrelación con las élites en el poder del gobierno ruso. De gran relevancia es su disertación doctoral titulada: "Las materias primas en la estrategia para el desarrollo de la economía rusa", en la que Putin, establece que el gobierno y el control estatal debe prevalecer en el entorno de explotación, así como de la administración de los recursos naturales, de forma que concebía que la producción energética debía ser el punto de partida para la reaparición de Rusia como una potencia de alcance mundial.[44]

Este enfoque, contrastaba con los modelos económicos y econométricos occidentales que indicaban que Rusia debía acentuar los procesos de privatización, así como eliminar el control por parte del gobierno en las diversas esferas políticas, pero sobre todo económicas, de manera opuesta, Putin concluyó que en el ámbito de los recursos naturales: "la propiedad y la supervisión estatales eran necesarias para impulsar la economía y evitar la explotación imprudente de las materias primas rusas a manos de inversores extranjeros o intereses privados carentes de escrúpulos".[45]

Lo anterior, era concebido por Putin, ya que era consciente del potencial energético y mineral de su nación, así como del estado del sector energético ruso, el cual había quedado a la deriva después del colapso de la Unión Soviética, sobre todo en el rubro petrolero. Es importante resaltar que el Estado ruso, de acuerdo a los análisis llevados a cabo por la Academia de Ciencias de Rusia en el periodo post-soviético, no desreguló el sector del gas natural, el cual siguió estando bajo el control estatal, debido a que los análisis de economistas y geo-científicos rusos, arrojaron que a inicios del siglo XXI, era factible esperar el uso cada vez más alto del gas natural como energético primario, situación que gestó que la empresa estatal rusa Gazprom,[46] fuera la encargada de llevar a

44 *Ibidem,* p. 136.

45 *Idem.*

46 Esta empresa del sector energético ruso es propietaria del 16% de las reservas mundiales de gas natural, al mismo tiempo posee el control sobre la red de gasoductos más grande del mundo. Por su importancia económica, se puede decir que es la más importante de Rusia, ya que es la que más ingreso de divisas genera, al mismo tiempo que aporta un monto total a un cuarto de

cabo las acciones de índole tecnológico y operativo del sector energético en su vertiente del gas natural.[47]

En este sentido, para Putin el sector energético es el vector fundamental del desarrollo, ya que permitiría a Rusia consolidar las bases económicas para echar andar otros sectores de índole económica, en consecuencia, Putin escribió:

> El desarrollo estable de la economía rusa en los años venideros necesita fundamentarse en el crecimiento planificado de sus partes componentes, incluyendo en primer lugar, el potencial de sus recursos minerales… que servirán como aval de la seguridad económica del país… El desarrollo del sector de las materias primas ayuda a crear una firme base industrial que sea capaz de satisfacer las necesidades de la industria y la agricultura; realiza una contribución importante a los ingresos nacionales, dado que los recursos siguen siendo el fundamento básico de las divisas… La nueva configuración estructural de la economía nacional sobre el fundamento de las materias primas ya existentes en el país será un factor estratégico del crecimiento económico ruso a corto plazo.[48]

No obstante, bajo esta línea argumentativa, Putin era consciente que Rusia, para desarrollarse, necesitaría inversión extranjera, ante la cual no mostraba un sentido de animosidad, por el contrario, la incentiva, ya que considera que dicho capital es importante, porque aporta experiencia ope-

---

toda la recaudación de orden tributario al interior del Estado ruso. Gazprom, que significa "industria del gas", es por mucho la mayor empresa energética del mundo, ya que rivaliza con sus contrapartes estadounidenses, como Exxon –Móvil y Chevron Texaco, no obstante que estas últimas se han enfocado al rubro petrolero, se puede decir que en el ámbito del gas natural Gazprom no tiene un rival significativo. Véase Klare Michael, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.*, pp. 141-148, Miguel García Reyes, *La nueva revolución energética: su impacto en la geopolítica y la Seguridad Internacional, Rusia la Nueva Potencia Energética y geopolítica*, Centro de Investigaciones geopolíticas en Energía y Medio Ambiente, García, Goldman y Koronovsky Editores, México, 2007, pp. 324-346, Erwin Koch, "The City Where Gazprom is King", *Der Spiegel* en: http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,-druck-743020,00.html, 25 de septiembre de 2016.

47 Miguel García Reyes, *La nueva revolución energética*, *op. cit.*, pp. 324-329.

48 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.*, p. 137.

rativa y tecnológica al mismo tiempo que divisas frescas, pero enfatiza en el hecho que los intereses de actores privados deben mantenerse estrictamente apegados al direccionamiento rector del Estado. Por ello, desde siempre y sobre todo en su formación doctoral, Putin definió que el control de los recursos naturales sobre todo aquellos que se catalogan como minerales y energéticos son parte fundamental y eje rector del Estado, conjunto de elementos que se constituyen como la piedra cúbica del proceso de modernización y reposicionamiento económico y político de Rusia en los asuntos internacionales.

Asimismo, exigía que el control y direccionamiento estratégico de la economía fuera llevado a cabo por el Estado, en virtud que el aparato gubernamental, no debía de limitarse a funciones de supervisión, sino al contrario, para Putin, el Estado ejerce un papel central como "propietario" de los recursos naturales, así como de su transformación y distribución, conjunto de hechos que tienden a definir un marco de política económica orientada hacia los encadenamientos productivos, así como a la sumatoria de valor agregado a los procesos industriales.

Las relaciones OTAN-Rusia en la era de Vladimir Putin: el impacto estratégico del control energético

Se debe comprender que las relaciones entre Rusia y la OTAN, a partir de la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de Rusia, sufrieron grandes alteraciones, ya que la nación eslava inició un proceso de reposicionamiento en el espacio geográfico ex soviético, valiéndose principalmente del sector energético como ariete para reposicionar a Rusia en las regiones perdidas después del colapso de la Unión Soviética, situación que supo aprovechar Moscú, en virtud que explotó la ventana de oportunidad que se presentó mediante las incursiones militares de los Estados Unidos en el Medio Oriente, tanto en Afganistán, así como en Irak,[49] gestándose de esta forma una mecánica en la que Estados Unidos no logró presionar de manera profunda a Rusia, que en el lapso de diez años consolidó las bases de una economía más sólida, toda vez que el incremento en los precios internacionales tanto del petróleo, así como del gas natural sirvieron de elementos centrales para dicho reposicionamiento.

49 Stratfor Global Intelligence, "Russia's Expanding Influence (Introduction): The Targets", en: http://www.stratfor.com/analysis/20100304_russia, 15 de marzo de 2016.

Por lo anterior, no resulta extraño que la empresa gasera Gazprom fuese utilizada como un arma geopolítica para golpear a las naciones de la OTAN, ya que éstas, si bien tienen el apoyo militar de los Estados Unidos, dependen cada vez más de los energéticos provenientes de la Federación Rusa, situación que las vuelve vulnerables, sobre todo a los ataques de orden energético que ha realizado Rusia hacia Europa, como el corte de suministros de gas natural hacia dicho continente, debido a las problemáticas de índole política y económica que se presentaron entre Rusia y su vecina Ucrania, debido a que esta última formó parte de la dinámica que los Estados Unidos impusieron en la región periférica de Rusia, tanto en Europa del este, así como en Asia central donde la infiltración de movimientos pro occidentales, se manifestaron mediante la postura de revoluciones de colores,[50] las cuales buscaron establecer mecanismos de cambio de régimen, de forma que el acorralamiento hacia Rusia fuese pronunciado.

En este sentido, Gazprom se ha consolidado como la más importante empresa en su ramo a nivel planetario, de esta forma Rusia, a través de su empresa estatal gasera, proyecta el poder geopolítico de cara a dos frentes, por un lado, en dirección de Europa y por otro en dirección de Asia. Lo anterior lo puede realizar en virtud que esta poderosa empresa controla todas las líneas de gasoductos y rutas de exportación que posee la Federación Rusa, como consecuencia Gazprom se ha vuelto un instrumento de proyección de la política exterior del Kremlin, ya que ha logrado sortear dificultades políticas con distintas naciones al aplicar su carta energética a favor de los intereses nacionales de la poderosa nación euroasiática.

Cabe resaltar el papel que ha desempeñado el presidente de Rusia Vladimir Putin, en el manejo de las operaciones de Gazprom, ya que como ha apuntado Vladimir Milov, ex director del Instituto para la Política Energética de Rusia: “Putin controla la empresa, toma decisiones clave sobre su estrategia y manifiesta un conocimiento sorprendente –para un político de su rango–

50 Los movimientos políticos de desestabilización, conocidos como revoluciones de colores, tomaron lugar en países clave de la periferia rusa como Ucrania y Kirguistán, en donde bajo el pretexto de gobiernos autoritarios, se desarrollaron movimientos democráticos, en donde se buscaba el cambio de régimen, e instalar a un presidente a fin a los intereses de los Estados Unidos. En el caso de los dos países mencionados, los movimientos fueron conocidos como revolución naranja (Ucrania) y revolución de los Tulipanes (Kirguistán).

de los detalles más pequeños de sus operaciones".[51] Este hecho consolida la visión de Putin sobre el sector energético como elemento central de la estrategia del actual reposicionamiento de Rusia.

Esta dinámica se fortalece por medio de la proyección del control energético de Rusia sobre el espacio geográfico que en el pasado dominó por medio de la Unión Soviética, de forma que Rusia realiza los arreglos necesarios para la formación de un cartel que controle la dinámica del mercado del gas natural, en el cual Rusia estaría vinculada con naciones altamente productoras de gas natural como es el caso de Irán.

Así, Rusia emerge en este siglo, como una superpotencia energética, ya que se encuentra en posición de influenciar sobre los mercados energéticos correspondientes a un espacio geográfico muy amplio que abarcaría desde Europa hasta el sudeste asiático. Asimismo, las líneas de gasoductos en funcionamiento y en proyección diseñados por Gazprom deben ser analizados a la luz de la estrategia de revertir el proceso de acorralamiento proyectado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

De esta forma, de una gran lista de gasoductos controlados por Rusia, sobresale el gasoducto "Nord Stream", inaugurado el 8 de noviembre de 2011, debido a su importancia geopolítica en la proyección de poder energético llevada a cabo por Rusia en el marco del reposicionamiento de Moscú en los espacios ex soviéticos, así como en el marco estratégico diseñado por esta nación eslava para revertir la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Esta infraestructura energética conecta a Rusia con Alemania por medio del Mar Báltico, hecho que en sí mismo resalta elementos de índole geográfico estratégico, donde la geografía de dicho gasoducto se presenta como un activo de gran importancia, toda vez que su tránsito se desplaza de Rusia partiendo de Vyborg, al noroeste de San Petersburgo y se conecta con Greiftwald al noreste de Alemania.

Lo anterior, le provee a este gasoducto submarino una ventaja estratégica a Rusia, ya que al evitar países de tránsito como han sido tradicionalmente Polonia y Ucrania, disminuye sustancialmente sus elementos de balance de poder hacia Rusia,[52] ya que estas naciones han sido catalo-

51 Michael Klare, *Planeta Sediento Recursos Menguantes, op. cit.*, p. 142.

52 Stratfor Global Intelligence, "Russia's Nord Stream Pipeline Weakens Ukraine's Position", 7 de septiembre de 2011, en: http://www.stratfor.com/analysis/20110907-russias-nord-stream-pipeline-weakens-ukraines-position, 15 de septiembre de 2016.

gadas como estratégicas en los planes expansionistas de la OTAN. En este sentido, Polonia posee una posición estratégica por su cercanía geográfica a Rusia, sin olvidar que los Estados Unidos ya han instalado en territorio polaco baterías misilísticas del tipo Patriot.[53]

De manera análoga, las características específicas del gasoducto Nord Stream son de gran importancia ya que está diseñado para transportar una cantidad ligeramente superior a los 55 billones de metros cúbicos de gas por año, así la conexión energética vía las exportaciones de gas entre Rusia y Alemania consolidan los lazos comerciales, políticos, energéticos y geopolíticos en la nueva configuración geoenergética del presente siglo, situación que afecta de manera directa los intereses de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Por lo anterior, es importante tener presente que dicho gasoducto juega un papel más allá de una simple exportación de gas entre Moscú y Berlín, ya que el gas natural no se trata de un *commodittee* cualquiera, es una materia prima estratégica que conecta a las dos naciones más temidas en el contexto del marco geopolítico anglosajón, de forma que este gasoducto mina los intereses de la alianza atlántica, ya que supedita a los países de la OTAN al diseño de guerra energética que Rusia ha diseñado, estableciendo una contra respuesta de índole económica y energética al proceso de expansión de la OTAN, así como de la Unión Europea, de forma que la estrategia rusa con relación a estos dos organismos, genera la división al interior de sus miembros,[54] en virtud que dichas naciones tengan que decidir entre tener acceso a la valiosa energía de gran importancia para la propulsión de sus respectivas economías o embarcarse en un mecanismo de tensión política y económica con Rusia, en la cual tendrán que ver arriesgada su seguridad nacional y energética.

Esto hace renacer las ideas geopolíticas planteadas por el geógrafo inglés sir Halford Mackinder en relación con los peligros que representan para las potencias marítimas, mismas que hoy se emancipan por medio de la figura de Estados Unidos y la OTAN, en relación con la aparición y/o consolidación de un poder euroasiático, y donde siempre han sido catalogadas, tanto Rusia como Alemania, las naciones fundamentales de dicho

53 Stratfor Global Intelligence, "U.S. Poland Patriot Missiles Arriving in Russia's Back Yard", en: http://www.stratfor.com/analysis/20100521_us_poland_patriot_missiles_arriving_russias_back_yard, 21 de mayo de 2016.

54 Keir Giles, Mark A Smith, *Russia and the Arctic: the Last Dash North*, Defence Academy of the United Kingdome, U.K., 2007, p. 14.

poder, ya que desde los tiempos de Mackinder a inicios del siglo XX, se ha temido que Rusia, dueña de una posición central y estratégica, en posesión de una gran cantidad de recursos naturales, esté dispuesta en aliarse con Alemania que se ha caracterizado por su profundo desarrollo económico e industrial, basado en la alta tecnología.

Lo anterior golpea los intereses de los Estados Unidos y la OTAN en el espacio geográfico euroasiático, ya que Alemania, importante miembro de la OTAN como potencia económica, podría plantear su retiro de la alianza,[55] ya que los acercamientos entre Moscú y Berlín, ya se comenzaron a presentar, incluso en sectores de alta sensibilidad estratégica como es el terreno militar, donde el Ministerio de Defensa de Rusia ha establecido contratos y marcos de cooperación con la empresa alemana Rheinmetall, misma que se enfoca en el desarrollo de equipo militar para tropas terrestres.[56]

Estos acontecimientos refuerzan los asertos de Mackinder, con relación a que la alianza entre estos dos actores, establecería una fuerza irresistible: "la moderna y eficiente maquinaria tecnológica alemana concatenada con la masiva fuerza territorial y demográfica rusa".[57] Por ello, en la coyuntura actual resulta muy importante conceptualizar que si bien es cierto aún no se forma un eje o alianza formal entre Alemania y Rusia, es un hecho que las actividades diplomáticas y de acercamiento político y económico entre estos países se han profundizado, ya que son naciones complementarias, toda vez que Alemania es altamente dependiente del gas ruso y es el corazón del desarrollo científico y tecnológico de la Unión Europea, Rusia por su parte es el principal abastecedor de gas del viejo continente y poseedor de una fuerza demográfica altamente capacitada.

Por ello, se perfila una nueva correlación de fuerzas que se circunscribe en torno al abastecimiento de gas por parte de Rusia hacia Alemania, misma que podrá tener importantes repercusiones en el contexto de seguridad europeo en su totalidad, ya que la seguridad energética de Europa al

55 Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 780. Sobre el tema es importante mencionar que ya en el contexto de la Guerra Fría, Alemania llegó a plantear la posibilidad de abandonar la OTAN.

56 Stratfor Global Intelligence, "The Significance of Russia's Deal with Germany's Rheinmetall", en: http://www.stratfor.com/analysis/20110215-significance-russias-deal-germanys-rheinmetall, 16 de febrero de 2016.

57 David Atkinson, Klaus Dodds, *Geopolitical Traditions a Century of Geopolitical Thought*, Roudledge, Londres & Nueva York, 2000, p. 35.

verse en riesgo, puede propulsar la formación y eventual consolidación de un eje euroasiático, formado por naciones como Rusia, Alemania y Francia, especialmente porque bajo liderazgo ruso, las fuerzas de ultra derecha europeas simpatizan con la visión nacionalista rusa. Lo anterior ha puesto muy nerviosas a las naciones bálticas, ya que contemplan la posibilidad de que Rusia pudiera atacarlas al contar con equipo militar moderno para hacer operaciones de ataque naval, al mismo tiempo que de desembarco de tropas.

A esta situación, se suma el actual reposicionamiento de Kaliningrado como enclave ruso en el que el despliegue de misiles Iskander han establecido una seria amenaza para las naciones de Europa del este, que se visualizan así mismas como el campo de confrontación entre las grandes potencias, toda vez que Estados Unidos ha iniciado un proceso muy agresivo de instalación de misiles estratégicos en países que conforman esta zona, de forma que esta región europea, podría volverse un espacio de confrontación, tal como lo fue en la Primera y Segunda Guerra Mundial, así como una zona de choque entre el este y el oeste en el marco de la confrontación bipolar.

Lo anterior consolida al eje ruso-franco-alemán, que definirá no solo el nuevo direccionamiento geopolítico de la nueva era geo-energética, donde los Estados Unidos muestran pocas probabilidades de romper este eje, en virtud que Washington al haber girado hacia la ultra derecha nacionalista en la elección de 2016, donde emergió como ganador Donald Trump, el cual ha manifestado su simpatía y respeto por el líder ruso, Vladimir Putin.

Finalmente, este contexto fortalece al sector energético ruso, mismo que podrá servir de puente para que las naciones europeas puedan volver a ser independientes en temas que se relacionan con su propia seguridad, ya que comprenden que en lo inmediato, mientras no desarrollen sus propias fuentes de abastecimiento de gas y petróleo no convencional o transiten hacia una matriz energética, no basada en los hidrocarburos, su seguridad energética, se encuentra ligada a Rusia, con lo cual Europa se podrá desligar paulatinamente de Estados Unidos para seguir los flujos de gas y de petróleo que conectan la seguridad energética de Europa a los designios estratégicos de Rusia.

Referencias

Arrighi, Giovanni; Silver, Beverly J., *Caos y orden el sistema-mundo moderno*, Akal Ediciones, España, 1999.

Atkinson, David; Dodds, Klaus, *Geopolitical Traditions a Century of Geopolitical Thought*, Rouledge, Londres/Nueva York, 2000.

Bhadrakumar, M. K., "Putin enters the dragon's den", Asia Times online, en: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/MJ08Ag01.html, 25 de febrero de 2016.

Brian, W., *Global Geostrategy Mackinder and the Defense of the West*, Frank Cass, London/New York, 2005.

Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, México, 1997.

Chossudovsky, Michael, *Globalización de la pobreza y Nuevo Orden Mundial*, siglo XXI Editores, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades. UNAM, México, 2002.

Daalder, Ivo; Goldgeir, James, "Global NATO", *Foreign Affairs,* septiembre-octubre, Vol. 85, Núm. 5, México, 2006.

Diario Crítico, "Respaldan la incorporación de Rusia al grupo de los 8", en: http://www.diariocritico.com/general/130140, 25 de enero de 2016.

García Reyes, Miguel, *La nueva revolución energética: su impacto en la Geopolítica y la Seguridad Internacional. Rusia, la Nueva Potencia Energética y Geopolítica*, Centro de Investigaciones Geopolíticas en Energía y Medio Ambiente. García, Goldman y Koronovsky Editores, México, 2007.

Giles, Keir; Smith, Mark A., *Russia and the Arctic: the Last Dash North*, Defence Academy of the United Kingdom, 2007.

Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, *El Fénix de oriente: Rusia como potencia global en el siglo* XXI, Montiel & Soriano Editores, México, 2009.

Kissinger, Henry, *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Klare, Michael, *Planeta Sediento Recursos Menguantes. La nueva geopolítica de la energía*, Tendencias Editores, Barcelona, España, 2008.

Koch, Erwin; "the City Where Gazprom is King", Der Spiegel 02-03-2011, en: http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-743020,00. html, 25 de julio de 2016.

Lepic, Arthur, "The Outrageous, Strategy to destroy Russia", Red Voltaire Red de Prensa no alineados, en: http://www.voltairenet.org/article30038.html, 22 de julio de 2010.

RIA Novosti, "Rusia suministrará 20,000 toneladas de Gas Natural Licuado a Japón entre Abril y Mayo", 14-03-2011, en: http: //sp.rian.ru/economy/20110314/148514419.html.

Sánchez Pereyra, Antonio, *La Geopolítica de la expansión de la* OTAN, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2003.

Saxe-Fernández, John, *Geoeconomía y Geopolítica del Caribe, Cuba, Estados Unidos, México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1997.

Stratfor Global Intelligence, "The Geopolitics of Russia: Permanent Struggle", 24-11-2011, en: http://www.stratfor.com/analysis/20081014_geopolitics_russia_permanent_struggle, 24 de noviembre de 2016.

—, "Russia's Expanding Influence (Introduction): The Targets", 08-03-2010, en: http://www.stratfor.com/analysis/20100304_russia, 15 de marzo de 2016.

—, "Russia's Nord Stream Pipeline Weakens Ukraine's Position", 07-09-2011, en: http://www.stratfor.com/analysis/20110907-russias-nord-stream-pipeline-weakens-ukraines-position, 15 de septiembre de 2016.

—, "Russian Missiles on NATO's Border", en: http://www.stratfor.com/analysis/20101130_russian_missiles_natos_border, 1 de diciembre de 2016.

—, "The changing geopolitical importance of Siberia", en: http://www.stratfor.com/sample/analysis/changinG-geopolitical-importance-siberia, 22 de abril de 2016.

—, "The Significance of Russia's Deal with Germany's Rheinmetall", en: http://www.stratfor.com/analysis/20110215-significance-russias-deal-germanys-rheinmetall, 16 de febrero de 2016.

—, "U.S. Poland Patriot Missiles Arriving in Russia's Back Yard", 05-21-2010, en: http://www.stratfor.com/analysis/20100521_us_poland_patriot_missiles_arriving_russias_back_yard, 21 de mayo de 2016.

RUSIA Y LA UNIÓN EUROPEA: UN BALANCE GEOPOLÍTICO Y ECONÓMICO DESPUÉS DE MAIDÁN

Mauricio Alonso Estévez Daniel*

Resumen

En los últimos 20 años, el mundo ha sufrido grandes cambios que afectan el balance de poder entre los principales sujetos que intervienen en el rumbo que toma el sistema internacional en su conjunto.

La crisis política iniciada por las manifestaciones en Maidán, Kiev, marcó el inicio de un conflicto que ha provocado el distanciamiento político y económico entre Rusia y la Unión Europea. Estas condiciones han afectado el desarrollo económico en el espacio Euroasiático, al mismo tiempo que afectan el equilibrio geopolítico de la región. El objetivo de este trabajo es hacer un balance geopolítico y económico de Rusia y la Unión Europea después de la crisis en Ucrania que se inició en noviembre de 2013.

Palabras clave: Rusia, Unión Europea, Ucrania, economía, poder y geopolítica.

Antecedentes

Las relaciones internacionales, entendidas como el estudio del sistema internacional, surgen cuando los conflictos sociales alcanzan su carácter universal y se crea la necesidad de explicar por qué ocurren esos fenómenos y cómo afectan el orden social. De este modo se definieron los problemas que el estudio del sistema internacional pretendía resolver. El inconveniente surgió después, cuando se construyó a través del método científico una forma de analizar, estudiar, resolver y explicar los problemas, especializándose en elementos particulares, dislocándolos de la complejidad del sistema internacional. Esta condición puede favorecer al desacoplamiento de la teoría con la realidad, porque se realiza un análisis ahistórico que se concentra únicamente en el presente y otorga poco interés a los procesos. Todo esto con la

* Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle y doctorando en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco. Líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Organismos internacionales, Eurasia, Relaciones Chino-Rusas y geopolítica. Correo electrónico: mauricio.estevez.daniel@gmail.com.

finalidad de la acumulación de conocimientos y la persistencia de las estructuras de poder. En un principio, el objeto central en el análisis de las Relaciones Internacionales fue el Estado-nación moderno, construido junto con el capitalismo y que actúa de manera racional. Al recorrer su proceso histórico podemos identificar sus rasgos, sus contradicciones y por consiguiente, algunos de sus problemas actuales. Que trataron de ser explicados por medio de la teoría realista nacida de las ideas ilustradas y también del contexto histórico-social, desde la perspectiva realista se trató de explicar el funcionamiento del sistema internacional, partiendo de tres momentos en el pensamiento Hans Morgenthau que desde su perspectiva son inmodificables.[2]

> El egoísmo y el deseo de poder de los hombres; la definición de los intereses nacionales de los Estados en términos de poder; y la naturaleza anárquica del sistema internacional, que lleva a que la única garantía efectiva de una "paz inestable" […] sea el mecanismo del equilibrio de poder y no el derecho internacional, dado que solo el poder puede frenar al poder.[3]

Según Morgenthau en el *Realismo*, el sistema internacional es anárquico, por lo tanto es necesario un Estado poderoso que ordene y contenga las

2 Los Supuestos fundamentales de Realismo son: 1) los Estados son unidades coherentes y son el actor dominante en la política internacional; 2) el uso de la fuerza militar es un instrumento utilizable y muy eficaz en la política internacional; 3) existe una clara jerarquía en los asuntos de la política internacional, predominando los temas de la "alta política" (seguridad internacional) sobre la "baja política" (asuntos económicos, diplomáticos, sociales, culturales, así como temas particulares de la agenda global: medio ambiente, Derechos Humanos, etcétera) Veáse Arturo Sotomayor, *Realismo. Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global,* Oxford, México, 2013, pp. 13-23. Los Estados se rigen por principios racionales, leyes objetivas –buscan maximizar los beneficios y disminuir los costos materiales– y reducen la cooperación. En esta teoría existen los siguientes supuestos básicos: poder, influencia, alineamiento (balanceo) y racionalidad. El realismo es idóneo para explicar las relaciones de poder, las alianzas, la competencia y los conflictos, así como, las carreras armamentistas y las guerras entre los países poderosos. *Idem*.

3 Véase Hans Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz,* Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986.

relaciones egoístas y la violencia que se supone son innatas en el sistema internacional. Por lo consiguiente, es necesario un Estado dominante que use su poder para establecer y mantener el orden internacional. Ese Estado debe tratar de mantener su hegemonía y hacer lo necesario para defender su posición. Para lograrlo, fortalece su poderío militar, hace crecer su economía y su influencia política, con la intención de negociar, amedrentar, someter o destruir a un posible Estado opositor. No hay por definición condiciones de cooperación, a menos que sea a favor de los intereses egoístas y de la razón de Estado. En el Realismo los Estados solo llegan a formar alianzas de acuerdo con sus propios intereses. Aunado a lo anterior, Kenneth Waltz afirma que el poder es el común denominador de la política internacional, que la estructura del sistema internacional siempre está presente (es constante) y que la anarquía del sistema reside en la estructura. Esta idea implica que efectivamente pueden existir transformaciones en el sistema internacional; pero no en la estructura, lo que frena la posibilidad de la trasformación estructural del sistema, al mismo tiempo que justifica las condiciones de anarquía y de la lucha contante por el poder.[4]

El Realismo es prescriptivo no analiza al mundo como debería ser, sino trata de explicar al mundo como es; pero este pensamiento corre el riesgo de volverse simplista, ante la complejidad de un mundo cambiante. Desde su perspectiva el sistema internacional se asume como un juego constante de equilibrios militares, tiene una visión escéptica de la diplomacia (aunque la utiliza con frecuencia como herramienta de negociación) y pone énfasis en los asuntos de seguridad.

En el Realismo no se descarta la posibilidad de que existan otros sujetos –además de los Estados– que rijan el sistema internacional, como son: los organismos internacionales, las multinacionales y las organizaciones no gubernamentales; pero los coloca en un plano circunstancial, porque

4 En su libro de *El hombre, el Estado y la guerra* (1954), Waltz explica que la anarquía no significa desorden, sino ausencia de un órgano supranacional que imponga a los Estados normas de comportamiento. Es dicha anarquía la que permite que los Estados empleen la fuerza. Dado que no hay un responsable de los demás, cada uno debe cuidarse de sí mismo –definido como principio de autoayuda– y dirigir sus esfuerzos hacia la satisfacción de sus intereses por los medios posibles. Veáse Jessica de Alba, "Realismo Estructural", en: *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, BUAP, COLSA, UABC, UANL, UPAEP, México, 2013, pp. 227-249.

estos sujetos no cuentan con la capacidad de influir en el comportamiento del sistema internacional. Organizaciones como Naciones Unidas son secundarias y se observan como simples reflejos de las acciones de los Estados más poderosos, por lo tanto, se descarta la participación del resto de los Estados que conforman dicha organización.

Desde esta perspectiva la diferencia entre los Estados poderosos y los que no lo son no se encuentra en el uso de la razón; la diferencia radica en las capacidades materiales (poder militar, el nivel de desarrollo económico, el tamaño de su población y la extensión territorial) que cada Estado posee.[5]

Bajo esta lógica podríamos afirmar que en el sistema internacional solo existen dos tipos de Estado: los dominantes y los dominados; pero en realidad, el sistema es mucho más complejo de acuerdo a las ideas y conceptos que hemos venido definiendo. Emilio Meneses[6] distingue cuatro tipos de Estados principales: los que tratan de mantener el *status quo;* los revolucionarios; los mediadores; y los neutrales. El resto de los Estados giran en torno a esta estructura. Son los dos primeros tipos de Estados, los sujetos centrales, ya que son ellos los que cuentan con el suficiente poder para modificar el sistema internacional. En particular los países o Estados más poderosos son los que determinan la polaridad del sistema.[7] A partir de esta perspectiva, la estructura del sistema internacional cuenta con tres elementos analíticos: el principio ordenador del sistema es la anarquía; el sistema está compuesto por dos o más unidades similares –Estados soberanos e independientes– que buscan sobrevivir con diferentes capacidades materiales, aunque son similares en sus funciones; y el grado de concentración o difusión de las capacidades dentro del sistema, lo cual se traduce en sistemas multipolares, bipolares y unipolares de acuerdo al número de sujetos importantes.[8]

Si bien tanto el Estado que trata de mantener el poder como el Estado revolucionario son determinantes, no podemos descartar las acciones del resto, ya que pueden ser utilizados por los Estados más poderosos para sus propios fines, y gracias a ello, puedan influir aún más en el sistema, teóricamente los Estados satélite –los que giran en torno al sistema– pueden

5 Véase Sotomayor, *op. cit*.

6 Arturo Meneses, *"El sistema internacional multipolar de equilibrio de poder. Una revisión histórica"*, *Revista de Ciencia Política*, vol. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2013, pp. 67-79.

7 Sotomayor, *op. cit.*

8 de Alba, *op. cit*

formar alianzas que traten de contener los embates militares, económicos y políticos de los Estados más fuertes.

El equilibrio de poder en el Realismo termina siendo un mecanismo automático del sistema internacional, equivalente a la mano invisible del marcado en la economía. Este mecanismo se aplica ante la ausencia de una autoridad central reguladora, lo que incentiva –como en el mercado– la regulación interestatal por medio de la competencia y el equilibrio de las fuerzas entre sí. Como los países desean garantizar su supervivencia por encima de cualquier otra meta, repelen o contienen a los Estados que acumulan más poder. En este contexto, el ascenso de un país poderoso será contenido por otros que intentarán equilibrar el sistema. En concreto el poder es equilibrado por otro poder.[9]

El equilibrio de poder conlleva a la conformación de alianzas militares, alineamientos políticos y económicos. En particular, los países que no son los más poderosos del sistema buscan: aliarse incondicionalmente a un país poderoso o aliarse para contener a un bloque o un país más poderoso; éste acto se define como balanceo y tradicionalmente podemos encontrar al menos dos tipos: 1) el *balanceo suave* que se ejerce a través de métodos económicos, diplomáticos e institucionales, que se realiza por medio de foros y conferencias internacionales; 2) el *balanceo fuerte* por medio de alianzas militares y la cooperación en ese ámbito.[10] Sin embargo, a esto dos tipos de balanceo le podemos agregar uno más: el *balanceo inteligente*, que se define como la combinación de los dos balanceos anteriores para lograr los objetivos de cada Estado y actuar de acuerdo a las condiciones particulares del sistema internacional, usando al mismo tiempo la cooperación militar, los foro multilaterales, las conferencias internaciones, los tratados económicos y la participación en organismos internacionales para alcanzar dichos objetivos.

El concepto de equilibrio de poder reflejó las convicciones de los principales pensadores políticos de la Ilustración. A su parecer, el universo, incluso la esfera política, operaba según ciertos principios racionales que se equilibraban entre sí. El sistema de equilibrio de poder limitaba la capacidad de unos Estados para dominar a otros, su meta no era alcanzar la paz, sino buscar la estabilidad y moderación.[11]

9 Sotomayor, *op. cit.*

10 *Idem.*

11 Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Si tomamos como referencia una de las principales tesis del libro de Paul Kennedy "Auge y caída de las grandes potencias" que establece que el poder de los Estados se encuentra en función de su capacidad económica y productiva; y que de esa capacidad derivan el resto de manifestaciones de poder. Podemos suponer como lo establece el autor, que las cinco potencias mundiales, entendidas como países individuales o bloques de países, serían las siguientes: La Unión Europea (UE), Estados Unidos, China, Japón y Rusia.

De los cinco sujetos mencionados el económicamente más débil es Rusia; sin embargo, por sí misma la capacidad productiva o económica de un país no determina el poder de un Estado en el sistema mundial o su triunfo en un conflicto armado. Condición que fue demostrada por la dinámica del sistema internacional, por ejemplo existen países que hoy en día cuentas con las capacidades materiales para imponer sus posturas en el mundo; pero no lo hacen porque están afectados por su historia reciente. Como ejemplo podemos mencionar la derrota de Alemania y Japón en la Segunda Guerra Mundial, marcaron el rumbo político y de seguridad en ambos países, manteniéndose al margen de la lucha por el poder mundial a pasar de la capacidad económica que ambos países desarrollaron sin embargo, esta situación se está modificando en años recientes. Actualmente Alemania ya no es únicamente el motor económico de la UE, está desplazando en el plano político a Francia que le hacía un contrapeso importante y con la posible salida de Gran Bretaña las probabilidades de una germanización de la UE aumentan. En Japón la perspectiva nacionalista y militar también aumenta, lo que significa que la dependencia que todavía tiene en ese sentido con los Estados Unidos se puede terminar.

Por otra parte existen países que no cuentan con economías estables y desarrolladas; pero que aun así tratan de hacer valer sus intereses. El ejemplo más claro es Rusia que a pesar las crisis económicas y políticas, ha logrado mantener el fortalecimiento constante del gobierno, mantener la estabilidad interna, modernizar el sector militar y tener mayor injerencia en los asuntos internacionales. Rusia utiliza organismos internacionales donde tiene peso para fortalecer sus acciones al mismo tiempo que trata de mantener la estabilidad interna. Su estrategia es utilizar la gobernabilidad para legitimarse en el ámbito nacional e internacional, al mismo tiempo que utiliza la gobernanza para generar consensos entre sus aliados, simpatizantes y al interior del país. Su estrategia es tratar de acogerse

por medio de las Naciones Unidas y otros espacios multilaterales al derecho internacional, mientras fortalece su posición geopolítica en Europa del Este, Asia Central y Medio Oriente.

Su estrategia no es simple y tiene importantes riesgos porque Rusia ha pagado un costo muy alto por la unificación de Crimea, el apoyo para el desarrollo de la Unión Económica Euroasiática (UEEA) y el respaldo al gobierno Sirio, en un escenario económicamente desfavorable. Según el Banco Mundial la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) ruso entre 2006 y 2007 fue de 8.5% mientras que de 2014 a 2015 fue de -3.7%, lo que muestra claramente la caída de sus ingresos. La inflación en el país aumentó en poco más de dos tercios ya que pasó del 9% en el 2007 al 15.5% para el 2015. Sin embargo el desempleo osciló alrededor del 5.1% en el 2014 lo que demuestra cierta estabilidad social. El problema económico en ese país empieza a ser estructural y por lo tanto el gobierno ruso anunció una serie de medidas para frenar esa situación las cuales incluyen:[12] evitar la inflación, mantener el desarrollo y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.[13]

Por último, en una guerra no convencional –como la guerra de guerrillas–, la capacidad económica mucho más desarrollada por un país no garantiza la victoria. Esto se debe a que en esos conflictos la capacidad económica y miliar no puede usarcé a su máxima capacidad, puesto el

12 El 27 de enero de 2015 el gobierno ruso aprobó el Plan de Acción Prioritaria para el desarrollo económico sostenible y la estabilidad social. Las principales actividades en el marco del plan son: –Apoyo a la importación y la exportación a gran variedad de bienes no primarios, incluyendo alta tecnología– Optimización de los gastos del presupuesto a expensas de la identificación y reducción de ineficiencias, la concentración de los recursos en áreas prioritarias de desarrollo y el cumplimiento de las obligaciones públicas; –Aumento de la estabilidad del sistema bancario y un mecanismo para la rehabilitación de problemas instituciones de importancia sistémica. Además el plan incluye medidas de estabilización, medidas de apoyo a las exportaciones y la sustitución de importaciones no petroleras, la reducción de costes de las empresas, y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Véase Gobierno de la Federación Rusa, *ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,* en línea, Rusia, 2015.

13 Véase Mauricio Estévez, "El porqué de la intervención de Rusia en Siria. Una mirada desde la geopolítica y la gobernanza", En: *Gobernanza Mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, La Salle, México, 2016.

enemigo, aunque está bien identificado, no se muestra claramente en el campo de batalla y en el ambiente económico. Ejemplo de lo anterior fueron las guerras de Vietnam y de Afganistán, en donde cada una de las dos superpotencias de la Guerra Fría fueron derrotadas y la actual lucha contra el terrorismo.

Los cambios en el sistema internacional

Las últimas décadas del siglo pasado se caracterizaron por un profundo cambio en el orden internacional y que continuaron durante los primeros años del siglo XXI. Los cambios fueron provocados por al menos tres factores:

1. La globalización que ha traído consecuencias positivas y negativas, promueve la igualdad jurídica entre las naciones y el liberalismo en términos de derechos y libertades, pero también vemos una fuerte amenaza del extremismo religioso y el terrorismo. La globalización también ha sido uno de los principales motores del cambio económico, puesto que ha provocado el desarrollo del comercio, la liberalización financiera y el impulso del neoconservadurismo que se inició en la segunda mitad del siglo pasado.[14]
2. La desintegración de la Unión Soviética en 1991, dinamizó el proceso de globalización, provocando un vacío de poder en la región del Este de Europa y de Asia Central que rápidamente trato de ser llenado por los países de Europa occidental y por los Estados Unidos. En aquellos años la incipiente UE comenzó una nueva fase en su proceso de integración, que incluía la creación del Euro y fortalecer su mercado común, al mismo tiempo que buscaba extender sus mercados a Europa del Este y su presencia militar. Asimismo buscaban fortalecer su zona de seguridad y de abastecimiento de recursos naturales estratégicos como los granos y los hidrocarburos. Su intención es convertirse en el espacio económico más competitivo del mundo y ganar presencia en el ámbito militar; pero sus objetivos al día de hoy no se han logrado alcanzar, por el contrario, el dinamismo económico se trasladó hacia la región de la Cuenca del Pacífico, que es el espacio donde también convergen los intereses políticos más importantes.

14 *Idem.*

3. El fortalecimiento de la globalización mediante el uso de la gobernanza global para dotar de poder y representación política al capital y a las grandes empresas, que han sido los más beneficiados por la reducción de barreras comerciales y desarrollo del sistema financiero mundial. El papel que lograron adquirir estos sectores se ve reflejado en la toma de decisiones que los gobiernos toman para favorecerlos y en las condiciones de desigualdad que aquejan con mayor fuerza a la sociedad de todo el mundo. Esta condición genera a su vez un gran descontento en la población, que ha sido canalizado por los grupos políticos conservadores para exacerbar los nacionalismos. Para la UE esta condición es riesgosa debido a que la naturaleza misma del nacionalismo es excluyente, por lo consiguiente, en un proceso de integración donde se busca la creación de organismos y normas supranacionales que tienen como eje la cooperación, el nacionalismo representa un obstáculo para la cohesión del continente. Sin embargo, este efecto es contrario para el caso de Rusia, donde el nacionalismo es usado como un elemento de cohesión social, de fortalecimiento interno y proyección al exterior.

Como lo ha expresado Michael Ignatieff, estos cambios nos llevan a pensar que en el actual sistema internacional se ha dejado de lado la lucha ideológica entre dos sistemas mundiales (el capitalismo y el socialismo); pero se ha abierto una nueva confrontación entre las llamadas *Democracias Occidentales y el Capitalismo Autoritario*. En ambos casos los gobiernos otorgan cierto nivel de libertad privada a la población como válvula de escape del descontento social y como forma de control. El autor menciona que la UE y los Estados Unidos son democracias occidentales, mientras que países como Rusia y China ha construido un capitalismo autoritario. Sin embargo, la confrontación de estas perspectivas capitalistas no se observan únicamente en el plano internacional, puesto que estas tenciones existen al interior de cada país y sociedad. Como muestra de esta situación podemos observar las elecciones en los EStados Unidos, en donde dos fuerzas autoritarias se disputaron del liderazgo del país, una de ellas se cobijaba bajo el manto del liberalismo, mientras que la otra era mucho más populista; pero ninguna de ellas buscaba fortalecer los ejercicios democráticos internos, así como dotar de mejores beneficios económicos y políticos a las capas trabajadoras.

Balance geopolítico y económico después de Maidán ¿Hacia un nuevo orden europeo?

La desintegración de la Unión Soviética dejó un vacío de poder que trató de ser llenado por Europa Occidental y por Estados Unidos. Los países de Europa Occidental con el objetivo de recuperar el poder económico y político perdido luego de la Segunda Guerra Mundial, trataron de extender su influencia al Este del continente, con la intención de consolidar su desarrollo económico y fortalecer su posición estratégica en el plano de seguridad. Por su parte, los Estados Unidos extendieron su influencia en Asia Central, colocando algunas bases militares en la región y apoyando económicamente a los gobiernos de las antiguas repúblicas soviéticas. El gobierno estadounidense quería controlar la extracción y transporte de los hidrocarburos para fortalecer su economía y asegurar su hegemonía en la región.

Durante la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI la expansión de Occidente se vio prácticamente ininterrumpida, porque Rusia no contaba con la suficiente estabilidad política y económica, tenía grandes problemas internos y porque su política exterior buscaba un acercamiento con Europa y Estados Unidos. Al paso de los años esta situación se fue modificando, siendo uno de los factores más importantes el cambio de gobierno en Rusia a finales de 1999 y la llegada al poder de un grupo de políticos y militares de corte nacionalista, que buscaron el fortalecimiento económico y la estabilidad política del país.

El cambio de liderazgo en Rusia dio como resultado, que el país atravesara por un periodo de estabilidad política y crecimiento económico que duro por casi una década. Condición que se vio reflejada en su política exterior, porque en los últimos años, el gobierno ruso se ha dedicado a defender sus intereses nacionales mediante la vía diplomática y la acción militar. Sin duda la ampliación de la UE a Este de Europa no es algo que los rusos acepten de buena manera, porque al mismo tiempo que este bloque económico altera la dinámica comercial en las fronteras cercanas a Rusia, también se expande la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), organización que es considerada por el gobierno ruso como una alianza anti-rusa que amenaza la soberanía del país.

Con la expansión de la UE y de la OTAN los beneficios han sido particularmente buenos para Alemania y para las empresas transnacionales. El

proceso de reunificación de Alemania[15] provoco, entre otras cosas, que las empresas de Alemania Occidental se beneficiaran del aumento del mercado y de la falta de competidores en Alemania del Este, lo que se tradujo en su fortalecimiento y en grandes ganancias. A principios del siglo XXI cuando a la UE se le incorporaron los países de Europa del Este, las empresas Alemanas más competitivas pudieron hacerse del control de los mercados de esos países lo que provoco que se diera el crecimiento de una economía a escala que se pretende desarrollar hacia Ucrania, Bielorrusia y Rusia. Por lo tanto, el fortalecimiento de Rusia y la expansión de su esfera de influencia representan un serio obstáculo por superar. Como se ha mencionado, lo que está en el trasfondo de esta situación es realidad el conflicto de dos proyectos capitalistas que se contraponen. El conflicto es tan profundo que se puede percibir en el interior de la UE y Rusia, en la región eurasiática y en todo el sistema internacional.

Desde la perspectiva de algunos analistas rusos como Timofei Bordachev, en la actualidad existen cuatro procesos que pueden ayudarnos a entender el orden de Europa:

- A diferencia de antes, Europa ya no busca incluir a Rusia como parte de la región, al contrario pretende crear rivalidad apelando a la historia,
- La crisis de integración dentro de la UE,
- La salida de Gran Bretaña de la UE,
- La búsqueda de Europa por su lugar dentro del sistema occidental, el cual funciona gracias a la apertura comercial.

Tomando en consideración la nueva dinámica europea, podemos observar que uno de los eventos que han impactado en el reordenamiento europeo y en el sistema internacional en su conjunto, es la crisis política en Ucrania iniciada en el 2004 con la llamada *Revolución Naranja*, en donde se enfrentaron dos propuestas diferentes para el desarrollo de aquel país. La primera de ellas, de corte europeísta, busca el acercamiento de Ucrania con la UE, con Estados Unidos y con la OTAN. La otra está en función de una mayor coo-

15 Proceso que también puede ser observado como anexión, puesto que no se dio una conjunción de los modelos económicos de las dos Alemanias que existieron durante la Guerra Fría. Lo que sucedió fue un traslado de organizaciones de gobierno, instituciones y modelos de económicos de la República Federal de Alemania sobre la República Democrática de Alemania.

peración y acercamiento con Rusia, puesto que desde esa perspectiva, Ucrania está fuertemente vinculada en lo cultural, histórico y económico con el país eslavo. Las manifestaciones en la plaza Maidán de Kiev, marcaron el inicio de un nuevo conflicto que ha provocado el distanciamiento político y económico entre Rusia y la UE. Situación que afecta el desarrollo del espacio Euroasiático y a toda la dinámica del sistema internacional.

Después de la adhesión de Crimea y del estratégico puerto de Sebastopol[16] al territorio ruso en el 2014, la UE y los EStados Unidos, le impusieron a Rusia una serie de sanciones económicas. Este paquete de sanciones se dividió en tres tipos: 1) Restringir el acceso a los mercados financieros europeos, 2) embargo sobre las exportaciones rusas respecto a equipo de exploración y producción petrolera de alta tecnología; y 3) embargo en las exportaciones en materia militar de Rusia.[17] En respuesta, Rusia impuso sanciones a la UE, donde prohibió las importaciones de alimentos de Europa.

Existen al menos dos perspectivas en torno a los efectos de las sanciones para Rusia y la UE, la primera de ellas señala que las sanciones han tenido un efecto económico negativo para ambos sujetos, mientras que la otra, se contrapone y afirma que en realidad no se han causado efectos económicos negativos para ninguno de los dos países. A continuación se presentarán una serie de datos que nos serán de utilidad para entender mejor el efecto de las sanciones y sus implicaciones.

16 La ciudad de Sebastopol, ubicada en Crimea, es la cuna de la flota naval de guerra soviética en el Mar Negro. Su importancia estratégica se comprende, ya que es por esa vía que los barcos de guerra rusos se dirigen al mar Mediterráneo. Al desintegrarse la URSS en 1991-1992, la ciudad de Sebastopol siguió bajo la soberanía rusa, mientras que el resto de la península de Crimea pasó a formar parte de Ucrania como república autónoma. Sin embargo, en 1997 Rusia cedió la ciudad a Ucrania a cambio de que se permitiera a la primera conservar (mediante arrendamiento a Ucrania) una base militar en la ciudad hasta 2042. Desde entonces, Sebastopol fue un municipio excluido de la República Autónoma de Crimea, pero parte integrante del territorio de Ucrania. El 2 de abril de 2014, el presidente ruso Vladimir Putin canceló los acuerdos firmados con Ucrania y la ciudad federal de Sebastopol se reintegró plenamente a la Federación Rusa. Ver: Agustín Cue Mancera, "La Federación Rusa y la Crisis de Ucrania", *Revista el Cotidiano*, núm. 186, México, 2014, pp. 89-96.

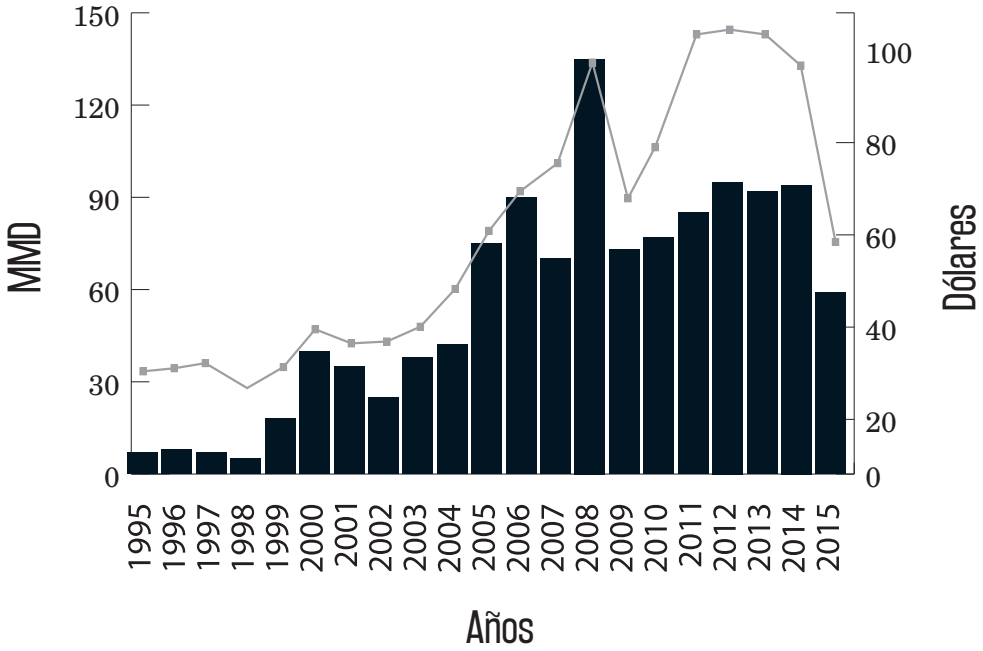
17 Christie Hunter, "Sanctions after Crimea: Have they worked?", *NATO Review Magazine*, 2015.

Como se señaló al inicio de este trabajo, las condiciones económicas de Rusia en la actualidad no son las más favorables puesto que ese país comienza a tener problemas económicos estructurales que tratan de ser atendidos por el gobierno; pero que no se solucionarán en el corto plazo. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la economía rusa, es que depende la exportación de hidrocarburos y por lo consiguiente de sus precios, lo que provoca que su economía esté más expuesta a las fluctuaciones del mercado internacional.

Desde la desintegración de la URSS el comercio entre Rusia y la UE aumentó considerablemente, ya que su volumen comercial pasó de ser un poco más de 54 mil millones de dólares (mmd) en 1995 a poco más de 400 mmd en 2008. Sin embargo, desde el 2009 el volumen total de comercio se ha reducido considerablemente, ya que para el 2015 se colocó en 214 mmd, lo que representó una reducción de casi 50% con referencia al 2008. Esta disminución se observó con mayor claridad entre 2013 y 2015, años que coinciden con el inicio del conflicto en Ucrania y el establecimiento de las sanciones económicas. Por lo tanto, en una primera instancia podríamos afirmar que las sanciones si están afectando el comercio entre Rusia y la UE, pero al tomar como verdadera esta afirmación estaríamos dejando de lado algunos elementos explicativos.

La disminución del volumen comercial también coincide con la caída de los precios del petróleo y gas natural. Como se muestra en la siguiente gráfica, en el 2012 el precio de barril de petróleo alcanzo los 105 dólares, siendo este su punto más alto. Posteriormente, el precio del petróleo se redujo a menos de la mitad, porque en 2015 se cotizó en tan solo 50.79 dólares por barril; además de que la tendencia a la baja se mantiene, ya que según la OPEP el promedio del precio del petróleo en el 2016 es de apenas 39.48 dólares por barril. Por su parte el precio del gas natural también ha disminuido gradualmente. En el 2005 el precio del gas oscilaba en los 9.01 dólares por millón de unidad térmica británica (MMBtu), mientras que en el 2016 se colocó en apenas 2.47 dólares por MMBtu. Esta situación en los precios de los hidrocarburos se traduce en una disminución del monto total de las exportaciones rusas y en particular del volumen comercial que se tiene con la UE. Finalmente, el comercio entre de Rusia con la UE ha sido superavitario en los últimos veinte años, aunque su tendencia desde hace ocho años es decreciente

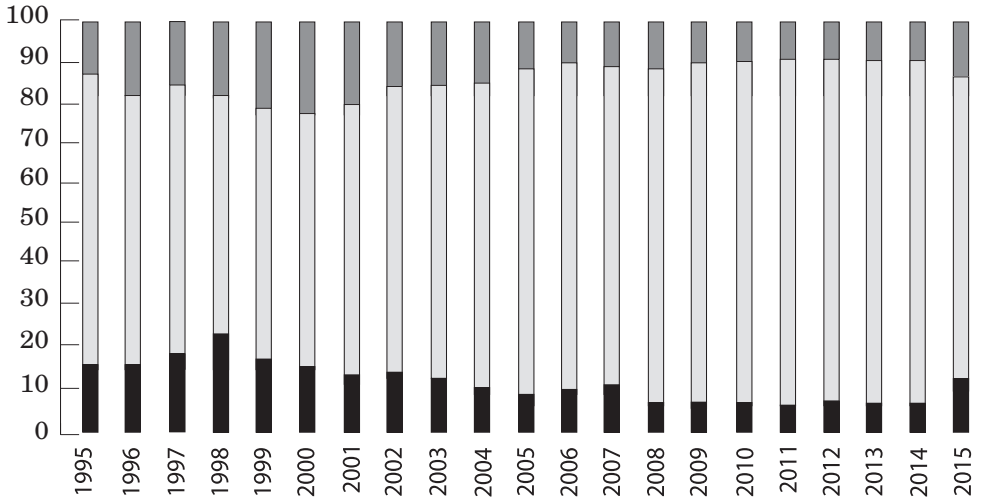
Gráfico1. Balanza comercial de Rusia con la UE en comparación con los precios del petróleo (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

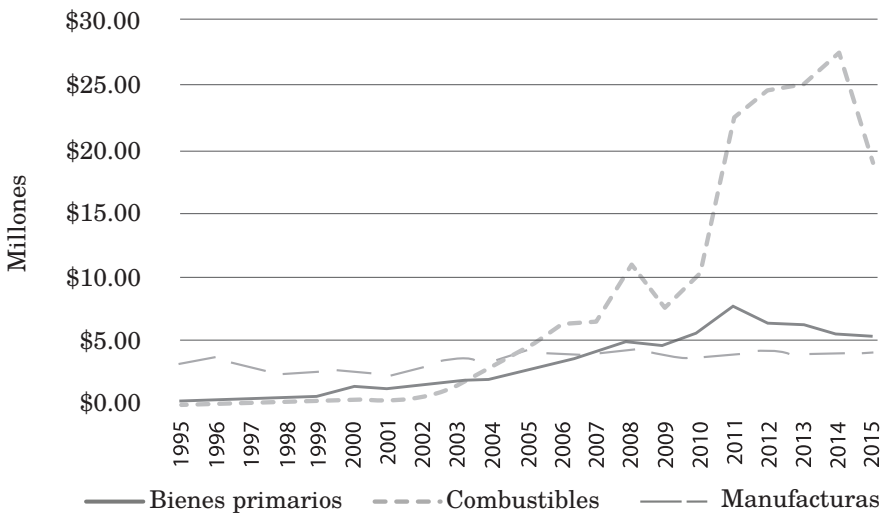
Como observa en las gráficas 2 y 3, más del 80% de las exportaciones rusas a la UE son materias primas, de este rubro, los hidrocarburos representan la proporción más importante. Pese al conflicto en Ucrania el promedio de exportaciones de hidrocarburos se mantiene alrededor del 80%, aunque se nota una disminución de poco menos de cuatro puntos porcentuales entre 2014 y 2015; que también coincide con la disminución de los precios del petróleo y el monto total de las exportaciones de hidrocarburos. Mientras que el sector manufacturero se mantiene con una estabilidad errática desde 1995, ya que paso de 3.1 mmd a 4 mmd en 20 años.

Gráfico 2. Estructura de las exportaciones de Rusia a la UE (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

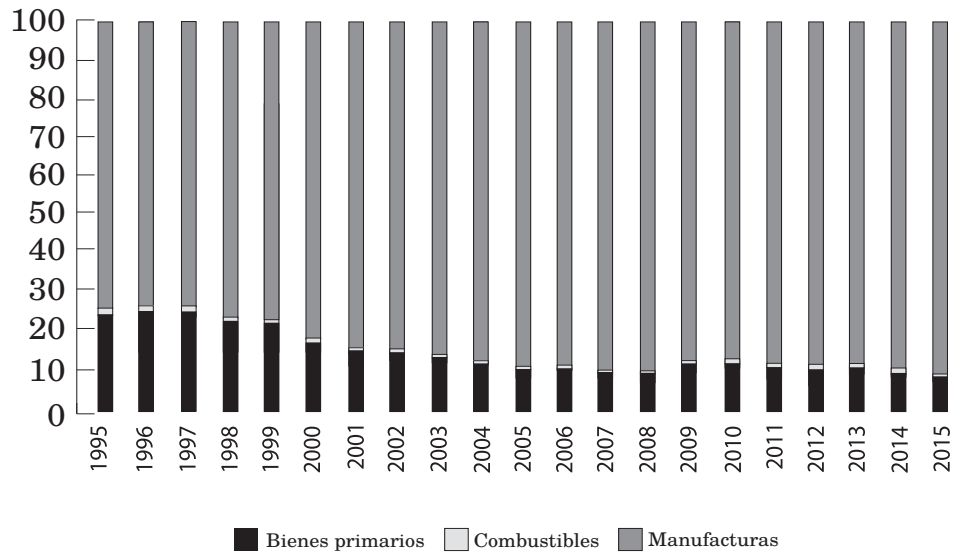
Grafico 3. Exportaciones de Rusia a la UE



Fuente: Elaboración propia con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Por último. Las importaciones que hace Rusia de la UE son en su mayoría manufacturas y esta tendencia se mantiene a lo largo de todo el periodo. En el gráfico 4 podemos notar que del total de las importaciones en 1995, el 73.5% fueron manufacturas, mientras que en 2015 el porcentaje aumento a 90.4%. La importación de bienes primarios se ha reducido considerablemente durante todo el periodo. En 1995 el 26% de las importaciones que le compraba Rusia a Europa eran bienes primarios y en el 2015 se redujeron a casi 9%. El sector de bienes primarios es sensible para la economía europea, esto se debe a las características mismas de este tipo de bienes, ya que sus mercados no pueden ser sustituidos tan rápidamente como para evitar los efectos negativos de las sanciones. En otras palabras, el gobierno ruso sancionó la importación de bienes primarios tomando en consideración que su porcentaje ya estaba disminuyendo, por ende, no se vería tan afectado; al mismo tiempo impulsó una serie de medidas económicas para apoyar a sus propios productores nacionales. Sin embargo esta situación está lejos de representar un gran problema para toda la economía de la Unión Europea.

Gráfico 4. Estructura de las importaciones rusas desde la UE (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

La estructura del comercio entre Rusia y la UE ha sido afectada por la dinámica de los precios del petróleo más que por las sanciones económicas impuestas por el conflicto en Ucrania. Para la economía rusa, las sanciones han dificultado aún más la dirección macroeconómica del país y la toma de decisiones en este ámbito, tomando en cuenta que esto se dio en el mismo momento que a nivel internacional los precios del petróleo bajaron; en consecuencia las exportaciones de Rusia disminuyeron más de lo esperado. La combinación del efecto del anuncio del incremento de las tasas de interés en EStados Unidos y los precios bajos del petróleo causaron una depreciación en el valor del rublo y una fuga de capitales. Por otro lado, las sanciones impuestas por Rusia hacia la UE han concluido en un alza en los precios de los alimentos y por lo tanto ha aumentado el nivel de inflación; además, al alzarse los precios de los alimentos hacia el exterior, las ventas hacia algunos países han disminuido. Pero las sanciones económicas no representan en ningún caso un golpe mortal a las economías de Rusia y la UE.

Conclusiones

Las estrategias seguidas por Rusia y la UE para hacer valer sus posiciones en este nuevo orden europeo inaugurado por el conflicto en Ucrania son bastante diferentes. En Rusia se fomenta un balanceo inteligente utilizando métodos económicos, diplomáticos e institucionales, y el uso de métodos militares para alcanzar sus objetivos. El gobierno ruso llama al nacionalismo por medio del manejo de su historia y de sus acciones en el conflicto de Maídan. Su intención es proyectarse como un país fuerte y desviar la atención de las condiciones económicas internas. En la UE ocurre algo semejante, puesto que se busca generar mayor cohesión entre los gobiernos, la sociedad y las organizaciones europeas, a través de identificar un enemigo común, que en este caso es Rusia, aunque también se adhieren los temas de terrorismo y migración para desviar la atención de la falta de bienestar social en el bloque económico. Los impactos de estas acciones también son diferentes. En Rusia el nacionalismo se traduce en altos niveles de aceptación para el presidente y su gobierno, mientras que en la UE el efecto no es tan positivo porque se comienza a cuestionar las bondades de la integración.

A pesar las crisis que han caracterizado a Rusia desde la década de 1990 y las fluctuaciones de su economía; el gobierno de aquel país ha podi-

do fortalecerse, mantener la estabilidad interna, modernizar el sector militar y tener mayor injerencia en los asuntos internacionales. Al mantener bajo su control a toda la península de Crimea y al puerto de Sebastopol, Rusia mantiene parte de su influencia geopolítica en Europa.

Rusia al igual que la UE buscan legitimarse en el ámbito nacional e internacional, al mismo tiempo que tratan de generar consensos entre sus aliados, simpatizantes y al interior de sus sociedades. La estrategia no es simple y tiene importantes riesgos, porque Rusia ha pagado un costo muy alto, en un sistema internacional económicamente desfavorable; además los problemas económicos del país comienzan a ser estructurales y en caso de no resolverse, en el corto plazo se comenzarán a revertir los efectos positivos de las acciones políticas, militares y económicas recientemente tomadas.

REFERENCIAS

Alba, Jessica de, "Realismo Estructural", en: *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo* XXI*: Interpretaciones críticas desde México*, BUAP, COLSA, UABC, UANL, UPAEP, México, 2013, pp. 227-249.

Banco Mundial, *Banco Mundial*, 2016, en: http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD, 14 de octubre de 2016.

Bordachev, Timofei, "Russia and the Berlin-Washington order in Europe", *Valdai Club*, 2016, en: http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-and-the-berlin-washington-order-in-europe/?sphrase_id=4234, 5 de noviembre de 2015.

Cue Mancera, Agustín, "La Federación Rusa y la Crisis de Ucrania", *Revista el Cotidiano*, Núm. 186, México, 2014, pp. 89-96.

Estevez, Mauricio, *El porqué de la intervención de Rusia en Siria. Una mirada desde la geopolítica y la gobernanza,* en: *Gobernanza Mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, La Salle, México, 2016.

Gobierno de la Federación Rusa, *ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*, Rusia, 2015, en: http://government.ru/, 29 abril 2015.

Hunter, Christie, "Sanctions after Crimea: Have they worked?", NATO *Review Magazine*, 2015, en: http://www.nato.int/docu/Review/2015/Russia/sanctions-after-crimea-have-they-worked/EN/index.htm, 28 agosto 2016.

Ignatieff, Michael, "El mundo después de Ucrania", *Cuadernos de Pensamiento Político*, Núm. 44, octubre/diciembre 2014, pp. 39-57.

Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias,* Debolsillo, España, 2006.

Kissinger, Henry, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Meneses, Arturo, "El sistema internacional multipolar de equilibrio de poder. Una revisión histórica", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2013, pp. 67-79, en: http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/08/06_vol_01_1.pdf, 12 abril 2014.

Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986.

OPEP, OPEP*,* 2016 en: http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm, 14 octubre 2016.

Sotomayor, Arturo, *Realismo. Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford, México, 2013, pp. 13-23.

UNCTAD, UNCTAD STAT, 2016, en: http://unctadstat.unctad.org/EN/, 14 de octubre 2016.

¿ES BENÉFICO PARA TURQUÍA SER MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA?

Lars Pernice*

Introducción

A partir del 2000, los esfuerzos turcos por adherirse a la Unión Europea se han incrementado, demostrando la fuerza de voluntad política por cumplir los criterios requeridos; ejemplo de ello son las reformas estructurales en materia fiscal, de libre mercado e inclusión social. Sin embargo, los acontecimientos de estos últimos años como la estigmatización a la oposición política, la constante relegación de la mujer en la sociedad y un Estado de Derecho que queda en entredicho han obstaculizado su ingreso.

En este artículo se pretende crear un punto de reflexión haciendo balanza de los puntos expuestos con el objetivo de responder a la pregunta ¿Es benéfico para Turquía ser parte de la Unión Europea?

A través de dos capítulos desglosaremos tanto los costos como los beneficios que enfrentaría y adquiriría en la transición a ser miembro de la Unión Europea. En el primero puntualizaremos los retos políticos, económicos y sociales que Turquía ha enfrentado en su camino a la occidentalización, apegándose a los criterios de Copenhague y Maastricht; presentamos los avances que ha logrado Ankara, pero dejando claro que, a pesar de los esfuerzos, estos aún no son suficientes.

En el segundo se abordarán los beneficios de los cuales Turquía gozaría al convertirse en miembro de la Unión Europea. Dentro de estas destacamos los apoyos financieros que recibe –como el Instrumento de Pre-Adhesión– y otros apoyos que podría recibir. Destacamos las ventajas que la liberalización de mercado ha brindado tanto a la sociedad como a las instituciones políticas.

Costos de ser miembro de la Unión Europea

Un país que pretende convertirse en miembro de la Unión Europea debe cumplir y difundir (Artículo 49)[2] los valores estipulados en el artículo

* Profesor Investigador adscrito a la Facultad de Estudios Superiores, campus Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Documento realizado con la colaboración de Zaira Nayeli Ortiz Guevara, Silvia Morales Jiménez, Óscar Pérez Farías y Alexis Romero Padilla, FES, Aragón Universidad Nacional Autónoma de México.

2 del Tratado de la Unión Europea. Las negociaciones abarcan una lista de 35 puntos en los cuales se evalúa el avance de un país candidato.[3] En este capítulo se analizarán el avance y los problemas de Turquía en cumplir con ciertos puntos como el reconocimiento de minorías, los Derechos Humanos, problemas con respecto del Norte de Chipre y los desafíos en la construcción del sistema democrático.

En Turquía, existen minorías étnicas como los kurdos, armenios y árabes que no gozan los mismos derechos como la étnica mayoritaria de los turcos. Con respecto de los kurdos, se puede señalar que hubo avances acerca del reconocimiento de la cultura kurda, así como la desaparición de gran parte de las restricciones al uso de la lengua kurda, la emisión de programas en kurmanji, la utilización de esta lengua en discursos políticos y el uso de esta lengua en la enseñanza privada. Sin embargo, debido a las recientes confrontaciones entre el gobierno de Erdogan y los kurdos, la discriminación contra ciudadanos kurdos ha aumentado.[4]

La relación de Turquía con los armenios es bastante friccionada por la negativa del reconocimiento del genocidio armenio a manos de los turcos-otomanos durante los años 1915 y 1923.[5] Muchos países de la Unión Europea y el Parlamento Europeo consideran como genocidio al trato dado a los armenios en los últimos años del Imperio Otomano.[6]

---

3 El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Lisboa define el proceso de adhesión de nuevos miembros, Eur-Lex, Artículo 49, 2016, en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12012M049.

4 En el reporte sobre las negociaciones de noviembre de 2015, se señala que de 35 capítulos se han iniciado negociaciones sobre 14 puntos y en un punto se ha cerrado exitosamente, por tanto, quedan todavía 20 capítulos en los cuales no existe una posibilidad de un acercamiento de las posiciones de Turquía y la Unión Europea. Comisión Europea, Turkey, 2015 Report, Bruselas, en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf.

5 Rupen Janbazian, "'Lynching Campaign' Targets Kurds in Turkey, HDP Offices Attacked", en: *The Armenian Weekly,* 9 de septiembre de 2015, en: http://armenianweekly.com/2015/09/09/lynching-campaign-targets-kurds/.

6 *La Jornada*, 2 de junio de 2016, México, en: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/02/turquia-molesta-por-reconocimiento-aleman-del-genocidio-armenio, septiembre de 2016.

Con respecto a los árabes, se puede destacar que esta minoría representa el 10% de la población de Turquía y ha sido de fácil adaptación. Sin embargo, el problema radica en que su número se está incrementando de manera exorbitante derivado de la crisis humanitaria en Siria[7] En la actualidad, Turquía alberga 2.7 millones de refugiados sirios de los cuales solo 270 mil están en campos de refugiados.[8]

Además el desafío en las negociaciones son las minorías religiosas. La prevalencia religiosa en Turquía es el islam, la cual representa al 99% de la población, por lo que el resto de las religiones (profesadas por únicamente 128,000 personas) que conviven dentro de la República Turca se encuentran en clara desventaja para luchar por alguno de sus derechos. Sin embargo, también existe la discriminación en contra del grupo islámico de los aleví.[9] Turquía es oficialmente un Estado laico, sin embargo, este término es interpretado en el pasado, y también en la actualidad, de una manera muy variada.[10] A pesar de que había grandes avances en el reconocimiento de las diversas religiones desde el inicio del acercamiento de Turquía a la Unión Europea, siempre surgen fricciones menores entre la mayoría suní y las otras religiones que generan preocupación en las sociedades de la Unión Europea.

Otro punto que causa dudas en los países de la Unión Europea es la situación de los Derechos Humanos. Gran tema en este rubro es la violencia contra la mujer. La ideología del partido gubernamental, AKP, influye fuertemente en la sociedad turca y provoca una ideología más conservadora y de relegación de la mujer. El marco jurídico ha mejorado, desde 2013 las reformas del Código Civil y del Código Penal, la violencia contra las mujeres es un delito, sin embargo, en la sociedad, el machismo es todavía un comportamiento común y la aplicación de la ley varía en las diferentes re-

7 Parlamento Europeo, "Centenario genocidio armenio: eurodiputados instan a Turquía y Armenia a normalizar relaciones", en: http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20150413IPR41671/genocidio-armenio-el-pe-insta-a-turqu%C3%ADa-y-armenia-a-normalizar-sus-relaciones, octubre de 2016.

8 Coffey, 2016.

9 María Paz Salas, "Cómo Turquía enfrenta la ola de refugiados sirios", en *La Tercera*, Santiago de Chile, 2016, en: http://www.latercera.com/noticia/como-turquia-enfrenta-la-ola-de-refugiados-sirios/, septiembre 2016.

10 Paul Amanda y Seyrek Demir Murat, "Freedom of religion in Turkey - The Alevi issue", en *European Policy Centre*, Bruselas, en: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4093, septiembre de 2016.

giones del país.[11] No solamente el machismo es un problema, sino también el trato desigual a nivel de los salarios. La brecha entre las remuneraciones para hombres y mujeres es entre las más grandes de los países de la OCDE.[12] Se tiene que reconocer que también en este rubro había progreso; sin embargo, todavía Turquía no alcanza los niveles requeridos por la Unión Europea.[13]

Otro aspecto en torno al tema de respeto a los Derechos Humanos, es el trato dado a los refugiados de Siria, de los cuales 2.7 millones están en territorio turco. El gobierno los considera como huéspedes que merecen ser protegidos a toda costa, aunque también los utiliza con fines políticos para obtener la liberalización de visas, una aceleración en su proceso de ingreso a la Unión Europa y para obtener más apoyos económicos según Desalambre en su publicación de 2016. Además, Amnistía Internacional reporta abusos por parte de las autoridades turcas en relación con los refugiados.[14]

Los presos políticos también son un tema de controversia entre Turquía y la Unión Europea. Un cálculo de la ONG *Civil Society on the Penal System* (CISST) de 2014 afirma que del total de presos en las cárceles turcas (150,000) el 10% son presos políticos, de los cuales algunos están aún en un juicio pendiente puesto que la legislación penal permite aplazar el juicio si la persona acusada no es consideradas de alto riesgo.[15] Un ejemplo más reciente fue la "purga" gubernamental después del intento de golpe de Estado, del 15 de julio 2016, situación que devino en el encarcelamiento de 6,000 sospechosos detenidos de manera arbitraria.[16]

---

11 Kaya Genc, "En Turquía 'laicismo' es más que una palabra" en *The Huffington Post*, Washington, 16 de mayo de 2016, en: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4093, consultado, septiembre, 2016.

12 Rengin Arslan, "El país donde las calles "te enseñan a tener miedo por ser mujer", en BBC, 20 de febrero de 2015, en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/ 2015/02/150219_ser_mujer_turquia_relato_gch_ac, septiembre de 2016.

13 OCDE, "In It Together: Why Less Inequality Benefits All", en *OCDE-Publishing*, París, 2015, en: http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf.

14 Comisión Europea, Turkey 2015 Report, Bruselas, 2015, consultado en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf, octubre de 2016.

15 Amnesty International, *Anual Report: Turkey 2015/2016*, consultado en: https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey/, octubre de 2016.

16 Blog Brigada Kurdistan, "Situación de las prisiones en Turquía", en Komite In-

Algo que es para la Unión Europea inaceptable es la pena de muerte. Tras el intento de golpe de Estado, algunos políticos pidieron la reincorporación de la pena de muerte, la cual fue abolida en el 2002 como requisito para iniciar las negociaciones de adhesión. En este tema, el interés del país de incorporarse a la Unión Europea puede funcionar como baluarte en contra de estas demandas de ciertos grupos conservadores. La jefa de la diplomacia europea, Federica Mogherini, advirtió que si Turquía reinstala la pena de muerte, el país podría perder su estatus como país candidato.[17]

Otro gran tema que no ha encontrado una solución es el reconocimiento de Chipre como una isla unificada y de su derecho de autodeterminación por parte de las autoridades turcas. Es necesario que se negocie una reunificación mediante fines pacíficos como se plasmó en los resultados del referéndum realizado en 2004. A pesar de que el nuevo presidente del Chipre de Norte, Mustafa Akinci, tiene la disposición para negociar la reunificación con su homónimo, Nikos Anastasíades, la situación actual es tensa por la presencia de tropas turcas en el norte de la isla.[18]

La eliminación de restricciones comerciales que impiden el pleno comercio intraeuropeo, estipulado en 1993 con el inicio del mercado común, es otro requisito que pone la Unión Europea para iniciar las negociaciones en los capítulos relacionados con el libre comercio dentro de la misma. A pesar de que Turquía se encuentra desde 1995 en una Unión Aduanera con la Unión Europa, Turquía se niega a recibir mercancía de Chipre, de autorizar el aterrizaje de aviones y el atraque de barcos chipriotas, con la excepción de un puerto marítimo. Esta forma de discriminación contra un país miembro de la Unión Europea es inaceptable para las autoridades europeas.[19]

---

ternationalistak, Estambul, consultado en: http://www.komiteinternazionalistak.org/index.php/es/blogs/blog-brigada-kurdistan/1951-situacion-de-las-prisiones-en-turquia, 16 de septiembre 2014.

17 "Inédita marcha en Turquía por la democracia y contra el autoritarismo", en *Clarín*, 24 de julio de 2016, Madrid, consultado en: http://www.clarin.com/mundo/Inedita-marcha-Turquia-democracia-autoritarismo_0_1619238115.html, septiembre de 2016.

18 Juan Carlos Sanz, "La purga turca ya alcanza a unos 20.000 militares, jueces y policías", en *El País*, 9 de julio de 2016, Madrid, consultado en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/18/actualidad/ 1468870147_535590.html, septiembre de 2016.

19 Luis Miguel Hurtado, "Un unionista turco vence en las elecciones de la Re-

El Estado de Derecho[20] es uno de los puntos de mayor importancia para la Unión Europea, precisamente por su importancia en la construcción de una sociedad más participativa en asuntos políticos. Esta mayor inclusión social en los procesos políticos puede devenir en la progresiva investigación sobre corrupción de las instituciones judiciales, llevando a un incremento en la transparencia institucional.

A pesar de que la legislación turca esté tipificada, al momento de su aplicación se encuentran grandes trabas permitidas por la misma legislación como la dilatación de los juicios si se considera pertinente y la discriminación en los mismos contra mujeres, situación negada por el gobierno turco, pero que está aún presente. Además, en cuestión de transparencia, Abdullah Gul,[21] anterior presidente turco, argumentó que era necesario tener un control más estricto sobre trabajadores gubernamentales de confianza y amistades del presidente en turno para evitar nuevos intentos golpistas o desviaciones de fondos, poniendo como ejemplos a Fetulá Gulen y su grupo Hizmet. Tras el intento de golpe de Estado en julio de este año, el gobierno de Erdogan impulsó y aprobó una ley que le permite tener un control pleno sobre la designación del poder judicial que con anterioridad tenía autonomía con respecto del poder ejecutivo.[22] Estas acciones arbitrarias y un sistema judicial dependiente del gobierno generan un miedo en la sociedad turca, dando por resultado la disminución de la participación ciudadana, lo cual es negativo para la construcción de una sociedad civil activa –meta de la Unión Europea.

---

pública Turca del Norte de Chipre", en *El Mundo*, Madrid, 27 de abril de 2015, en: http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/27/553e13c022601da-14c8b4588.html, septiembre de 2016.

20 Sigmalive, "Turkey must lift its ilegal ban on cyprus ships and ports", en: http://www.sigmalive.com/en/news/politics/141148/turkey-must-lift-its-illegal-ban-on-cyprus-ships-and-ports, octubre de 2016.

21 De acuerdo con Nuño, el Estado de Derecho debe contar con la primacía de la ley; sistema jurídico de normas; legalidad en los actos de administración; separación de poderes; garantía y protección de los derechos humanos y el examen de constitucionalidad de las leyes.

22 Europa Press, "Gul, Turquía debe aprender la importancia de la transparencia tras la intentona golpista", *europapress.com*, 22 de agosto de 2016, en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-gul-turquia-debe-aprender-importancia-transparencia-intentona-golpista-20160822070537.html, septiembre de 2016.

Cuando falta transparencia en los quehaceres políticos, la corrupción se da con mayor frecuencia. Según Transparencia Internacional, la corrupción ha incrementado en Turquía. Actualmente, el país se encuentra en el lugar número 66 de 167.[23] Ahora bien, referente a ésta, han sido denunciados casos que involucran a los círculos más cercanos del presidente Erdogan, aun cuando el partido gobernante (AKP o Partido de la Justicia y el Desarrollo) ha manifestado estar en contra de la corrupción misma.[24]

Relacionado con los puntos anteriores, la Democracia en el sentido más amplio no se trata solamente de elecciones cada 4 o 5 años, sino por el contrario, es una forma que busca una amplia participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, la cual requiere la creación de una cultura política que estimule la intervención de la ciudadanía en el ámbito político.

Un prerrequisito es la libertad de expresión, la cual es junto con la participación ciudadana una forma eficaz para controlar un gobierno y exige permanentemente a esta institución de rendir cuentas y justificar sus decisiones. Especialmente, cuando un gobierno tiene problemas, busca esconderlos para no correr el riesgo de perder en las siguientes elecciones, sin embargo, con el tiempo los problemas escondidas se vuelven más grandes y perjudican aún más el desarrollo de los países. Para evitar esto, la Unión Europea considera a la libre expresión como algo muy importante. Sin embargo, la libertad de expresión ha sido severamente afectada en los últimos años durante el gobierno de Erdogan. Desde el 2003, Erdogan dirige al país con cada vez más autoritarismo, limitando la expresión de opiniones personales. De acuerdo con la lista anual de países de la Organización Reporteros sin Fronteras que mide la libertad de expresión que gozan los periodistas, Turquía se encuentra en el lugar 151 de 180,[25] entre más alejado se esté del número uno, mayor restricción a la libertad de prensa tiene según el informe de Reporteros sin Fronteras del 2016. En el 2015 hubo innumerables casos ante tribunales en virtud de Leyes antiterroris-

23 *Idem.*

24 Este valor es mejor que la posición de México de 95, Transparencia Internacional, "Corruption Perception Index 2015", en: https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table, consultado: octubre, 2016. Unión Europea, 2016, La UE por temas-Agrícola, Bruselas, consultado en: https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_es, septiembre de 2016.

25 Kucuksahin Sukru, "Has Turkey given up fighting corruption?", en: http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-akp-abandons-fighting-corruption.html, septiembre de 2016.

tas y sobre difamación criminal, por mencionar algunas, contra activistas, políticos de la oposición, periodistas y ciudadanos que criticaban la política del gobierno, incluso por publicaciones en redes sociales.[26] Recientemente, el gobierno turco ha adquirido a uno de los mayores periódicos del país, Zaman, el cual hacía circular información crítica al gobierno. Ahora el periódico pasó a manos gubernamentales, mientras que algunos periodistas –del mismo periódico– fueron despedidos injustificadamente.[27]

No solamente los periodistas enfrentan las dificultades de difundir su vista de los acontecimientos políticos, también los partidos de oposición son limitados en su trabajo. La oposición es reconocida de igual manera, siempre y cuando el partido pertenezca a la religión islámica en su rama sunní, de lo contrario enfrentan grandes desventajas; sin embargo, el sistema político de Turquía es multipartidista (Mourenza, 2007). El Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) es el partido gobernante, a él pertenece el presidente Erdogan. El Partido Republicano del Pueblo (CHP), se ha perfilado como uno de los principales partidos de oposición en el Congreso. Este partido es el único que, dentro de sus directrices, defiende la posición de la mujer en la sociedad y a la minoría religiosa alevíe.[28] El CHP formalmente es de oposición. Ha detentado el poder y es foro de algunas minorías étnicas que buscan su inclusión dentro de la escena política. El partido más conocido es el PKK (Partido de los trabajadores de Kurdistán), el cual tiene como objetivo liberar al pueblo de Kurdistán. Establece que al ser dividido –el Kurdistán– en cuatro sin consentimiento previo de estos, tales divisiones quedan sin validez. En 1991 logró entrar al congreso, sin embargo, fue prohibido indefinidamente y retirado un año después. La relación del PKK con el Estado Turco ha estado llena de altibajos.[29] A pesar de que hay movimientos que promueven cambios políticos y constitucionales bastante prometedores, muchos expertos afirman que la situación política y

26 México se encuentra en el lugar número 149, pues casi a la par con Turquía de acuerdo a la clasificación de Reporteros sin Fronteras de 2016.

27 Amnistía Internacional, *op. cit.*

28 Andrés Mourenza, "Turquía recuerda a los 17.000 muertos por un terremoto hace diez años", en *La Vanguardia*, en: http://www.lavanguardia.com/sucesos/20090817 /53766923563/turquia-recuerda-a-los-17-000-muertos-por-un-terremoto-hace-diez-anos.html, septiembre de 2016.

29 Suphi Toprak y Serhad Baran, "Historia y presente del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)", en *La izquierda diario*, 8 de diciembre de 2015, en: http://www.laizquierdadiario.com/Historia-y-presente-del-partido-de-los-Trabajadores-del-Kurdistan-PKK, septiembre de 2016.

social de Turquía podrá concluir en un régimen autoritario, donde no habría lugar para la alternancia partidista y cada vez más el Estado se vería fundido con el partido predominante, actualmente el AKP de Erdogan.

Desde la última dictadura militar en 1980, Turquía ha tenido siempre elecciones y también existió alternancia en el poder, lo cual la Unión Europea ve con buenos ojos. Sin embargo, las últimas elecciones de noviembre del 2015, que fueron ganadas con una gran mayoría por el AKP, recibieron críticas por la OSCE[30] de ser problemáticas debido a limitaciones en el proselitismo electoral de partidos de oposición.

Beneficios para Turquía de ser miembro de la Unión Europea

Considerado como uno de los más exitosos ejemplos de integración regional, la Unión Europea ha prosperado en un ambiente de paz entre los países miembros desde la Segunda Guerra Mundial. Ha traído consigo una gran cantidad de ventajas como el control de los valores macroeconómicos, la mayor inversión extranjera directa, competitividad y transferencia tecnológica, apoyos económicos como los transferencia del instrumento de pre-adhesión y en el futuro cuando el país se convierte en un miembro de la Unión Europea: transferencias de los fondos regionales, de la política agrícola común y, por último, los cambios políticos que facilitan modernizar al país, las cuales serán analizadas en virtud de la adhesión turca al bloque económico.

Los valores macroeconómicos[31] en el sentido de la Unión Europea son establecidos en los Criterios de Maastricht. A pesar de que los actuales miembros no cumplen a cabalidad algunos puntos, estos son exigidos a los candidatos oficiales para completar su adhesión.

30 "Turkey election: OSCE says 'serious concerns' over vote", en BBC, 2 de noviembre de 2015, en: http://www.bbc.com/news/world-europe-34704834, octubre de 2016.

31 Se considera que a los Criterios de Maastricht le falta la tasa de desempleo, la cual tiene una gran relevancia para la evaluación del desempeño de una economía, véase Elias Soukiazis y Víctor Castro, "How the Maastricht rules afected the convergence proces in the European Union. A panel data analysis" en Centro de Estudios de Uniao Europeia (CEUNEUROP), Discussion Paper núm. 24., Coimbra, en: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?-doi=10.1.1.619.8198&rep=rep1&type=pdf, en octubre de 2004.

Cuadro 1
Criterios de Maastricht y comparación con valores turcos

Concepto	Porcentaje permitido en Maastricht	Porcentaje en Turquía
Tasa de inflación	1.5%	7.7%
Tasa de interés	2%	13.8%
Déficit presupuestal	3%	1.7%
Deuda pública	60%	33.1%

Elaboración propia con base en: Eur-Lex, 2016 y Central Intelligence Agency, 2016

Si Turquía alcanza los valores macroeconómicos pedidos por la UE, tendría una mejor reputación a nivel internacional. Los beneficios serían dobles, puesto que por un lado la candidatura turca se concretaría aún más, mientras que por el otro tendría una mayor reputación comercial y financiera internacional.

En el marco de la Visión 2023,[32] Turquía ha comenzado a modernizar su interior, atrayendo Inversión Extranjera Directa (IED). Con programas y reformas gubernamentales recién implementadas, la IED ha fluido con mayor facilidad. De entre estos programas y reformas, destacamos la creación de la Agencia de Apoyo y Promoción de Inversiones en Turquía y la entrada en vigor del nuevo Código Comercial Turco.[33]

Además, debe hacerse énfasis en que este tipo de inversión es limitada por la necesidad de firmar un acuerdo sobre inversiones bilaterales, cuyos países firmantes ascienden a 24 (Invest in Turkey, 2016). De éstos, los que

32 Programa gubernamental de modernización turca con motivo del centenario de independencia. Establece cuatro sectores a modernizar: agrícola; energético; infraestructura y tecnologías de la información. Véase ICEX, *Turquía se alza como escenario prioritario para las inversiones españolas*, en: Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, Madrid, en: http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/4664290.html?idPais=TR, en septiembre de 2016.

33 Ley aprobada desde el 2003, la cual simplifica el procedimiento para establecer empresas, sin distinción de su nacionalidad, véase *Idem*.

más invierten en el país son Países Bajos (17.6%), Alemania (10.7%), España (6.2%) y Estados Unidos (5.3%). No obstante, de que algunos Estados miembros de la UE invierten en Turquía, aún no se concreta una certidumbre suficiente para que el resto de los miembros inviertan en él.[34]

En lo que concierne al nivel de competitividad, de acuerdo con el Ministerio turco de Relaciones Exteriores (2011), la competitividad del mercado turco será llevada por el sector privado, en especial en áreas como la salud, la educación básica, la seguridad nacional y la infraestructura a larga escala, haciendo referencia a la denominada Administración de las Privatizaciones.

Actualmente, y con dicha Administración, Turquía es altamente competitiva en la rama de inversiones, convirtiéndose en el principal rival de algunos países en desarrollo –entre ellos México. Pero las privatizaciones en sí, solo permiten un crecimiento económico y no un desarrollo económico, a menos que se utilicen las herramientas adecuadas para lograrlo (Meana, Sergio, 2014).

En cuanto al proceso de transferencia tecnológica, Turquía ha aumentado el porcentaje destinado a la Investigación y Desarrollo tecnológico (I+D), sin embargo, su desarrollo tecnológico sigue siendo de rango medio, es decir, inferior al de los miembros más desarrollados de la Unión como Alemania, Francia y Finlandia, por lo que la posible adhesión significaría complementar su actuar innovador con las buenas prácticas europeas para reducir las brechas y aumentar la competitividad.[35]

Los recursos económicos o ayudas intangibles pertenecientes a diversos fondos europeos es otro de los más aclamados beneficios por parte de la comunidad turca.

Este mecanismo de apoyo es utilizado para facilitar la adhesión de los candidatos postulados a la UE, por lo tanto, Turquía cuenta con recursos financieros otorgados con la finalidad de fortalecer instituciones, desarrollo infraestructural, desarrollo social –en cuestión de reducción de la exclusión– y finalmente fomentar el desarrollo agrícola.[36]

34 Santander Trade Portal, "Turquía: inversión extranjera", en: https://es.portal.santandertrade.com/establecerse-extranjero/turquia/inversion-extranjera, septiembre de 2016.

35 Güven Sak, "¿Qué tenemos que aprender sobre el proceso de desarrollo turco?", en Estudios de Política Exterior, Madrid, en: http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/que-tenemos-que-aprender-sobre-el-proceso-de-desarrollo-turco/, septiembre de 2016.

36 Comisión Europea, *Instrumento de Ayuda de Preadhesión*, Política Regional Europea, 2016.

Cuadro 2
Fondos del Instrumento de ayuda de Pre-adhesión
en el periodo 2007-2013

País	Fondo (2007-2013) (Millones de euros)	Población en 2006	Euros per cápita por año	Porcentaje
Croacia *	998	4 443 000	225	10.0
Macedonia	615	2 039 000	302	6.2
Turquía	4795	72 520 000	66	48.2
Albania	595	3 149 000	189	6.0
Bosnia y Herzegovina	656	3 843 000	171	6.6
Montenegro	236	624 000	178	2.4
Serbia	1386	7 425 000	187	13.9
Kosovo	635	2 070 000	307	6.4
Total	10.126.855.127	96 113 000	104	100.0

Fuente: Ministerio Turco de Relaciones para Europa, 2016. *Croacia se convirtió en julio 2013 en un país miembro de la Unión Europea.

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Europeas de Turquía, el monto asignado a Turquía de 4.8 mil millones de euros para el periodo 2007-2013 fue insuficiente, es decir, 66 euros por año per cápita para Turquía, lo cual fue mucho menor que la cantidad asignada a Macedonia con 302 euros por año y per cápita.[37]

A pesar de que la cantidad anual per cápita para Turquía es relativamente bajo en relación a otros países candidatos, el porcentaje que recibe Turquía, es decir, casi 50% de las transferencias del Instrumento de Pre-Adhesión, es bastante alto. En relación al PIB, las transferencias alcanzaron en el 2013 alrededor de 0.1%[38]. En el caso, si Turquía se

37 Ministerio de Relaciones para Europa, "Turkey-EU Financial Cooperation", en República de Turquía en: http://www.ab.gov.tr/?p=5&l=2, septiembre de 2016.

38 En el 2013, el PIB de Turquía fue de 616 mil millones de euros (Datosmacro, 2016). Considerando la misma cantidad anual para los 7 años, Turquía recibió en promedio 600 millones de euros, es decir, el país recibió en estos años alrededor de 0.1% de su PIB como transferencia de la

convirtiera en un miembro pleno de la Unión Europea, estas transferencias podrían alcanzar mediante los fondos regionales y la política agrícola común (tema de los siguientes apartados) valores de hasta el 5% del PIB[39]. Las cantidades y las formas como funcionan los fondos regionales de la UE corresponden a las cantidades que recibieron los países occidentales por el Plan Marshall en la posguerra[40] y, por ende, es bastante atractivo para el desarrollo económico de Turquía adherirse a la Unión Europea.

En el momento en que Turquía se convirtiera en pleno miembro de la UE, el país recibiría recursos económicos o ayudas intangibles pertenecientes a diversos fondos europeos de carácter regional.

Son los llamados *Fondos Estructurales* y los *Fondos Coordinados*. Los primeros sirven para proporcionar un ambiente propicio para la inversión en ámbitos clave prioritarios de la UE para responder a las necesidades de la economía real, apoyando la creación de empleo y haciendo que la economía europea vuelva a crecer de manera sostenible[41]; mientras que los fondos coordinados se refieren a los programas del FEDER[42]*, el* FSE[43] *y el de Desarrollo Cultural.*[44]

UE. En el futuro, los pagos serán similares véase European Parliament, *op.cit.*2016.

39 Aquí se hace referencia al beneficio neto (Pagos, impuestos, cuotas, etcétera) que un país miembro transfiere al presupuesto de la UE menos los subsidios que el país correspondiente recibe de los diferentes fondos de la UE). En el caso de Hungría alcanzó, en el 2014 poco más de 5%, para Bulgaria fueron 4.4% y para Polonia 3.4% del PIB anual (BPB, 2016).

40 Haus der Geschichte, *Zeit-Fragen: 50 Jahre Marshall-Plan*, Argon, Berlín, 1997.

41 Comisión Europea, 2016, Fondos estructurales y de inversión europeos, Contratos públicos y financiación.

42 Es el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional *y se centra en la economía del conocimiento, la competitividad de las PyMEs y la conservación del medio ambiente. Este fondo, apoya a los Estados en transición, con un 60% de sus inversiones, de las cuales formaría parte Turquía al pertenecer a esta categoría; además de un 15% de inversiones en proyectos que busquen disminuir las emisiones de carbono. Idem.*

43 Se refiere al Programa Social Europeo y *da prioridad al fomento del empleo, la inclusión social, la educación y la formación. Actualmente invierte* 80.000 millones de euros a la inversión en capital humano en los Estados miembros.

44 Este programa ayuda *a la modernización de las exportaciones agrarias, el fomento de la agricultura ecológica y la conservación del patrimonio natural forestal.*

Otro programa que beneficiaría a Turquía y que actualmente se encuentra sujeto a las mismas normas de programación y gestión que el FEDER, es el Fondo de Cohesión.[45] Este está destinado a miembros cuya renta nacional bruta per cápita es inferior al 90% de la renta media de la Unión Europea.[46] Para lograr esto, se destina un total de 63.400 millones de euros para proyectos de infraestructura y medioambientales.[47]

Finalmente tenemos el Fondo de Solidaridad Europeo[48] que ayuda a los países en caso de catástrofes naturales graves, dando solvencia económica para ayudar al país afectado. Esta ayuda sería muy importante para un país como Turquía, que sufre de constantes inundaciones y terremotos.[49]

De los más claros ejemplos de apoyos que obtendría Turquía, serían las ayudas a agricultores mediante subsidios y al impuesto del campo por parte de la Política Agrícola Común.

La política agrícola es un sector en que los países de la UE aceptaron centralizar plenamente sus competencias, además de la financiación pública necesaria. Por lo tanto, las decisiones y las ayudas no están en manos de cada país, sino que son responsabilidad de la UE en su conjunto.

El porcentaje del gasto agrícola en el presupuesto de la UE ha descendido drásticamente: tuvo un máximo histórico de casi el 70%[50] en la década de 1970, pero ronda el 38% en nuestros días. Esto refleja tanto el aumento de las competencias de la UE en otros sectores como el ahorro derivado de las reformas.[51]

---

45 Comisión Europea, *Europe regional policy*, 2016.

46 Tiene como objetivo reducir las disparidades socioeconómicas en los Estados recién ingresados a la unión, así como promover el desarrollo sostenible. Actualmente ayuda a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

47 *Idem.*

48 Se ha ayudado a 24 países europeos con más de 3.700 millones de euros (Comisión Europea, Fondo Social, 2016).

49 Como el terremoto sucedido en 2011 con una magnitud de 7.4, donde se estima que las pérdidas humanas fueron de 17,000 personas y 100,000 millones de dólares estadounidenses.

50 Unión Europea, *La UE por temas-Agrícola*, 2016.

51 Por ejemplo, desde 2004 la UE ha acogido a trece nuevos países miembros sin aumentar el gasto agrícola.

El proceso de adhesión de Turquía a la UE no es fácil. Como se analizó en el primer capítulo, la UE exige mucho de un nuevo país miembro como Turquía.

A pesar que de estos criterios generan un gran desafío para el gobierno de Turquía, se considera que la construcción de un marco institucional para cumplir con estos valores será benéfica para el desarrollo del país.[52] El concepto de *desarrollo*, el cual se encuentra detrás de los requisitos que pone la UE a nuevos miembros, no necesariamente coincide con los intereses de ciertos grupos en particular. Permanentemente, existen grupos que buscan "secuestrar" al Estado para enriquecerse a sí mismos. Estos buscan manipular la legislación a su favor, limitar la justicia de manera que castigue solamente a los enemigos y protege a los intereses propios e impedir el acceso a toda la información relacionado con los quehaceres de un Estado[53].

La UE quiere ser un baluarte contra estos intereses particulares. Los valores de respeto al individuo, el debate y compromiso político y de tener siempre la posibilidad de demandar al Estado, cuando este no cumpla con su deber, son una base bien definida en la UE. Con base en estas convicciones, se crearon en la UE instituciones para que el Estado sirve al ciudadano y no al revés.

Las negociaciones de adhesión a la UE pueden ayudar a un país de modernizarse en esta dirección siempre y cuando se busca construir un Estado fuerte que respete a los ciudadanos y asegure que los beneficios del progreso económico llegan a todos los estratos de la sociedad.

Conclusiones

Después de este breve análisis de los costos y beneficios para Turquía podemos continuar con la pregunta: ¿Vale la pena la evolución que tiene que pasar Turquía para ingresar a la Unión Europea?

Acerca de la primera parte de este estudio, referente a los costos para Turquía de adherirse como miembro a la Unión Europea podemos concluir

52 Day trading academy, "El lento crecimiento económico de las fortunas de Turquía", en: http://daytradingacademy.co/inversiones/turquia/economia/, septiembre de 2016.

53 Este riesgo no es limitado a nuevos miembros. Cualquier Estado democrático, incluyendo los países fundadores de la UE, se enfrentan a este peligro.

que son bastante elevados, sobre todo para las instituciones gubernamentales turcas que tendrían que renovarse y compaginar perfectamente con los valores fundamentales europeos. Precisamente de ahí se derivarían puntos tan polémicos como el reconocimiento a minorías, como los kurdos, que para el gobierno son prácticamente imposibles, ya que irían en contra de su principio de mantener a una sola Turquía y fomentar la unidad nacional. Por otro lado, el costo social radicaría en las cuestiones culturales-religiosas y las costumbres que de ellas emanan pues se presentaría un choque de culturas en el cual muchos usos turcos saldrían perdiendo al ser considerados opuestos al respeto de los Derechos Humanos.

Como segundo punto bastante crítico del capítulo encontramos la dificultad que representaría la desocupación de la parte norte de Chipre por parte de militares turcos, sin embargo, se puede encontrar en la figura presidencial del norte, Mustafa Akinci (unionista convencido) una pieza clave de negociación mediante la vía diplomática. En muchos puntos analizados se reveló con respecto al ámbito social, que es imperante preguntarnos ¿La sociedad turca se encuentra preparada para esta transformación? Esto, debido a que las grandes modificaciones y adaptaciones de las legislaciones de Turquía hacia los ideales occidentales, exigen grandes despojos de creencias religiosas. ¿Traerá más beneficios para la población el adaptar ideologías ajenas a su religión o visión?

Desde su solicitud de adhesión, el país ha logrado bastantes avances; sin embargo, todavía falta un largo proceso de modernización. Esto no se puede lograr de la noche a la mañana debido a que costumbres y una cultura de convivir no se puede alterar en el corto plazo. Con el actual gobierno de Erdogan había grandes retrocesos, pero la dirección hacia donde se orienta Turquía no ha cambiado y, por lo tanto, uno debería aceptar que el proceso de adhesión del país euroasiático será lento.

En la segunda parte analizamos los beneficios para Turquía al convertirse en miembro de la Unión Europea, destacando sobre todo los apoyos económicos y ayudas intangibles, así como el impacto que tendrían el inyectar estos recursos en la economía turca.

Sin embargo, Turquía ya recibe actualmente el apoyo económico de muchos programas de la Unión Europea debido a la cercanía y a su carácter de "candidato" para ingreso, por lo cual, lo nuevo serían los programas destinados únicamente a los miembros. En cantidades monetarias la diferencia será tremenda con un aumento de las transferencias de 0.1% del Instru-

mento de Preadhesión a entre 3% a 5% como miembro pleno de la Unión Europea –algo bastante atractivo.

En cuestiones de comercio tampoco habría muchos cambios a la relación que se tiene actualmente, debido a que existe una Unión Aduanera que permite la transferencia libre de mercancías entre Turquía y la Unión Europea.

Aparte de los beneficios económicos, el beneficio político podría ser el más importante. Las transferencias son pagadas bajo ciertos criterios, así como fueron otorgados los pagos del Plan Marshall en la posguerra. Este condicionamiento podría ser interpretado como una intervención a la soberanía turca; sin embargo, no se trata de obligar al país de actuar en una cierta manera, sino de construir una sociedad abierta y participativa con el objetivo de una mejor distribución de ingreso para la población, es decir, una modernización del Estado.

Si uno pone más énfasis en la soberanía nacional bajo un gobierno en particular y en el desarrollo de un liderazgo regional la adhesión a la Unión Europea es negativo. Por el contrario, cuando uno toma como objetivo el mayor bienestar económico, una mejor distribución de ingreso y una sociedad más abierta y plural, entrar a la Unión Europea y trabajar en el cumplimiento de estos criterios es benéfico.

Referencias

Amanda, Paul y Demir Murat Seyrek, "Freedom of religion in Turkey - The Alevi Issue", en *European Policy Centre*, Bruselas, en: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4093, septiembre de 2016.

Amnesty International 2015/2016, *Anual Report: Turkey 2015/2016*, en: https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey/, octubre de 2016.

Arslan, Rengin, "El país donde las calles te enseñan a tener miedo por ser mujer", en BBC, 20 de febrero de 2015, en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150219_ser_mujer_turquia_relato_gch_ac, septiembre de 2016.

BBC, "Turkey election: OSCE says 'serious concerns' over vote", en *BBC*, 2 de noviembre, 2015, en: http://www.bbc.com/news/world-europe-34704834, octubre de 2016.

Blog Brigada Kurdistan, "Situación de las prisiones en Turquía", en Komite Internationalistak, 16 de septiembre 2014, en: http://www.komiteinternazionalistak.org/index.php/es/blogs/blog-brigada-kurdistan/1951-situacion-de-las-prisiones-en-turquia, septiembre de 2016.

BPB, "Nettozahler und Nettoempfänger in der EU", en *Bundeszentrale für Politische Bildung*, en: http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70580/nettozahler-und-nettoempfaenger, septiembre de 2016.

Central Intelligence Agency, "Turkey, The World Fact Book", en CIA, en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html, septiembre de 2016.

Coffey, Luke, "Turkey´s demographic challenge", en *Al Jazeera*, 18 de febrero de 2016, en: http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/02/turkey-demographic-challenge-arabs-syria-refugees-isis-160218063810080.html, septiembre de 2016.

Comisión Europea, *Fondos estructurales y de inversión europeos,* Contratos públicos y financiación, en: http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_es.htm, septiembre de 2016.

—, *Fondo de Cohesión*, en: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/funding/cohesion-fund/, septiembre de 2016.

—, *Fondo Social*, *en: http://ec.europa.eu/regional_policy*/es/funding/social-fund/, *septiembre de 2016*.

—, *Instrumento de Ayuda de Preadhesión*, Política Regional europea, en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/ipa/ septiembre de 2016.

—, *Turkey 2015 Report*, Bruselas, en: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf, octubre de 2016.

Day trading academy, *El lento crecimiento económico de las fortunas de Turquía*, en: http://daytradingacademy.co/inversiones/turquia/economia/, septiembre de 2016.

Datosmacro, *PIB de Turquía*, en: http://www.datosmacro.com/pib/turquia, septiembre de 2016.

Eur-Lex, *Tratado de la UE*, Bruselas, en: http://eur-lex.europa.eu/legal content/ES/TXT/?uri=celex:12012M002, octubre de 2016.

—, *Introducción del Euro: criterios de convergencia,* Bruselas, en: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=URISERV %3Al25014, septiembre de 2016.

Europa Press, Gul, "Turquía debe aprender la importancia de la transparencia tras la intentona golpista", 22 de agosto de 2016, en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-gul-turquia-debe-aprender-importancia-transparencia-intentona-golpista-20160822070537.html, septiembre de 2016.

European Parliament, "Turkey: How the pre-assesion funds have been spent, managed, controlled and the monitoring system?" *Study 2016*, Bruselas, en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572699/IPOL_STU(2016)572699_EN.pdf, octubre de 2016.

Genc, Kaya, "En Turquía "laicismo" es más que una palabra", en *The Huffington Post*, 16 de mayo de 2016, Washington, en: http://www.huffingtonpost.es/kaya-genc/debate-laicismo-turquia_b_9846348.html, septiembre de 2016.

Haus der Geschichte, *Zeit-Fragen: 50 Jahre Marshall-Plan*, Argon, Berlín.

Hurtado, Luis Miguel, "Un unionista turco vence en las elecciones de la República Turca del Norte de Chipre", *El Mundo*, Madrid, 27 de abril de 2015, en: http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/27/553e13c022601da-14c8b4588.html, septiembre de 2016.

ICEX, *Turquía se alza como escenario prioritario para las inversiones españolas*, en Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, Madrid, en: http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/4664290.html?idPais=TR, septiembre de 2016.

"Inédita marcha en Turquía por la democracia y contra el autoritarismo", en *Clarín*, 24 de julio de 2016, en: http://www.clarin.com/mundo/Inedita-mar-

cha-Turquia-democracia-autoritarismo_0_1619238115.html, septiembre de 2016.

Invest in Turkey, *Legislación de inversiones, A*gencia de Apoyo y Promoción de Inversiones en Turquía, Ankara, en: http://www.invest.gov.tr/es-ES/investmentguide/investorsguide/Pages/BusinessLegislation.aspx, septiembre de 2016.

Janbazian, Rupen, 'Lynching Campaign' Targets Kurds in Turkey, HDP Offices Attacked, en: The Armenian Weekly, 9 de septiembre de 2015, en: http://armenianweekly.com/2015/09/09/lynching-campaign-targets-kurds/, octubre de 2016.

Kucuksahin, Sukru, Has Turkey given up fighting corruption?, en: al-*monitor.com*, 8 de junio de 2016, en: http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/turkey-akp-abandons-fighting-corruption.html, septiembre de 2016.

La Jornada, "Turquía, molesta por reconocimiento del genocidio armenio", en: *La Jornada*, 2 de junio de 2016, México, en: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/02/turquia-molesta-por-reconocimiento-aleman-del-genocidio-armenio, septiembre de 2016.

Ministerio Turco de Relaciones Exteriores, *Economic Outlook of Turkey*, en: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ankara, en: http://www.mfa.gov.tr/prospects-and-recent-developments-in-the-turkish-economy.en.mfa, septiembre de 2016.

Ministerio de Relaciones para Europa, *Turkey-EU Financial Cooperation*, en: República de Turquía sitio web, Ankara, en: http://www.ab.gov.tr/?p=5&l=2, septiembre de 2016.

Mourenza, Andrés, "Turquía 1980-2006: análisis de los partidos políticos", en: *pbworks.com*, San Mateo (Calif.) en: http://turquia.pbworks.com/f/Trabajo%20 Partidos%20 Pol%C3%ADticos%20Turcos.pdf, septiembre de 2016.

— "Turquía recuerda a los 17.000 muertos por un terremoto hace diez años", en: *Lavanguardia*, Barcelona, en: http://www.lavanguardia.com/sucesos/20090817 /53766923563/turquia-recuerda-a-los-17-000-muertos-por-un-terremoto-hace-diez-anos.html, consultado: septiembre, 2016.

Nuño, Coello Ulises "El Estado de Derecho; ¿Imperio de leyes justas?", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Ed. UNAM, núm. 248, pp. 253-266, en: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view /28835/26073, octubre de 2016.

OCDE, In It Together: Why Less Inequality Benefits All, en: OCDE-Publishing, París, en: http://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf, septiembre de 2016.

Parlamento Europeo, "Centenario genocidio armenio: eurodiputados instan a Turquía y Armenia a normalizar relaciones", en: http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20150413IPR41671/genocidio-armenio-el-pe-insta-a-turqu%C3%ADa-y-armenia-a-normalizar-sus-relaciones, octubre de 2016.

Paz Salas, María, "Cómo Turquía enfrenta la ola de refugiados sirios", en: *La Tercera*, Santiago de Chile, en: http://www.latercera.com/noticia/como-turquia-enfrenta-la-ola-de-refugiados-sirios/, septiembre de 2016.

Reporteros sin Fronteras, "Clasificación Mundial 2016", París, en: http://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/, octubre de 2016.

Sak, Güven, "¿Qué tenemos que aprender sobre el proceso de desarrollo turco?", en: *Estudios de Política Exterior*, Madrid, en: http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/que-tenemos-que-aprender-sobre-el-proceso-de-desarrollo-turco/, septiembre de 2016.

Santander Trade Portal, "Turquía: inversión extranjera", en: https://es.portal.santandertrade.com/establecerse-extranjero/turquia/inversion-extranjera, septiembre de 2016.

Sanz, Juan Carlos, "La purga turca ya alcanza a unos 20.000 militares, jueces y policías", en: El País, 19 de julio de 2016, Madrid, en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/18/actualidad/1468870147_535590.html, septiembre de 2016.

Sigmalive, "Turkey must lift its ilegal ban on cyprus ships and ports", en: *sigmalive.com*, 6 de febrero de 2016, en: http://www.sigmalive.com/en/news/politics/141148/turkey-must-lift-its-illegal-ban-on-cyprus-ships-and-ports, octubre de 2016.

Soukiazis, Elias y Vítor Castro, "How the Maastricht rules afected the convergence process in the European Union–A panel data analysis", en: *Centro de Estuios da Uniao Europeia* (CEUNEUROP), Discusion Paper núm. 24, Coimbra, en: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.619.8198&rep=rep1&type=pdf, octubre de 2016.

Sputniknews, "Despedir a periodistas incómodos: ¿Así cumple Turquía con las normas de la EU?" en: *sputninews.com*, 30 de abril de 2016 Moscu, https://mundo.sputniknews.com/politica/201604301059203758-periodistas-incomodos-turquia-normas-ue/, septiembre de 2016.

Toprak, Suphi y Baran Serhad, "Historia y presente del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)", en: *La izquierda diario*, Buenos Aires, 8 de diciembre de 2015, en: http://www.laizquierdadiario.com/Historia-y-presente-del-partido-de-los-Trabajadores-del-Kurdistan-PKK, septiembre de 2016.

Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2015*, Berlín, en: https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table, consultado: octubre, 2016.

Unión Europea, 2016, La UE por temas-Agricultura, Bruselas, en: https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_es, septiembre de 2016.

LOS DESAFÍOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS DERROTEROS DE LA UNIVERSIDAD EUROPEA FRENTE A LA ECONOMÍA GLOBAL

Ismene Ithaí Bras Ruiz*

Resumen

El texto discute el Proceso de Bolonia desde su creación hasta la última reunión de 2012 en la que se observa una clara ruptura no solo respecto al espíritu del original sino a otros aspectos que hablan de una modificación del concepto de *universidad europea*, particularmente en términos presupuestales, de sistemas educativos y de necesidad de internacionalización frente a la competencia de las instituciones estadounidenses y asiáticas. Así mismo, se señalan la razones por las tal contienda responde a proyectos y procedimientos diferentes pero que van acordes en un caso al modelo institucionalista mientras que en el otro es de carácter pragmático. Un aspecto clave del Proceso de Bolonia desde la propia Declaración de la Sorbona es que se trata de un procedimiento de integración, homologación y armonización de las prácticas universitarias, incluidos programas y planes de estudio que responde paralelamente a los procesos de regionalización e integración en el mundo de finales del siglo XX y principios del XXI, en el sentido de que la educación superior es parte sustancial del engranaje de la economía del conocimiento y por lo tanto, del modelo económico que busca profesionales certificados.

Palabras clave: Universidad, Unión Europea, Proceso de Bolonia, Espacio Europeo de Educación Superior, competencia.

Introducción

La Educación Superior (ES) constituye uno de los aspectos medulares para el desarrollo de las sociedades contemporáneas, no solo por la preparación y especialización de sus ciudadanos para acceder al mundo laboral, sino porque hasta el día de hoy las universidades siguen siendo fundamentales para la creación y gestión del conocimiento, innovación y la propia competitividad de

* Doctora en Filosofía, Programa de Becas Postdoctorales en la UNAM, Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED), Universidad Nacional Autónoma de México.

cada país o región del mundo. Dentro de los estudios sobre regionalización y regionalismo se suele prestar mayor énfasis a temas como comercio, flujos de capital, seguridad, cooperación intergubernamental, construcción de instituciones, migración, empleo, etcétera. Un aspecto poco considerado es el de la educación superior y la integración. Sin embargo, hay que apuntar que éste tiene una dinámica muy particular porque acompaña a los grandes procesos de integración y por lo tanto entraña una "regionalización del conocimiento", e incluso podríamos hablar de una geografía y una geopolítica de este tipo, aunque no es el objetivo de este texto.

> En primer lugar, es importante reconocer que las áreas regionales de educación superior están diseñadas para facilitar la integración regional, lo que significa un aumento de los flujos intrarregionales de movilidad de estudiantes y profesores. Se realiza una alineación de clases y, de este modo, se construyen las regiones de educación superior. Lo que esto significa es que el regionalismo y el interregionalismo también tienen el potencial de facilitar la dirección de los flujos de movilidad estudiantil dentro de las regiones designadas, permitiendo así el desarrollo regional, pero posiblemente reduciendo la movilidad a regiones no incluidas en las agendas de alineación. Por ejemplo, una relación fuerte de Asia y Europa tiene el potencial, al menos, de guiar a más estudiantes entre Asia y Europa, y así reducir los flujos fuera de Asia a otros países y regiones del mundo. Dicho esto, el número de estudiantes de educación terciaria en estas regiones está creciendo, no está estable ni disminuye, lo que probablemente silenciará cualquier efecto de reajuste.[2]

También es cierto que las Instituciones de Educación Superior (IES) al formar parte de engranajes complejos, como el caso de la Unión Europea (UE), el conocimiento representa también una forma de proyectar un proyecto así como de mantener presencia en el mundo. La Educación Superior es sustancial para la sociedad del conocimiento y en este sentido contribuye a alcanzar los objetivos de la UE en materia de desarrollo, crecimiento, competitividad y cohesión socio-cultural.

2 Kris Olds y Susan Robertson, "Regionalism and Higher Education" en *Trends and Insights for International Education Leaders,* NAFSA, Association of International Educators, octubre, 2011, pp. 1-2.

Pese a los cortes presupuestales en educación en varios países miembros en materia de educación, la salida de los países que conforman al Reino Unido, así como los procesos de homologación de planes de estudios, créditos y procesos administrativos, las universidades europeas siguen siendo un referente mundial de excelencia así como creación del conocimiento, particularmente en investigación, innovación y los estudios de posgrado. Sin embargo, desde hace por lo menos 15 años, la competencia entre IES europeas y estadounidenses han visto como progresivamente ha avanzado el crecimiento de las asiáticas, particularmente de países como Corea del Sur, China o Singapur. Esto a su vez refleja la complejidad de la generación y contrastación de diferentes saberes y enfoques teórico-metodológicos que acompañan no solo a las ciencias, sino a las disciplinas socio-administrativas incluyendo a las humanidades.

Esta competencia ha creado, por lo tanto, un espectro amplio de redes de conocimiento que buscan que sus proyectos tengan cabida en otros espacios de mayor resonancia. La competencia en materia educativa entre estas tres regiones además plantea no solo el hecho de que Europa ha perdido parte de su capacidad de ser considerado centro de conocimiento y saber, sino que también ha puesto en duda la capacidad de la propia UE por mantener sus ideales especialmente en materia de justicia social, en medio de una crisis financiera que ha generado que un mayor número de jóvenes dejen sus estudios en razón de la incapacidad de solventarlos, o bien, que un número creciente de alumnos de posgrado, por ejemplo, sean de origen aledaño a Europa.

> La lógica de la acreditación es la doble optimización de las ofertas: para satisfacer la demanda primaria de los estudiantes y para satisfacer la demanda secundaria de los empleadores. El peso se ha desplazado ahora muy considerablemente al lado de la demanda. De esta suerte, los cursos universitarios y los títulos académicos pierden su carácter de bienes colectivos considerados benéficos para la sociedad en su conjunto y asumen el carácter de bienes individuales cuyo valor está determinado exclusivamente por consideraciones instrumentales (relacionadas con la oferta y la demanda primarias y secundarias) con los que se comercia en el mercado. La educación se convierte así en mercancía sujeta a transacción, por lo que su calidad solo puede ser determinada en términos de los rendimientos

> que proporcione a proveedores y demandantes. La consiguiente comercialización de la enseñanza genera todo tipo de nuevas propuestas, algunas de las cuales responden a lo que prometen. Otras, sin embargo, no.[3]

En este contexto, los proyectos de reforma de las IES de los países que forman parte de la UE se ha traducido como la modificación de objetivos que se podrían resumir en dos:

1. Retomar el tema de la calidad de los programas de estudio tanto de licenciatura como de posgrado de modo que puedan mantenerse competitivos frente a la principal amenaza educativa asiática y,
2. en virtud de las modificaciones presupuestales que han tenido que hacer los gobiernos de la UE para hacer frente a la crisis, encontrar nuevas formas de financiamiento. Esto último, por sí mismo podría adelantarse, crea una crisis en el propio ideario educativo, materializado en el "Espacio Europeo de Educación Superior" (EEES), que se refiere a la minimización de la participación del Estado como responsable por brindar educación en todos los niveles. Si bien hay varios países cuyas universidades públicas ya desde hace años habían comenzado a trabajar sus propios programas y planes de auto y co-financiamiento, en otros se trata de lo que podría ser visto como el fin del estado de bienestar.

Los cambios para la "reforma" que se han sugerido a la extensa red de universidades europeas, apuntan no a la consecución del Proceso de Bolonia, sino a la reestructuración por completo del ideario de la universidad europea por lo menos desde el siglo XVII hasta nuestros días.

> Gracias a la detección del papel estratégico de las universidades en las sociedades del conocimiento, los políticos se dieron cuenta astutamente de la importancia de este campo de la política. Debido a que las universidades suelen ser administradas por el Estado, es el gobierno el que realmente puede tomar el control de esta parte importante de las estra-

3 Richard Munch, "Bolonia, o la capitalización de la educación". *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo: Universidad en transformación,* núm. 33 (Otoño, 2010), Universidad de Valencia, p. 68.

> tegias de globalización. La globalización, la empleabilidad y la competitividad se han convertido, en adelante, en palabras clave del proceso de Bolonia. Por lo tanto, es la idea misma de la educación superior y de la universidad europea la que está en juego. Permítanme ejemplificar esto con dos breves puntos: (a) nuevas estructuras de gestión que sustituyen a la tradición de la república del conocimiento; (B) nuevos conceptos de enseñanza centrada en el estudiante que reemplazan la fundación de la universidad como comunidad de estudiantes y profesores.[4]

Más allá de plantear discusiones sobre cuál es la función o el puesto que jugarán las instituciones europeas en el engranaje de las sociedades del conocimiento en el mundo, habría que prestar atención a los cambios que se han dado desde 2008-2009 se ha centrado en la reconfiguración de las estructuras de gobierno, las relaciones contractuales del personal académico, modelos de gobierno, toma de decisiones, acuerdos para obtener fondos privados o con universidades de países en vías de desarrollo, mejora en el uso de los recursos públicos asignados, criterios de rendimiento académico (proyectos culminados, publicaciones, docencia), etcétera. En consecuencia, como se verá a continuación se trata en términos reales del estancamiento de los planteamientos de Bolonia para dar paso a la discusión sobre la gestión de las universidades europeas en la era post-crisis.

Hacia la resignificación (reforma) de la universidad europea

Se debe considerar que los primeros esbozos y la puesta en marcha de lo que hoy es el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se dio en el marco de la competencia entre bloques económicos de finales del siglo XX y principios del XXI, modelos de integración y comercio (TLCAN, ANSEAN), pero también de una necesidad por parte del mercado de contar con profesionistas calificados para trabajar en la nueva economía de la Postguerra. En este sentido, no debe perderse de vista que en el *Proceso de Bolonia,* así como las declaraciones derivadas, se le da un peso significativo a la "Sociedad de la información y el conocimiento", que en realidad tendría que asociarse a la economía del conocimiento, que a la

4 Ilse Helbrecht, "The Bologna Process: How the European university is endangered through the creation of a European space of higher education" en *Environment and Planning* vol. 39, núm. 12, (2007), p. 2802.

larga le permitiría a los diferentes países europeos la libre circulación no del conocimiento sino de los estudiantes –futuros profesionistas– entre los países que conformaban la Unión (y externos) y, por lo tanto, un fortalecimiento de la posición competitiva.

> Globalización, cambio tecnológico e incremento de la escasa mano de obra altamente calificada que pusieron en relieve hacer de las instituciones de educación superior europeas atractivas y competitivas a nivel mundial. Un mercado de educación superior europeo más integrado que permitiera la competencia entre las universidades de Europa –una condición para producir innovaciones de vanguardia– y ponerse al nivel de la economía de Estados Unidos. [5]

Entender el cambio significativo que ha habido desde el planteamiento original del *Proceso de Bolonia*, hasta lo que actualmente se observa, de reestructuración de la universidad europea en la era post-crisis, lleva por fuerza a pensar el camino en el cual se fincó el primero. Uno de los principales objetivos planteados por el Tratado de la Unión Europea de 1992 señala que su finalidad es la promoción de la paz, los valores y el bienestar de los pueblos que en su momento conformaban este proyecto. El Tratado de Maastricht señalaba en su artículo 126 sobre educación:

> La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.
>
> La acción de la Comunidad se encaminará a:
>
> - desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros;

5 Ana Rute Cardoso, et al. "Demand for Higher Education Programs: The Impact of the Bologna Process" en *Cesifo Economic Studies* 54, núm. 2 (junio, 2008), p. 231. Consultado en enero de 2017. Traducción propia.

- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudios;
- promover la cooperación entre los centros docentes;
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros;
- favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;
- fomentar el desarrollo de la educación a distancia.[6]

De este primer proyecto destacan la movilidad de alumnos y profesores a través de las instituciones educativas de los diferentes países miembros, la cooperación entre los centros académicos lo que constituye un reforzamiento de las redes de conocimiento y el desarrollo de la educación a distancia (EaD), que trae consigo la promoción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aplicadas a la educación. Sin embargo, probablemente el tema que más creó suspicacias así como expectativas fue el de la armonización de políticas y procesos en materia educativa para todos los países miembros, lo que dio pie a la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, que es uno de los proyectos pilares para comprender el entramado social y educativo de la UE. Con la *Declaración de la Sorbona* en 1998, emitida por los ministros de educación de Alemania, Italia, Francia y Reino Unido se buscó la homogeneización y compatibilización de los sistemas universitarios, principalmente en aspectos como evaluaciones y calificaciones, expedición de títulos de licenciatura y posgrado, planes y programas de estudio, entre otros.

> Recientemente, el proceso europeo ha dado pasos de extremada importancia. A pesar de la relevancia que ello tiene, no deberíamos olvidar que al hablar de Europa no solo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa de conocimientos. Es deber nuestro el consolidar y desarrollar las dimensiones intelectuales, culturales, sociales y técnicas de nuestro continente. […]

6 Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), *Diario Oficial,* núm. C 191 de 29 de julio de 1992. Consultado en internet en diciembre de 2013 http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html.

> Se aproxima un tiempo de cambios para las condiciones educativas y laborales, una diversificación del curso de las carreras profesionales, en el que la educación y la formación continua devienen una obligación evidente. Debemos a nuestros estudiantes y a la sociedad en su conjunto un sistema de educación superior que les ofrezca las mejores oportunidades para buscar y encontrar su propio ámbito de excelencia.[7]

Esta declaración supuso el inició de un proceso cuyo espíritu por institucionalizar una parte sustancial de la educación superior europea no surgió en un primer momento como un parte del proceso de creación de la UE –en fase económica y monetaria aún–, sino de cuatro países; no obstante, este paso constituyó un cambio sustancial en la conceptualización de los propios sistemas educativos de los países tanto como de la noción de conocimiento, ciencia y tecnología, más allá de la convalidación de títulos, entrañaba armonizar marcos, normativas y prácticas.

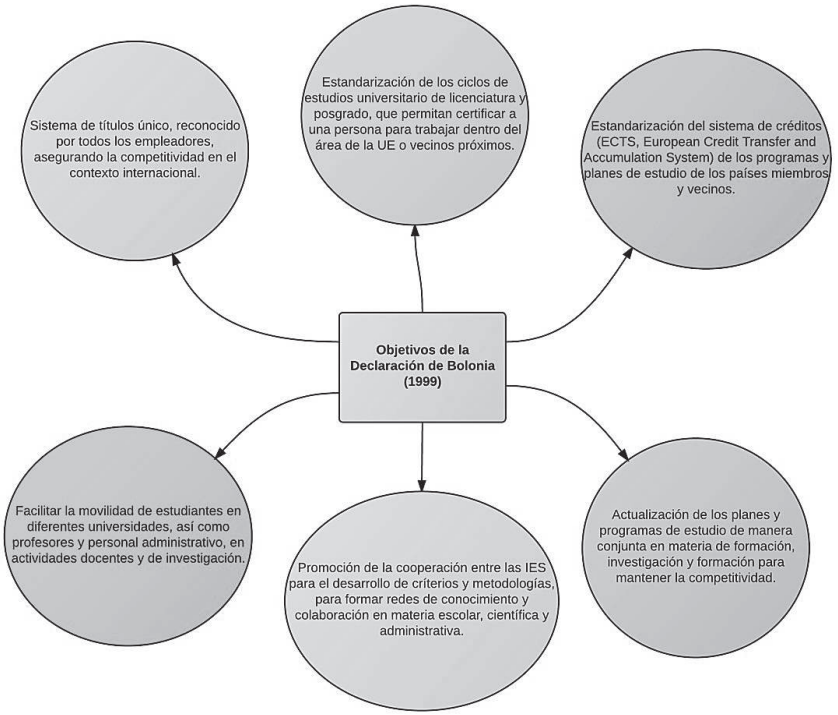
Poco más de un año después, en el marco institucional de la unión económica y monetaria, se dio la *Declaración de Bolonia* (junio de 1999), la que dio inicio formal al EEES. En este documento se le reconoce su el valor social y cultural de la educación para el desarrollo de los países, y en particular de las universidades, en la producción y expansión del conocimiento europeo sino especialmente, como motor de desarrollo social, se trata de un periodo fundamental para la UE en términos de la construcción de sus más importantes instituciones que vemos hasta el día de hoy, y en el cual la educación cumple un papel fundamental pese a lo que ya se apuntaba de un cambio incluso hasta paradigmático sobre la educación superior y su función social.

> Gracias a los extraordinarios avances registrados en los últimos años, el proceso de construcción europea es hoy una realidad tangible y significativa para la Unión y sus ciudadanos. La perspectiva de ampliación y el estrechamiento de las relaciones con otros países europeos enriquecen esta realidad dotándola de nuevas dimensiones. […] Pocos ponen hoy en duda que la Europa del conocimiento es un factor

7 "Declaración de la Sorbona. Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo (a cargo de los cuatros ministros representantes de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido)", La Sorbona, París, 25 de mayo de 1998. Consultado en Internet en diciembre de 2013. http://www.eees.es/pdf/Sorbona_ES.pdf

> insustituible de cara al desarrollo social y humano y a la consolidación y el enriquecimiento de la ciudadanía europea, capaz de ofrecer a los ciudadanos las competencias necesarias para responder a los retos del nuevo milenio y reforzar la conciencia de los calores compartidos y de la pertinencia a un espacio social y cultural común.[8]

En la *Declaración de Bolonia* se señalaron de manera más especifica los objetivos en los que los diferentes ministerios de educación trabajarían en un lapso de diez años con reuniones conjuntas cada dos, lo que supone en la práctica que se trató de un trabajo intenso, considerando que se estaban unificando todos los sistemas de educación superior para alcanzar:



Elaboración propia con información de la Declaración de Bolonia, 1999.

8 *Declaración de Bolonia. El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior. Declaración conjunta de los ministros europeos de educación*, 19 de junio de 1999. Consultado por Internet en diciembre de 2013. http://www.eees.es/pdf/Bolonia_ES.pdf

Entre 2001 y 2009, como se había acordado, los diferentes países firmantes parte de la UE y vecinos, tuvieron reuniones cada dos años. En cada uno de estos periodos no solo se adhirieron nuevos países fueran parte de la Unión o no, sino que el proceso de Bolonia tomó nuevos encauces. Por ejemplo en la reunión de Praga de 2001, se añadió la importancia de la educación continua así como la relación con el uso de las TIC y se observó la importancia de que fueran las propias comunidades universitarias parte integral del diseño del EEES, y se planeta abiertamente por primera vez éste debe ser un nicho de conocimiento internacional frente a la competencia, lo que planteó la situación respecto al ingreso de estudiantes extranjeros en la UE. Para 2003 con la incorporación de nuevos países al Espacio Europeo de Educación Superior, se planteó en la conferencia realizada en Berlín la necesidad avanzar en la armonización de los ciclos de estudios así como en elevar la calidad de los planes y programas de estudios, con lo que se elevaría la excelencia educativa conectándola con dos nuevos objetivos: por una parte derivado del EEES, la creación del Espacio Europeo de Investigación como parte de la reconceptualización de la Europa del conocimiento, y ampliar la cooperación con otras regiones del mundo, y en este caso se hablo particularmente de la relación con América Latina y el Caribe, mediante el Espacio de Educación Superior de América Latina, el Caribe y Europa.[9]

En los siguientes años con el aumento de los países miembros así como de la propia complejidad que el proceso la UE y del Proceso de Bolonia se observó que si bien el camino hacia la armonización y homologación estaba avanzando enormemente, aún había una serie de países que debían establecer reformas en sus marcos normativos así como sus sistemas para ser compatibles con los avances alcanzados, principalmente en el reconocimiento entre todos los actores de los tiempos de estudios y certificaciones previos al ingreso a los estudios de licenciatura y los requisitos para acceder al posgrado. De modo que, hasta esta reunión en Noruega, la trayectoria para el diseño y construcción del EEES había sido no solo clara sino específica, situándose en que los distintos sistemas educativos en términos

9 Javier M. Valle. *La armonización de la Educación Superior Europea. El Espacio Europeo de Educación Superior en Avances en Supervisión Educativa*, Asociación de Inspectores de Educación de España, abril, 2009, núm. 10. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=405&Itemid=66

administrativos principalmente, pudieran convivir con una normatividad que la mayor parte de los países europeos habían comenzado a echar a andar. Sin embargo, entre las reuniones de 1998 y 1999 a la fecha señalada, se había dejado de lado el carácter esencialmente social y de desarrollo de la educación superior para la UE, cuestión que fue recuperada en 2007 en la reunión de Londres, en que se marcan dos aspectos que no se habían vuelto a retomar:

> Por un lado, la dimensión social que debe tener todo el proceso, fomentando la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia de todos a los sistemas de Educación Superior y evitando así que el Proceso de Bolonia suponga la marginación de los sistemas de educación superior de los menos favorecidos. Por otro, la globalización del Proceso de Bolonia reconocimiento los esfuerzos de países de otras áreas del planeta por acercarse a las ideas de dicho proceso.[10]

Estando a poco menos de tres años de culminar esta primer fase en la construcción del EEES, la reunión de Londres también puso en evidencia la necesidad de contar con sistemas de información y estadística que mostrara el grado de avance en el *Proceso de Bolonia* de los 47 países participantes. Habría que recordar que si bien el aspecto del impacto al desarrollo de la UE así como el hecho de garantizar la educación de calidad a los ciudadanos europeos, no habían sido dejado de lado, se mantenía hasta este momento cierta uniformidad y objetivos en el proyecto en su conjunto; es decir, que el planteamiento de la reestructuración de las propias universidades, los aspectos laborales en cuanto a la relación con los académicos y personal administrativo, o el financiamiento, no eran temas prioritarios debido en buena medida a que para esa fecha la situación económico-financiera de la UE parecía pasar por un periodo sino de crecimiento de una calma sostenida.

A la búsqueda de la universidad europea competitiva y de mercado

Para la última reunión de este primer periodo de diez años desde la *Declaración de Bolonia* de 1999, se observó un cambio radical en el espíritu del

10 *Idem*.

proyecto así como las prioridades. Ya en la declaración de la reunión de Londres se podía observar que los distintos actores habían coincidido que uno de los grandes retos de la educación superior en la UE no solo se refería a la homologación de procesos administrativos entre los países miembros sino que ya estaba presente de manera clara el tema de la competitividad entre las universidades europeas vis à vis las estadounidense y las asiáticas. Uno de los temas prioritarios era que si bien las instituciones de los Estados Unidos estaban teniendo un menor número de alumnos de origen local frente al crecimiento de los asiáticos, europeos y de otras latitudes, estaban optando por solicitar realizar una estancia o posgrado en estas universidades, con lo que comenzaría a darse paulatinamente un desplazamiento de Europa como centro de conocimiento. El estudio realizado por el Institute of International Education *What International Students Think About U.S. Higher Education* señala que en 2010 hubo aproximadamente 3.3 millones de estudiantes de intercambio en el mundo, un incremento del 10% respecto a 2007 y un 65% respecto al 2000. Los cinco destinos para realizar estudios en el extranjero son Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Australia. Sin embargo, Estados Unidos tiene una preferencia del 74% sobre el 8.4 del Reino Unido, 1.4% de Francia y 1% de Alemania, y pese a su fuerte relación con América Latina, España no recibe una cantidad sustancial de estudiantes provenientes de otras partes del mundo, y la valoración positiva de sus programas frente a los de los países señalados es menor.[11] En consecuencia, para mantener la excelencia entendida no solo como calidad en la oferta académica, el *Proceso de Bolonia* dio un giro sustancial, es así que se comprende en buena medida el cambio de postura de los grupos de trabajo que llevaron el procesos. Aunado a esto debe considerarse que para la reunión de Leuven de 2009 y de Budapest-Viena de 2010, la crisis económica que azotó a la región europea llevó a la determinación de los gobiernos de hacer recortes presupuestales entre otros en materia educativa, lo que significó un duro golpe para la universidades europeas especialmente las públicas.

11 Institute of Intertational Education, *What International Students Think About U.S. Higher Education: Attitudes and Perceptions of Prospective Students in Africa, Asia, Europe and Latin America*, Nueva York, 2010. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Publications-and-Reports/IIE-Bookstore/What-International-Students-Think-About-US-Higher-Education

En la *Declaración de Leuven* si bien se observa un proceso institucionalizado más fino dados sus avances y compromisos alcanzados, también se ve por primera vez temas que 10 años antes habrían que pese a su relación no eran propios del proceso: empleabilidad; generación de información y estadística mediante Eurostat, Eurostudent y Eurydice; transparencia; Estructura organizativa de las universidades y especialmente financiamiento:

> Las instituciones de educación superior han adquirido mayor autonomía, al tiempo que se les exige que sean más capaces de responder a las necesidades de la sociedad y las obligaciones de responsabilidad pública. Dentro de un marco de responsabilidad pública sigue siendo la principal prioridad para garantizar el acceso equitativo y el desarrollo sostenible de las instituciones de educación superior autónomas. Conviene prestar mayor atención a la búsqueda de fuentes y medios de financiación nuevos y diversificados.[12]

En la reunión en Budapest y Viena de 2010, se planteó que la oferta educativa universitaria europea fuera no solo atractiva sino competitiva; se percibe en este caso una declaración con un carácter más globalizador que considera rebasado el tema de la homologación de títulos y créditos, así como el de movilidad y retoma el tema de la importancia de Europa como centro de científico y tecnológico en el siglo XXI mediante el fortalecimiento de las redes para la sociedad del conocimiento. No obstante, por primera vez se habla de dos temas que no habían sido planteados si se quería hablar de una Europa del Conocimiento para el 2020: Fortalecimiento en materia de cooperación educativa con otros países fuera de la región (salvo el caso planteado para América Latina) y aceptar que el proceso de Bolonia había tenido muchas críticas, detractores y especialmente protestas por parte de estudiantes, académicos y trabajadores de las distintas instituciones de educación superior.[13]

---

12 "Declaración de Leuven. *El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década. Ministros europeos responsables de educación superior*, 28-29 de abril. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.crue.org/export/sites/Crue/procbolonia/documentos/antecedentes/Comunicado_Lovaina_Ministerio_es.pdf

13 *Declaración de Budapest-Viena. El Espacio Europeo de Educación Superior*, Marzo, 2010. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.ond.

Si bien el *Proceso de Bolonia* tenía claros objetivos y metas, principalmente en relación con el papel de la educación superior jugaba en la sociedad y su desarrollo, a través de las distintas reuniones de ministros de educación, se observa que las prioridades han ido cambiando no solo por la situación económica o de las cientos de críticas y manifestaciones en contra del proceso, o incluso del propio desarrollo institucional de la UE y sus instituciones; lo que estamos presenciando es el reto de hacer de Europa nuevamente un centro de conocimiento en un momento sustancial en que parece que las universidades más importantes de Estados Unidos y de los países europeos se disputan no solo a los estudiantes extranjeros sino una posición internacional, más allá por supuesto del quehacer de las instituciones de educación superior de Francia, Alemania y Reino Unido. Tan solo en 2011 el total de las universidades del EEES logró atraer a 85, 000 estudiantes provenientes de China, India y Corea del Sur, mientras que las universidades estadounidenses entre 2000 y 2011 fue 367,000 alumnos.[14] Un aspecto sustancial no solo se refiere a la diferencia entre los sistemas europeo (bajo el modelo del EEES) y el estadounidense sino especialmente a la estrategia de internacionalización que adoptaron las universidades de aquel país.

En principio hablamos de una competencia entre las instituciones educativas de un solo país, por lo tanto, un sistema educativo homogéneo y el de 47 distintas naciones que en principio no habían planteado el tema de la expansión internacional. Además, se trata de procesos completamente diferentes: Estados Unidos se abocó en buena medida en la mejora de sus programas y planes de estudio sobre la base de una acción que ha hecho desde hace mucho tiempo: ofrecer puestos de trabajo a los mejores investigadores del mundo y becar a estudiantes extranjeros con potencial, lo cual como se sabe entra en la esfera del *soft power* ya señalado por Nye. En este planteamiento de internacionalización y expansión las universidades estadounidenses comenzaron a firmar acuerdos con potenciales "socios" que en esta caso no solo son empresas sino otras universidades del mundo, especialmente de Asia que están dispuestas a financiar becas para sus es-

vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf.

14 Beth McMurtrie, "Is Europe Passé? As U.S. higher education shifts to a `Pacific Century', Europe feels the sting" en *The Chronicle of Higher Education*, 29 de julio de 2013. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://chronicle.com/article/Is-Europe-Pass-/140589/.

tudiantes que pueden estar estudiando años dos o tres años una maestría y no solo uno como en Europa. Como señala Beth McMurtrie:

> During the boom years in Asia, Europe was busy internationalizing its universities as well. But it focused on a different sort of internationalization, one that bound the European Union more tightly together and encouraged mobility within, not necessarily outside of, the region. The Bologna Process, begun in 1999, aligned disparate higher-education systems across the continent. But it also made studying in the United States less appealing by shortening the home-grown undergraduate degree to three years and the master's degree to one. Why would a European student want to go to the United States and spend more time, not to mention more money, pursuing an education? Even shorter-term study-abroad experiences became more challenging, given that students had to pack required classes into less time. [15]

Por su parte, Europa se situó en una serie de procesos administrativos encaminados en la homogeneización; sin embargo, un proceso de tal magnitud y complejidad llevado en un periodo muy grande, de 10 años, no podía competir con el hecho de que la universidad de un país firmara un acuerdo de cooperación con la universidad de otro país sin tener que pasar por la homogenización de ambos sistemas universitarios. Adicionalmente, los diferentes actores del proceso de convergencia de las instituciones de educación superior de la UE comenzaron a percibir que el proceso de Bolonia si quería llevarse hasta sus últimas consecuencias por fuerzas debería tocar otras esferas que en principio no se habían planteado en las declaraciones hasta 2007; se trata de las relaciones contractuales con el personal docente y administrativo, el costo de los créditos escolares en términos monetarios, es decir, cómo hacer compatibles un programa de licenciatura con los mismos créditos cuyo costo para los estudiantes de dos o más países es diferente, además de que la manutención variaba de país a país; o el hecho de que las becas nacionales no siempre operan del mismo modo en todos los países.

Por ejemplo, la perspectiva educativa del EEES se basa en un sistema en el que el estudiante, de modo que los créditos para los ciclos de licenciatura y posgrado suponen las actividades que los alumnos en un curso deben

15 *Idem.*

realizar en términos de horas; un ECTS equivale a entre 25 y 30 horas de estudio, incluyendo cualquier actividad dentro y fuera de la universidad, pero su costo en euros difiere de país a país; en este punto hay también un claro enfrentamiento con el sistema estadounidense que si bien es más clásico pero en la práctica resulta ser más compatible con un buen número de instituciones educativas en el mundo:

> La mayor diferencia entre los ECTS y el sistema de Créditos de Colegios estadounidenses es que el primero es basado en la carga estudiantil y el segundo en las horas de contacto. (La norma general para el sistema de crédito estadounidense es que por cada hora de clase, los estudiantes necesitan usar dos horas fuera de clase). Mientras que el ECTS está más orientado hacia los estudiantes (el tiempo requerido para que ellos cumplan los resultados previstos), el sistema estadounidense está más orientado hacia la facultad (el tiempo que un miembro de la facultad necesita para enseñar). Técnicamente, el ECTS no tiene actividades co-o extra-curriculares porque cada actividad necesitada para cubrir los resultados previstos del programa son valuadas con un cierto número del *European Credit Transfer and Accumulation System*.[16]

Analizando el proceso con detalle, habría que considerar que los principales retos en materia educativa para la Unión Europea en estos momentos no se centran únicamente en la expansión e internacionalización de sus planes y programas, sino en encontrar un equilibrio entre la homogeneización aún de títulos y créditos, la necesidad del financiamiento externo (*Declaración de Budapest* de 2012 sobre el futuro del EEES), los procesos administrativos que aún no se han estandarizado, la falta de armonía entre los diferentes sistemas educativos universitarios de los 47 países y la imperiosa necesidad de que Europa como centro de conocimiento no se limite a Francia, Reino Unido, Alemania y, en algún sentido, Italia.

> La diversidad de la duración de los ciclos es patente en la región. En 19 países se tiene una estructura de tres para la licenciatura y dos para maestría (41%). En seis países sus sistemas se estructuran en cuatro

16 European Nazaren College. *ECTS y Créditos universitarios estadounidenses*. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.eunc.edu/es/academicos/ects-y-creditos-universitarios-estadounidenses/.

años de licenciatura y dos de maestría (13%). En cuatro países más la estructura es de cuatro años de licenciatura y un año o uno y medio para maestría (9%). En los sistemas de educación superior de 17 países no existe un modelo predominante (37%), ya que las instituciones nacionales tienen la libertad de definir la duración de sus ciclos. [17]

El siguiente mapa muestra los países que forman parte del EEES en relación al periodo en que se fueron integrando.

Mapa 1: Integración de los países al Proceso de Bolonia

Fuente: Kris Olds, y Susan Robertson, "Regionalism and Higher Education" en *Trends and Insights for International Education Leaders,* NAFSA, Association of International Educators, octubre, 2011, p. 2.

17 Adrian de Garay. "Los diez primeros años del proceso de Bolonia en la Educación Superior en Europa" en *Revista de la Educación Superior*, vol. XLI (2), núm. 162, abril-junio de 2012, pp. 113-126. Consultado en Internet en diciembre de 2013: publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista162_S3A1ES.pdf.

Las oscilaciones del Proceso de Bolonia: la crisis económica 2008-2009

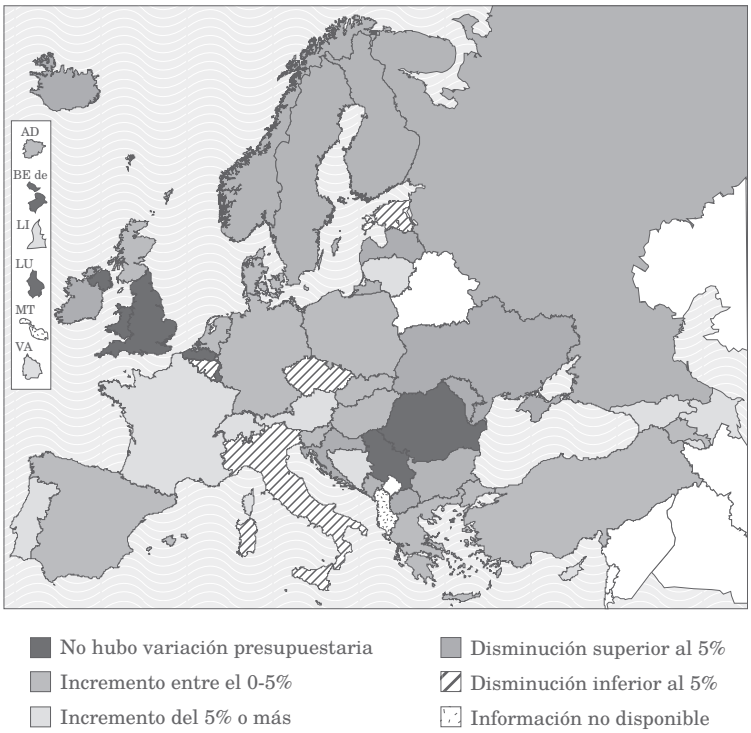
Se debe resaltar el difícil momento para la educación europea que a partir de la crisis económica de 2008-2009 ha puesto aún más en evidencia las diferencias reales entre los países que conforman el EEES. La mayor parte de las protestas en contra del proceso provienen de los estudiantes que han criticado fuertemente aspectos diversos como la mercantilización de la universidad, el abandono de las humanidades y las ciencias sociales o, en su caso, la desaparición de las diferentes disciplinas, hasta el encarecimiento de los créditos y por lo tanto del acceso a los estudios universitarios, disminución de becas nacionales y regionales o bien de apoyos, o incluso la fuerte tendencia de que en el caso de movilidad estudiantil las becas escolares solo cubran los costos de matrícula, acarreando a las familias el costo de la manutención, en un contexto económico en el cual en varios países europeos pueden tener a todos los miembros de la familia desempleados, y que en otro aspecto evidencia el problema de conseguir trabajo por parte de los estudiantes en los países de acogida en cuyo caso, como se sabe, es el sector laboral más castigado por el estancamiento económico.

> Mientras menos de diez naciones son consideradas por el Banco Mundial como importantes potencias económicas, otras están muy lejos de considerarse que tengan buenas condiciones financieras, en especial a partir de la crisis económica que ha afectado a Europa. Los países más pobres no pueden salvar las distancias economías necesarias para que un número considerable de sus estudiantes afronten los costos de salir a estudiar a alguno de los países más ricos, por lo que en muchos casos los únicos programas de apoyo financiero disponibles son los que ofrece la Unión Europea, como *Erasmus* y *Eramus Mundus*.[18]

El mapa 2 muestra los porcentajes que los países que conforman el EEES asignaron o redujeron a la educación superior entre 2008 y 2010. Se puede observar que los recortes o aumentos en las partidas en materia de educación no solo no son desiguales sino que ponen en evidencia que ante la crisis el factor educativo, especialmente el universitario fue percibido en algunos casos como fundamental para reactivar la economía o como una suerte de barrera, por lo que se decidió realizar recortes presupuestales.

18 *Idem.*

Mapa 2: Recortes presupuestales en materia de educación en la Unión Europea.



Fuente: "La Educación Superior en Europa 2010: El impacto del Proceso de Bolonia". Eurydice, Comisión Europea, 2010. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice.../documents/thematic_reports/122ES.pdf

Lo anterior se ha visto reflejado en un mayor o menor número no solo de recursos no solo para las universidades y/o proyectos de investigación, sino especialmente en el número de becas para movilidad de los estudiantes de licenciatura.[19] A propósito de los programas de becas que

19 Durante 2012-2013 los estudiantes españoles recibían una beca Erasmus de 123 euros mensuales mientras que los de Letonia reciben poco más de 600 euros. La razón que señala el gobierno español es que si bajan la cantidad de estipendio, más estudiantes podrán gozar de la beca y estudiar en el extran-

ofrece la UE para la movilidad en el EEES, habría que hacer notar que el más importante es denominado como Erasmus, posteriormente denominado *Erasmus Mundus* y para inicios de 2014 comenzará *Erasmus Plus*. Hasta 2012 se esperaba poder movilizar aproximadamente 3 millones de estudiantes desde su puesta en marcha con el inicio del proceso de Bolonia. Si bien este programa se restringe a los 47 países de acuerdo, ha habido algunos otros como las becas *Alban* o las *Erasmus América Latina*; sin embargo, el verdadero reto se centró en crear un proyecto para 20 millones de estudiantes en toda Europa y que estos pudieran beneficiarse de la cooperación regional en materia educativa, esta es una de las principales razones para homologar en algunos casos y en otros armonizar los créditos escolares, considerando el número de transacciones en los expedientes de los estudiantes que significaría realizar las equivalencias. Además, la movilidad estudiantil dentro de la región era un componente sustancial para que los ciudadanos europeos más jóvenes pudieran comprender la otredad y alteridad de sus vecinos así como fortalecer la identidad europea.[20]

En otro plano, el intercambio entre las universidades no solo de estudiantes sino de profesores y personal administrativo, tal y cómo se planteó en entre 1999 y 2007, se trataba del intercambio de ideas entre los diferentes centros de conocimiento, por lo tanto era la creación de una magna universidad europea fortificada a partir de las diferencias. No obstante, los cambios que se observaron en las reuniones de 2007 a la fecha, como ya se ha comentado antes, el eje rector del proceso no se encuentra en la importancia de la universidad como mecanismo de desarrollo social, cultural y científico.

Las universidades estadounidenses por su parte en este mismo periodo comenzaron a exportar sus programas de estudio mediante el lanza-

jero. Habría que recordar que España es el país que más envía estudiantes a las universidades de sus vecinos dentro de las UE; también son los que más reciben estudiantes prácticamente 15% del total anual de jóvenes europeos. Sin embargo, España salvo para el caso de los universitarios latinoamericanos, no es un destino atractivo para los asiáticos que están más relacionados con los programas estadounidenses.

20 Actualmente la Unión Europea cuenta con varios programas de cooperación en materia educativa que va desde preescolar hasta para los adultos; entre ellos destacan Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig, Sócrates, Tempo, Alfa, Edulink, Lingua, Minerva, Juventud en acción, entre otros.

miento de oficinas de información y canalización en diferentes países que consideran importantes por el número de alumnos de intercambio que existen[21] y un fuerte trabajo de mercadeo y posibilidades de financiación que no necesariamente requieren pasar por acuerdos de cooperación entre dos universidades, aunque en otros casos se ha intensificado el número de acuerdos con estas instituciones para permitir la misma facilidad de movilidad entre las Universidades.

La UE por su parte ha creado una enorme red institucional de agencias relacionadas con materia educativa, pero en específico con la educación superior, que muestra que el proyecto del EEES no se limita al intercambio de estudiantes, profesores y administrativos. Se trata de un proyecto con una complejidad mayor entre varios países y no entre dos universidades de manera directa como en el caso de las universidades estadounidenses con las instituciones chinas, coranas, indias o japonesas. Hay un claro interés en la actualidad por trabajar en áreas de oportunidad en las que las universidades europeas tiene mucho potencial y desarrollo en relación con las claras necesidades que tiene la UE en su conjunto, por ejemplo la formación profesional y el empleo (Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional y la Fundación Europea de Formación), o los proyectos de innovación tecnológica, al respecto el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología debe ser considerado como uno de los grandes anexos institucionales con un fin específico en desarrollo; otra de las agencias creadas se relaciona con el proyecto para que la UE sea la primer región con recursos educativos abiertos y consumo libre (Agencia Ejecutiva en el ámbito educativo, audiovisual y cultural).[22] De modo que en buena medida la enormidad del entramado de instituciones creadas si bien por una parte muestran la propia complejidad que tiene el proceso en relación con la esfera educativa, también se observa una enorme avidez por integrar demasiados temas educativos que probablemente, y esta es una de las mayores críticas al proceso, deberían

21 La mayor parte de estas oficinas están en Asia aunque hay oficinas también en Brasil y México; no solo se da información, sino que existe un trabajo de mercadotecnia mediante la venta de *souvenirs* y de proyecciones de la vida en sus campus.

22 Los propósitos de la UE llegan a otros espacios como la red de bibliotecas públicas y los museos, que también estarán pasando en los próximos años a su versión completamente digital, aunque hay varias que ya lo han hecho.

dejarse en la individualidad de los diferentes sistemas educativos, lo que en el fondo es parte de la riqueza multicultural europea.

> La Declaración de Bolonia incluye como última intención el fomento a la dimensión europea, tanto en términos de desarrollo curricular como en la cooperación entre las instituciones […]. La variación de las intenciones en esta dimensión definida en Bolonia explican en gran medida la ausencia de un seguimiento por parte de la hoy EEES sobre el tema de desarrollo curricular y la cooperación entre instituciones, más allá del EQAR (*European Quality Assurance Register for High Education*), que formaba parte de otra dimensión de la política europea.[23]

La homologación no ha supuesto que todos los planes de estudio sean idénticos pero si una armonización; aunque el proceso en otros aspectos ha comenzado a tocar áreas sensibles para las comunidades educativas en las que ven una fuerte amenaza a la pérdida de aquellos factores que los hacían diferentes. El mayor problema es la percepción generalizada, que mas allá de la pretendida armonización, se impuso un modelo que dejaba que cada universidad tuviera un proyecto mayor de "uniformización" de la educación.

> El primer reto del Proceso de Bolonia consiste en la diversidad general que aun corre entre los sistemas europeos de educación superior. Debido al hecho de que cuarenta seis países están avanzando en línea con el propósito de trabajar en problemas urgentes sobre estructuras de educación superior comparables, la relación versus diversidad, heterogeneidad versus homogeneidad.[24]

En buena medida estos actores observan como son las universidades más reconocidas las que se imponen en las discusiones, mientras que las más pequeñas sobreviven en lugar de ser fortalecidas para hacer frente no solo a su propia competencia sino a la internacional.

---

23 Adrian de Garay, *op. cit*.

24 Ilse Helbrecht, "The Bologna Process: How the European university is endangered through the creation of a European space of higher education" en *Environment and Planning,* vol. 39, núm. 12, (2007), p. 2800.

Conclusiones

El proyecto originario del Espacio Europeo de Educación Superior sufrió una transición sustancial a finales de la primer década del siglo derivado no solo de la competencia por la internacionalización de las universidades estadounidenses y las asiáticas, sino del cambio de paradigma de la relación entre el Estado y la educación especialmente la universitaria pública en relación con la carga que supuso su carga presupuestaría para varios países europeos en plena crisis económica.

Derivado de esta situación, entre 2007 y 2010 se reorientaron los objetivos del proceso de Bolonia a áreas que en un primer periodo no habían sido considerados como lo puede ser la situación contractual de su personal docente y administrativo, la necesidad de que las propias instituciones universitarias buscaran otros medios de financiamiento, planteamiento de nuevas formas de gobierno, o bien la necesidad de que los procesos derivados del intercambio estudiantil entre los países miembros se armonizarán. Esta reorientación le sirvió también para plantear a la educación como uno de los motores de desarrollo frente a la crisis (2008-2009), pero, por otro lado, fue claro que los estudios universitarios en Europa ya habían entrado en una lógica de servicio/mercancía de la economía internacional: "Bajo las nuevas condiciones la educación ya no tiende a ser considerada y configurada como un bien social colectivo (por las asociaciones académicas y profesionales), sino que es tratada como un bien individual y una mercancía en el mercado global de la enseñanza".[25] Esto no quiere decir que la Universidad europea del siglo XXI haya perdido su lugar en el mundo de la creación de las ideas pero si que el acuerdo de Bolonia llevó a un proceso de fortalecimiento de la cooperación educativa regional que poco valoró la necesidad de desarrollar paralelamente a las diferentes IES, no solo a las que ya contaban con una posición importante en los rankings internacionales, frente a la competencia al otro lado del Atlántico. "En el nuevo capitalismo académico todo gira en torno a los réditos generados por la inversión en capital humano. La batalla por el prestigio académico se hace más intensa y encarece enormemente el coste de la educación."[26]

No obstante, como ya se planteó esto obedece a dos visiones no solo educativas sino de cooperación. Mientras que la UE entre la Declaración

25 Munch, Richard, *op. cit*., p. 65.
26 *Idem*, p. 65.

de la Sorbona y la de Bolonia apeló a un proceso federalista e institucional, las universidades estadounidenses aplicaron una visión pragmática y con una mercadotecnia plenamente funcional sobre cómo establecer relaciones de cooperación educativas específicas sin tener que entrar en un proceso de mayor complejidad. Por otra parte, dada la relación de las universidades estadounidense con el estado, su campo de maniobra presupuestal así como de gobierno y administrativo es completamente diferente a la figura universitaria pública.

Los retos de la educación superior europea para los próximos años no se limitan al aspecto de continuar con el proceso de Bolonia o bien de crear más agencias bajo el marco institucional de la UE, sino en la propia redefinición de la noción de Universidad frente a la situación de cambio de la región, cortes presupuestales, las críticas al proyecto, la necesidad de volver a impulsar a Europa frente a sus competidores como centro de conocimiento, y fortalecer al resto de las universidades europeas frente al aplastante autoridad de las instituciones francesas, alemanas o británicas.

En un momento en que el intercambio de ideas es parte sustancial del engranaje de la creación del conocimiento o bien de la innovación, Europa no se puede limitar a su propia red regional, es necesario dentro del planteamiento de la universidad europea del siglo XXI, considerar que la cooperación que otras áreas del mundo son vitales y sustanciales; en este sentido el proceso de Bolonia tendrá que asumir los costos que generará la transformación de un camino que nació y se desarrolló para y desde los europeos, hacía una red trans-regional amplia e inclusiva.

Referencias

Declaración de Bolonia. *El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior. Declaración conjunta de los ministros europeos de educación*, 19 de junio de 1999. Consultado por Internet en diciembre de 2013. http://www.eees.es/pdf/Bolonia_ES.pdf.

Declaración de Budapest-Viena. El espacio Europeo de Educación Superior, Marzo, 2010. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf.

Declaración de la Sorbona. Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo (a cargo de los cuatros ministros representantes de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido), La Sorbona, París, 25 de mayo de 1998. Consultado en Internet en diciembre de 2013. http://www.eees.es/pdf/Sorbona_ES.pdf

Declaración de Leuven. El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década. Ministros europeos responsables de educación superior, 28-29 de abril. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.crue.org/export/sites/Crue/procbolonia/documentos/antecedentes/Comunicado_Lovaina_Ministerio_es.pdf.

European Nazaren College, *ECTS y Créditos universitarios estadounidenses*. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.eunc.edu/es/academicos/ects-y-creditos-universitarios-estadounidenses/.

Garay, Adrían de, "Los diez primeros años del proceso de Bolonia en la Educación Superior en Europa" en *Revista de la Educación Superior*, vol. XLI (2), núm. 162, abril-junio de 2012, pp. 113-126. Consultado en Internet en diciembre de 2013: publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista162_S3A1ES.pdf.

Helbrecht, Ilse. "The Bologna Process: How the European university is endangered through the creation of a European space of higher education"en *Environment and Planning* vol. 39, núm. 12, (2007), pp. 2799-2806.

Institute of Intertational Education. *What International Students Think About U.S. Higher Education: Attitudes and Perceptions of Prospective Students in Africa, Asia, Europe and Latin America*, Nueva York, 2010. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Publications-and-Reports/IIE-Bookstore/What-International-Students-Think-About-US-Higher-Education.

McMurtrie, Beth, "Is Europe Passé? As U.S. higher education shifts to a 'Pacific Century', Europe feels the sting" en *The Chronicle of Higher Education*, 29 de julio de 2013. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://chronicle.com/article/Is-Europe-Pass-/140589/

Munch, Richard, "Bolonia, o la capitalización de la educación". *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo: Universidad en transformación,* núm. 33 (otoño 2010), Universidad de Valencia.

Olds, Kris y Robertson, Susan, "Regionalism and Higher Education" en *Trends and Insights for International Education Leaders,* NAFSA, Association of International Educators, octubre, 2011, p. 1-5.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), *Diario Oficial núm.* C 191 de 29 de julio de 1992. Consultado en internet en diciembre de 2013 http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html

Valle, Javier M. *La armonización de la Educación Superior Europea. El Espacio Europeo de Educación Superior en Avances en Supervisión Educativa*, Asociación de Inspectores de Educación de España, abril 2009, *núm.* 10. Consultado en Internet en diciembre de 2013: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=405&Itemid=66.

LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL DERECHO DE RESIDENCIA PARA CIUDADANOS NO EUROPEOS: LOS CASOS CHEN Y NA

Carmelo Cattafi*

Resumen

En este trabajo se analizan las características de la ciudadanía europea con particular atención al derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano europeo a través de los casos Chen y NA. Se reflexiona sobre la interpretación otorgada por el Tribunal de Justicia acerca del derecho de residencia en situaciones con caracteres de extranjería debidas al matrimonio entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer Estado y la madre de un ciudadano europeo menor de edad nacional de un Estado miembro residente en otro Estado miembro. Se pone en evidencia la extraordinaria labor del Tribunal en la interpretación del derecho comunitario en favor de la implementación y aplicación de los derechos del ciudadano europeo. En la primera parte se discute sobre el proceso evolutivo de la ciudadanía europea y su fundamento jurídico para luego examinar el derecho de residencia y los dos casos emblemáticos.

Palabras clave: derecho de residencia, ciudadanía europea, Tribunal de Justicia, derecho de la Unión Europea, familiar ciudadano europeo.

Introducción

El concepto de *ciudadanía* ha evolucionado en los siglos, y aunque se perfeccionó en el continente europeo con la experiencia griega y romana en particular, el concepto de ciudadanía europea, que hoy es expresión de lo establecido en los instrumentos jurídicos de la Unión Europea, ha experimentado un proceso y una evolución histórica peculiar.

Para acercar un espíritu de pertenencia *de facto*, a lo que *de iure* conocemos como ciudadanía europea, las instituciones de la Unión Europea (UE) han elaborado diferentes medidas dirigidas a crear una conciencia de identidad europea. La estrategia de una intervención de arriba hacia

* Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Línea de investigación: Derecho Internacional y ciudadanía universal. Correo electrónico: ccattafi@itesm.mx.

abajo se ha elaborado pensando primariamente que la intervención en el proceso educativo dirigido a la sensibilización hacia la importancia del "proyecto europeo" pudiera ser el estímulo más eficaz para lograr una mejor armonización entre ciudadanía estatal y europea.

La ciudadanía de la UE, como parte integrante del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), entrado en vigor con los cambios aportados con el Tratado de Lisboa en diciembre 2009, confiere a los nacionales de los Estados miembros una serie de derechos donde se incluye el derecho a apelar al Defensor del Pueblo Europeo, iniciar propuestas legislativas (iniciativa ciudadana), el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas; los ciudadanos de la Unión también tienen derecho a la libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la UE, así como a la protección diplomática y consular por parte de cualquier Estado miembro fuera de la Unión.

Con el derecho de residencia, el titular y los miembros de su familia gozan de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado anfitrión en el ámbito de aplicación del derecho de la UE. Pero quedan muchos elementos a discreción del Estado que nos hacen dudar sobre el puro avance de los propósitos comunitarios; en particular, el Estado miembro anfitrión no está obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia a las personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y a los miembros de su familia. Además, por razones de orden público, seguridad pública o sanidad, todo ciudadano de la UE o familiar podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro anfitrión. En todo caso, la libre circulación puede ser restringida si justificada por orden público, seguridad pública, salud pública[2] o lucha contra los abusos de derecho y los matrimonios fraudulentos siempre más numerosos.

En este trabajo se analizan las características de la ciudadanía europea con particular atención al derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano europeo a través de los casos Chen y NA. Se reflexiona sobre la interpretación otorgada por el Tribunal de Justicia acerca del derecho de residencia en situaciones con caracteres de extranjería debidas al matrimonio entre un ciudadano de la Unión y un

2 Artículo 45.3; artículo 52, par 1, y artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

nacional de un tercer Estado y la madre de un ciudadano europeo menor de edad nacional de un Estado miembro residente en otro Estado miembro. Se pone en evidencia la extraordinaria labor del Tribunal en la interpretación del derecho comunitario en favor de la implementación y aplicación de los derechos del ciudadano europeo. En la primera parte se discute sobre el proceso evolutivo de la ciudadanía europea y su fundamento jurídico para luego examinar el derecho de residencia y los dos casos emblemáticos.

Proceso evolutivo de la ciudadanía de la Unión Europea

La segunda mitad del siglo pasado se caracteriza en Europa por el fantasma del conflicto mundial aún muy presente en la población europea. Un diseño geopolítico intenta alejar ese fantasma el 9 de mayo de 1950. Es el día hoy reconocido como "día de Europa", fecha en que las esperanzas y los anhelos encuentran las semillas para concretizarse. El ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman, heredando el espíritu sabio de Jean Monnet, fija como objetivos para una Europa política el camino junto entre Francia y Alemania y la creación de una federación de Estados Unidos de Europa.[3]

Creadas las Comunidades Europeas, se requería formar la comunidad de los pueblos, de los ciudadanos europeos. Poco a poco se iba consolidando el preámbulo del Tratado CEE de 1957 que sitúa entre sus objetivos "el progreso económico y social" de los Estados miembros y "la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos".[4]

La marca oficial a la identidad europea se dio de hecho con la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague de 1973. En los días 14 y 15 de diciembre de ese año se aprueba la declaración sobre la identidad europea. En la declaración se subraya que gracias a los Tratados de París y de Roma que instituyen las Comunidades Europeas, así como sobre la base de los actos subsiguientes, se estableció un

3 Cabe recordar que la idea era empezar de lo más fácil, la unión económica, para llegar a lo más difícil, la unión política. Creadas la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952), la Comunidad Económica Europea (1958) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom también en 1958) necesitaba trabajar en la formación del pueblo europeo.

4 Comunidad Económica Europea. Tratado CEE firmado en Roma el 27 de marzo de 1957.

mercado común, se fundó una unión aduanera, se crearon instituciones y desarrollaron políticas comunes y mecanismos de cooperación que forman parte integrante de la identidad europea.

Cuando en 1975 se presenta el Informe del primer ministro belga Leo Tindemans (encomendado en la Cumbre de París de diciembre de 1974), se fueron sucediendo diversos proyectos o informes de reforma global de las Comunidades Europeas. Y justo en el apartado IV de este transcendente trabajo de Tindemans, intitulado "La Europa de los ciudadanos", se pone una alerta sobre la lejanía entre Europa y ciudadanos, proponiendo la protección de los derechos del individuo. Con el objetivo de impulsar una solidaridad europea y mejorar el entendimiento entre los pueblos europeos, se proponía un pasaporte único, la desaparición de controles en las fronteras, la equivalencia de diplomas, la tutela de los derechos de los consumidores, la posibilidad de presentar un recurso directamente ante el Tribunal de Justicia pensado en la ciudadanía europea.[5]

En el Consejo Europeo de Londres de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Genscher y de Italia, Colombo, presentaron un proyecto de "Acta Europea" donde emerge el interés de cubrir las lagunas de los tratados respecto a los derechos fundamentales y la armonización de las legislaciones domesticas pero hay que esperar la "Declaración solemne sobre la Unión Europea", adoptada en Stuttgart el 19 de junio de 1983 para que se formalice lo que representará el Acta Única Europea (Consejo Europeo de Stuttgart, 1984).[6]

En febrero de 1984 el Parlamento Europeo adopta "el Proyecto de Tratado de Unión Europea" (Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 1984) preparado por la Comisión Institucional del Parlamento Europeo [7] conocido como Informe Spinelli donde se expresa que "la ciudadanía de la Unión está relacionada con la calidad de ciudadano de un Estado miembro; no puede ser adquirida o perdida separadamente".[8]

5 Carlos Huneeus, "El Informe Tindemans y las instituciones comunitarias europeas", *Integración Latinoamericana*, 1977, pp. 41-45.

6 Dicho Tratado no refleja las esperanzas que los europeístas habían plasmado en el grupo liderado por el eurodiputado Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo. El grupo conformado por 9 diputados, se reunió en el restaurante "Le Crocodile" de Estrasburgo en julio de 1980 y elaboró un innovador proyecto de modificación de los Tratados vigentes: el informe Spinelli.

7 Con 237 votos a favor, 31 contra y 43 abstenciones.

8 Informe Spinelli, artículo 3.

Con el Consejo Europeo de Fontainebleau de 26 de Junio de 1984 (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1984) se hace hincapié en una identidad europea que esta vez se dirige a los pueblos europeos, y se perfila una imagen más fuerte de la Comunidad Europea ante los ciudadanos y en el mundo. A través del Informe Adonnino (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1985)[9] se da fuerza a la idea de una futura unión política y de las necesidades para su implementación, tales como la libre circulación de personas y un mercado único, una elevación del espíritu europeísta a través de signos de identidad, como la bandera y el himno y el día de Europa. El Acta Única Europea que entraba en vigor poco después, era un preludio al cambio más importante que se perpetraba simbólicamente con la introducción en el texto de los tratados del término ciudadanía europea.

El Consejo Europeo de Roma de 27 y 28 de octubre de 1990 invoca ya el concepto de *ciudadanía* como conjunto de derechos que deriva del mercado único, derechos políticos, económicos y sociales.[10]

Otro importante paso hacia la construcción de la ciudadanía es la firma el 19 de junio de 1990 del Convenio de Schengen (se amplía el Acuerdo de 1985), que suprime los controles fronterizos al movimiento de personas. Con su entrada en vigor en 1995 se fomenta el espíritu de sentirse parte de una comunidad. Es decir, el fenómeno descrito como *ciudadanía europea* nace antes de ser previsto formalmente con el Tratado de Maastricht en vigor a partir del 1 de noviembre de 1993. En el artículo 8 del mismo, se presenta la lista de los derechos que derivan de la ciudadanía y que poco difieren de los que hoy tenemos después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. De hecho, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 solo se añade el Artículo 17.1 que disponía lo siguiente: "se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional".

9 Informe del 29 y 30 de marzo de 1985 dirigido al Consejo Europeo de Bruselas y aprobado en junio del mismo año (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1985).

10 En Maastricht, se celebra finalmente un Tratado de la Unión Europea (TUE), y se modifica el Tratado CEE y los Tratados CECA y Comunidad Económica Euroasiática.

El Tratado de Niza en vigor desde el 2003 se criticó como ningún otro por ser prácticamente irrelevante, tanto que, de manera inmediata, se empezaron las negociaciones por el inacabado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.[11]

La ciudadanía europea: fundamento jurídico

Las disposiciones relativas a la creación de la "añadida" ciudadanía europea en sí se establecen en uno de los artículos más conocidos, el 20[12] que menciona los derechos de los ciudadanos europeos que acumulan una ciudadanía europea. Las restricciones a la libre circulación que han causado la ira de los europeístas más convencidos se pueden deducir del artículo 21.[13] El sufragio activo y pasivo (elegir y ser elegido) que no ha dado todavía los resultados esperados visto que desanima la mayor

11 Inacabado porque no tuvo la suerte de entrar en vigor, aunque se establecían interesantes cambios para el estatus jurídico del ciudadano.

12 Artículo 20 (antiguo artículo 17 TCE).

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

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

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

13 Artículo 21. (antiguo artículo 18 TCE)

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

carga de requisitos administrativos previstos, justamente, para los no nacionales del Estado donde se postulen, es reglamentado en el artículo 22.[14] En el artículo 23 se especifica mejor el goce de la protección diplomática y consular,[15] pues con este se intenta transmitir a los ciudadanos europeos un sentirse protegidos por una madre patria alternativa por medio de los representantes de "Estados miembros hermanos". En el artículo 24 se reglamenta el derecho de petición del ciudadano europeo[16]

14 Artículo 22. (antiguo artículo 19 TCE)

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

15 Artículo 23. (antiguo artículo 20 TCE)

1. Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección.

16 Artículo 24. (antiguo artículo 21 TCE)

[…] Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.

[…] 4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

otorgando a los ciudadanos un acercamiento al derecho de iniciativa legislativa, la novedad tal vez más aclamada del Tratado de Lisboa que permite proponer una iniciativa a la Comisión Europea, artículo 11.4 TUE.[17] En el artículo 25 se establece que un informe de la Comisión Europea es previsto cada tres años para analizar el alcance logrado en la implementación de los derechos derivados de la ciudadanía europea en el desarrollo de la Unión.

A lo largo del análisis de los artículos relacionados con la ciudadanía europea, lo que nos resulta anómalo es que en realidad se estipula una lista de derechos, pero no se definen los deberes. La labor de las instituciones europeas se ha caracterizado en los últimos años por incluir en muchos instrumentos comunitarios aspectos relacionados directa o indirectamente con la ciudadanía europea.

Con el Programa de Estocolmo (2010) por ejemplo, se proyecta un programa sobre ciudadanía para el periodo 2010-2014. El objetivo es la construcción de una Europa abierta y segura con medidas centradas en los intereses y las necesidades de los ciudadanos para que sea capaz de responder de manera más eficaz a los desafíos actuales y futuros.

El derecho a la libre circulación de los ciudadanos y sus familiares en la Unión, símbolo de los principios fundamentales en los cuales se basa la Unión y pilar de la ciudadanía europea aparece como prioridad, aunque muchos son los obstáculos que tienen el efecto equivalente a la prohibición del goce del libre tránsito.

El dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2009) acerca de cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa, plantea en el punto 3.8.3: "El extranjero comienza en las fronteras de la Unión, no en las fronteras de los Estados miembros". Una expresión poco afortunada si consideramos las premisas encantadoras que adorna la primera parte del documento.

Mientras que el Artículo 227.(antiguo artículo 194 TCE) prevé que

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

17 A tal propósito las firmas necesarias para la primera iniciativa ciudadana de este tipo ya se completaron y se presentó a la Comisión Europea la propuesta de moratoria para los cultivos transgénicos.

En el acto conocido como Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Comisión Europea, 2010), de 20 de abril de 2010, se prevé un Plan de acción que es una guía para aplicar las prioridades políticas establecidas en el Programa de Estocolmo para el espacio de justicia, libertad y seguridad entre 2010 y 2014 con el objetivo de luchar contra la xenofobia, la discriminación o la desigualdad en general.

El fundamento jurídico de los derechos fundamentales en la UE se encuentra en los tratados enmendados por el Tratado de Lisboa donde se establece que la UE dispone de una Carta de los derechos fundamentales con valor obligatorio y efectos jurídicos coercitivos.[18] El principio de universalidad en el cual se inspira la Carta establece también que los destinatarios de los derechos fundamentales son todas las personas independientemente de su nacionalidad, pero la *universalidad* deja de valer para los derechos ligados a la ciudadanía europea y a ciertas categorías de beneficiarios como los niños o los trabajadores. Concentrándonos en los derechos otorgados a los ciudadanos en este ámbito, la Comisión Europea propone medidas concretas para progresar en la vía de su aplicación plena y efectiva.

El derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, sufre importantes obstáculos a su aplicación. A continuación, ponemos nuestra atención a dos asuntos presentados ante el Tribunal de Justicia de la UE que nos llamaron la atención por ser ejemplos manifiestos del rol de los jueces como garantes del respeto del espíritu de las leyes y de la voluntad de los padres fundadores del fenómeno de la Unión Europea: el caso Chen y el caso NA.

Derecho de residencia

En la acepción tradicional la libre circulación de personas era un derecho dirigido solo a los sujetos económicos (trabajadores o prestadores de servicios), pero esto ha cambiado con el transcurso de los años y la acepción se ha modificado en los términos de los Acuerdos de Schengen (14 de junio de

18 Artículo 2, 6, 7, 21 del TUE; artículo 8, 10, 15, 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1985, 19 de junio de 1990) y de las directivas 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de abril de 2004.[19]

Para facilitar la libre circulación se ha tratado de armonizar las legislaciones nacionales a través de instrumentos jurídicos de derecho derivado.[20] Este derecho es uno de los más reclamados ante el ahora Tribunal de Justicia de la UE, debido a que los Estados han seguido tratando de pri-

19 Que abrogó la directiva 90/364 para quien no tiene aún el permiso de residencia, directiva 90/365 para jubilados y trabajadores, directiva 90/366 para estudiantes, directiva 93/96 para derechos indirectos, o que de reflejo tienen como beneficiarios a los miembros de la familia es decir cónyuges o equivalentes, hijos menores de 21 años o a su cargo, pero en algunos casos también los ascendentes al cargo; y modificó reinterpretándolo al reglamento 1612/68.

20 Directiva 2003/86/CE del Consejo, del 22 de septiembre de 2003, relativa al derecho a la reagrupación familiar (*Diario Oficial* (*DO*) L 251 del 3.10.2003 pp. 0012 – 0018 Unión Europea, 2003).

Directiva 2003/109/CE del Consejo, del 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga durada (*DO* L 016 del 23.1.2004 pp. 0044–0053 (Unión Europea, 2003)).

Directiva 2004/113 del Consejo, del 13 diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de fines de estudios, intercambio, voluntariado (*DO* L 375 del 23.12.2004 Unión Europea, 2004).

Directiva 2005/36/CE del Parlamento europeo y del Consejo, del 7 de septiembre de 2005, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales (*DO* L 255 del 30.9.2005 (Unión Europea, 2005)).

Directiva 2005/71/CE del Consejo, del 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros para fines de investigación científica (*DO* L 289 del 3.11.2005 (Unión Europea, 2005)).

Reglamento (CE) núm. 635/2006 de la Comisión, del 25 de abril de 2006, que abroga el reglamento (CEE) núm. 1251/70 relativo a los derechos de los trabajadores que permanecen después de haber tenido un empleo (JO L 112 del 26.4.2006 Unión Europea, 2006).

Directiva 2006/100/CE del Consejo, del 20 de noviembre de 2006 por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito de la libre circulación de personas, en razón de la adhesión de Bulgaria y Rumania (*DO* L 363 del 20.12.2006 Unión Europea, 2006).

Reglamento (CE) núm. 1430/2007 de la Comisión, del 5 de diciembre de 2007, por el que se modifican los anexos II y III de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento europeo y del Consejo relativo a las calificaciones profesionales (*DO* L 320 del 6.12.2007) (Unión Europea, 2007).

vilegiar a los nacionales imponiendo medidas de efecto equivalente a los obstáculos a la libre circulación. En tema laboral, por ejemplo, existe un número restringido de profesiones, arquitecto, comadrona, farmacéutico, médico, enfermero, dentista y veterinario, que fueron objeto de directivas sectoriales que establecen un razonable sistema de reconocimiento automático de los títulos.

La UE ha aprobado una directiva sobre el derecho de los ciudadanos europeos a circular libremente y a residir en toda la Unión dirigida a reducir a lo estrictamente necesario los trámites administrativos, ofrecer una mejor definición del estatuto de los miembros de la familia y limitar la posibilidad de denegar o poner fin a la residencia; e introducir un nuevo derecho de residencia permanente.

Con la directiva 2004/38/CE, se intenta regular las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias. El derecho de residencia por un periodo superior a tres meses se sujeta al ejercicio de una actividad económica por cuenta ajena o propia; de esta directiva, lo que nos parece que no esté de acuerdo con los propósitos de la Unión Europea es que además el interesado que desea gozar del derecho en cuestión, necesita disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que considere su estatus.

De todas formas cada ciudadano de la Unión obtiene el derecho de residencia permanente en el Estado miembro anfitrión tras haber residido legalmente en él durante un periodo ininterrumpido de cinco años a condición de que no haya sido objeto de ninguna medida de expulsión. Con el derecho a residencia, el titular y los miembros de su familia, gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado anfitrión en el ámbito de aplicación del Tratado.

Pero quedan muchos elementos a discreción del Estado que nos hacen dudar sobre el puro avance de los propósitos comunitarios, en particular, el Estado miembro anfitrión no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia a las personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y a los miembros de su familia. Además, por razones de orden público, seguridad pública o sanidad todo ciudadano de la Unión o miembro de su familia podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro anfitrión de acuerdo al libre albedrío en la interpretación de las razones que se alegan.

Caso Chen

Con el asunto C 200/02,[21] el Tribunal de Justicia de la UE es llamado a interpretar[22] el alcance de la legislación comunitaria acerca del derecho de residencia en el procedimiento entre Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen y Secretary of State for the Home Department.[23]

---

21 Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen y Secretary of State for the Home Department. Sentencia de 19 de octubre de 2004.

22 Decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Immigration Appellate Authority (Reino Unido), mediante resolución de 27 de mayo de 2002, recibida por el Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2002.

23 Cuestiones presentadas son las siguientes: «1. A la luz de los hechos del presente asunto, el artículo 1 de la Directiva 73/148/CEE del Consejo o, alternativamente, el artículo 1 de la Directiva 90/364/CEE del Consejo:

a) ¿confieren a la primera demandante, que es menor de edad y ciudadana de la Unión Europea, el derecho a entrar y residir en el Estado miembro de acogida?
b) En caso de respuesta afirmativa, ¿conceden, en consecuencia, a la segunda demandante, nacional de un Estado tercero y madre y principal responsable de velar por la primera demandante, el derecho a residir con ella,
i) como miembro de la familia a su cargo, o
ii) por haber vivido con la primera demandante en el país de origen de ésta, o,
iii) por cualquier otra razón especial?

1. En la medida en que la primera demandante no sea "nacional de un Estado miembro" a efectos de ejercitar los derechos derivados del ordenamiento jurídico comunitario en virtud de la Directiva 73/148/CEE del Consejo o del artículo 1 de la Directiva 90/364/CEE del Consejo, ¿cuáles son los criterios pertinentes para determinar si una niña, que es ciudadana de la Unión Europea, es "nacional de un Estado miembro" a los efectos de ejercitar los derechos que confiere el ordenamiento jurídico comunitario?
2. En las circunstancias del presente asunto, ¿constituyen los servicios de puericultura dispensados a la primera demandante una prestación de servicios a efectos de la Directiva 73/148/CEE del Consejo?
3. En las circunstancias del presente asunto, ¿carece la primera demandante del derecho a residir en el Estado de acogida de conformidad con el artículo 1 de la Directiva 90/364/CEE del Consejo, debido a que los recursos con que cuenta proceden exclusivamente del progenitor que la acompaña, que es nacional de un Estado tercero?
4. A la luz de los hechos específicos del presente asunto, el artículo 18 CE, apartado 1, ¿concede a la primera demandante el derecho a entrar y residir

La legislación comunitaria en vigor al momento de los hechos, preveía la obligación de suprimir las restricciones al desplazamiento y a la estancia, en artículo 1 de la Directiva 73/148 y la concesión del derecho de residencia a los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del derecho comunitario a tenor del artículo 1 de la Directiva 90/364, siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

Después de resolverse el Caso Chen, se intentó incorporar toda la jurisprudencia en materia de libre circulación de personas y simplificar la legislación dispersa en varios instrumentos jurídicos de derecho derivado a través de la directiva 2004/38/CE de carácter global[24] relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

La señora Chen, de nacionalidad china, tiene un niño de nacionalidad china con quien llegó embarazada a Belfast, en Irlanda del Norte (Reino Unido), para que ahí naciera su segunda hija. El nacer en Irlanda del Norte, hace que la niña Catherine, tenga la nacionalidad de la República de Irlanda, de acuerdo con la legislación de este país que prevé otorgar la nacionalidad irlandesa a toda persona que nazca en la isla de Irlanda,[25]

---

en el Estado miembro de acogida, aunque no tenga derecho a residir en dicho Estado con arreglo a ninguna otra disposición de Derecho comunitario?

5. En caso de respuesta afirmativa, ¿tiene, en consecuencia, la segunda demandante derecho a permanecer junto a la primera demandante mientras ésta resida en el territorio del Estado miembro de acogida?
6. En este contexto, ¿qué efecto tiene el principio de respeto a los derechos humanos fundamentales en Derecho comunitario alegado por las demandantes, habida cuenta de que éstas invocan, en concreto, el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en virtud del cual toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio, en relación con el artículo 14 del mismo Convenio, y de que la primera demandante no puede vivir en China con la segunda demandante, su padre y su hermano?»

24 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

25 Con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Irish Nationality and Citizens-

aunque se trate de la parte de Irlanda del Norte. Las legislaciones de China y del Reino Unido no darían derecho a la niña a adquirir la nacionalidad británica o china.

La señora Chen y su hija no representan un cargo para el erario público del Reino Unido donde viven y disponen de un seguro de enfermedad. La *Immigration Appellate Authority* (IAA) recibe un recurso judicial debido a la respuesta negativa que el *Secretary of State for the Home Department* ofrece a la solicitud de la señora Chen y su hija para obtener un permiso de residencia de larga duración. Por esta razón la IAA pregunta al Tribunal de Justicia si el Derecho comunitario confiere un derecho de residencia en el Reino Unido a las demandantes señora Chen y su hija.[26]

Acerca de la nacionalidad otorgada a la hija de la señora Chen por conveniencia y oportunismo, el Tribunal de Justicia recuerda que un Estado miembro no puede limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro. Reconociendo que cualquier ciudadano de la Unión Europea tiene el derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro, sin perjuicio de las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y, en las disposiciones adoptadas para su aplicación e implementación, el Tribunal de Justicia afirma que denegar a la madre el permiso para residir privaría de todo efecto útil al derecho de residencia de la ciudadana europea menor de edad.[27]

---

hip Act 1956 (Ley de 1956 sobre la nacionalidad y la ciudadanía irlandesas), modificada en el año 2001 y aplicable con efectos retroactivos desde el 2 de diciembre de 1999. Siempre y cuando no tenga derecho a otra nacionalidad.

26 Se pide al Tribunal de Justicia de interpretar la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios; la Directiva 90/364/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia (28 de junio de 1990), y del artículo 18 CE.

27 En respuesta a las cuestiones prejudiciales presentadas, el Pleno del Tribunal de Justicia declara que:

"En circunstancias como las del asunto principal, el artículo 18 CE y la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia, confieren a un nacional menor de corta edad de un Estado miembro, titular de un seguro de enfermedad adecuado, y que está a cargo de un progenitor que, a su vez, es nacional de un Estado tercero y dispone de recursos suficientes para evitar que el primero se convierta en una carga para el erario del Estado miembro de acogida, el derecho a residir por tiempo indefinido

Alegando a la interpretación estricta, la señora Chen no debió haber tenido a la residencia, sin embargo, tomando en cuenta al derecho de la ciudadana menor de edad, se activa una interpretación amplia de las disposiciones abriendo el espacio a la facultad del Tribunal de convertirse, a través de sus sentencias, en un órgano con facultad casi-legislativa. Y su labor sigue en la misma dirección unos años más tarde cuando se le presenta la solicitud para aclarar las dudas suscitadas por el caso NA.

Caso NA

En el asunto C-115/15 (TJUE, 30 junio 2016), Ministerio del Interior, Reino Unido[28] y la señora NA, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial[29] recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de marzo de 2015, que tiene por objeto la interpretación del derecho comunitario referente al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,[30] y la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.[31]

NA, de nacionalidad pakistaní, contrae matrimonio en 2003 con el alemán KA, los dos se mudan un año después en el Reino Unido. La mujer sufre diversos episodios de violencia doméstica y el supuesto agresor, KA, en 2006 abandona el domicilio conyugal para dejar definitivamente el Reino Unido en diciembre de 2006. El caso involucra a un ciudadano europeo, una ciudadana paquistaní y 2 menores ciudadanas europeas, hijas de la pareja nacidas en noviembre de 2005

en el territorio de este último Estado. En ese caso, las mismas disposiciones permiten que el progenitor que se encarga del cuidado efectivo de dicho nacional resida con él en el Estado miembro de acogida".

28 Secretary of State for the Home Department of the United Kingdom.

29 Planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por La Sala de lo Civil del Tribunal de apelación de Inglaterra y Gales, mediante resolución de 25 de febrero de 2015.

30 Los artículos 20 y 21 TFUE, del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

31 Artículo 12 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, (*DO* 1968, L 257, p.2).

y febrero de 2007. Por medio de un *talaq*[32] pronunciado en Pakistán, KA se divorcia en marzo de 2007. En septiembre de 2008, NA inicia los trámites de divorcio en el Reino Unido y obtiene la custodia exclusiva de las dos hijas en agosto de 2009. Con lo anterior NA pide, sin éxito, al Ministerio del Interior del Reino Unido el reconocimiento de la residencia permanente.[33] Al interponer un recurso, la Sala de inmigración y asilo del Tribunal Superior del Reino Unido se manifiesta en favor de la petición de NA[34] en virtud del artículo 20 del TFUE,[35] y del artículo 12 del Reglamento núm. 1612/68. Así que quien interpone un recurso de apelación ahora es el Ministerio del Interior por no encontrarse, el progenitor ciudadano de la UE en el Estado miembro de acogida en el momento en que el hijo comience sus estudios[36] y por no cumplir la señora NA con los requisitos necesarios estipulados en el derecho de la Unión Europea para tener derecho a la residencia permanente, derecho que sí procede para las hijas[37]. De tal manera, al

32 Palabra que en árabe significa "me divorcio de ti" y se utiliza para que el esposo empiece el trámite de divorcio.

33 Se hace referencia a los derechos existentes antes de la declaración del divorcio. De acuerdo con la sentencia Singh y otros, C 218/14 (de 16 de julio de 2015, EU:C:2015:476, apartado 62), cuando el cónyuge ciudadano de la Unión abandona el Estado miembro de acogida para establecerse en otro Estado miembro o en un tercer Estado antes de la fecha de inicio del procedimiento judicial de divorcio, el derecho de residencia derivado del que disfruta el cónyuge nacional de un tercer Estado, se extingue en el momento de la partida del cónyuge ciudadano de la Unión.

34 Non al amparo del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, puesto que, en la fecha del divorcio, KA no ejercía ya sus derechos derivados de los Tratados en ese Estado miembro, siendo éste un requisito que se deducía de dicha disposición y de la sentencia Diatta (267/83) de 13 de febrero de 1985.

35 De acuerdo con la sentencia de 8 de marzo de 2011 en el asunto Ruiz Zambrano (C-34/09).

36 Artículo 12, párrafo primero, del Reglamento núm. 1612/68. El derecho de residencia del hijo no está supeditado al derecho de residencia de sus padres en el Estado miembro de acogida, si el hijo haya vivido con sus progenitores o con uno de ellos. Véase Caso C 480/08 Teixeira del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 23 de febrero de 2010, apartado 51.

37 Véase sentencia de 23 de febrero de 2010, Ibrahim y Secretary of State for the Home Department, C 310/08, apartado 40.

conocer el caso, el Tribunal de apelación suspende el procedimiento y plantea al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales[38] concernientes la compatibilidad de conservar el derecho a la residencia de la señora NA con el derecho primario y derivado.

De acuerdo con el tenor del considerando 15 de la Directiva 2004/38[39]

38 «1) ¿Está obligado el nacional de un tercer [Estado], ex cónyuge de un ciudadano de la Unión, a demostrar que su ex cónyuge estaba ejercitando derechos basados en el Tratado en el Estado miembro de acogida en el momento en que se produjo su divorcio, para poder conservar el derecho de residencia en virtud del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE?

2) ¿Dispone un ciudadano de la Unión de un derecho de residencia basado en el Derecho de la Unión para residir en el Estado miembro de acogida en virtud de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE cuando el único Estado de la Unión en el que ese ciudadano tiene derecho a residir es el Estado de su nacionalidad, pero un órgano jurisdiccional competente determina que la expulsión de ese ciudadano del Estado miembro de acogida al Estado de su nacionalidad vulneraría sus derechos basados en el artículo 8 del [Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales] o el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?

3) En caso de que el ciudadano de la Unión mencionado en el punto 2 sea un menor, ¿dispone el progenitor que tiene atribuida la custodia en exclusiva de ese menor, de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro de acogida si el menor tuviera que acompañar a su progenitor en caso de expulsión de dicho progenitor del Estado miembro de acogida?

4) ¿Tiene un menor derecho a residir en el Estado miembro de acogida con arreglo al artículo 12 del Reglamento núm. 1612/68 [actualmente artículo 10 del Reglamento (UE) núm. 492/2011] si el progenitor del menor ciudadano de la Unión, que ha trabajado por cuenta ajena en el Estado miembro de acogida, ha dejado de residir en él antes de que el menor haya iniciado sus estudios en dicho Estado?.

39 El artículo 7 de la misma Directiva, prevé para el derecho de residencia mayor a tres meses que:

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un periodo superior a tres meses si:

a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o

b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su periodo de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o

c) está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por

con el debido respeto por la vida familiar y la dignidad humana y bajo ciertas condiciones para evitar abusos, conviene ofrecer protección jurídica a los miembros de la familia en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión o de divorcio o anulación del matrimonio o de una unión de hecho registrada. En esta dirección, la interpretación[40] de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la UE da instrucción a los jueces locales para que consideren que:

> Un nacional de un tercer Estado, divorciado de un ciudadano de la Unión del que ha sufrido actos de violencia doméstica durante el matrimonio, no puede beneficiarse del mantenimiento de su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, cuando el inicio del procedimiento judicial de divorcio es posterior a la partida del cónyuge ciudadano de la Unión de dicho Estado miembro.

Al mismo tiempo establece que

> Un hijo y su progenitor nacional de un tercer Estado que tiene su custodia en exclusiva gozan del derecho de residencia en el Estado miembro

---

el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y

cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su periodo de residencia, o

d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) del apartado 1.

40 Interpretación del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

> de acogida, en virtud de dicha disposición, en una situación, como la del procedimiento principal, en que el otro progenitor es ciudadano de la Unión y ha trabajado en dicho Estado miembro, pero ha dejado de residir en él antes de que el hijo inicie allí su escolaridad.[41]

Acerca del derecho primario, la misma Sala primera dispone que

> El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no confiere un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida ni a un menor, ciudadano de la Unión, que reside desde su nacimiento en ese Estado miembro del que no tiene la nacionalidad, ni a su progenitor, nacional de un tercer Estado, que tiene la custodia exclusiva de dicho menor, cuando estos gocen de un derecho de residencia en dicho Estado miembro en virtud de una disposición del Derecho derivado de la Unión" y El artículo 21 TFUE debe interpretarse en el sentido que confiere al referido menor, ciudadano de la Unión, el derecho a la residencia en el Estado miembro de acogida".[42]

En conclusión, se le permite a la señora NA residir en el Estado miembro de acogida, por ocuparse del cuidado efectivo de las menores, ciudadanas de la UE. Si no fuera así, se privaría de todo efecto útil al derecho de residencia de las menores, dado que el disfrute de un derecho de residencia para las niñas de corta edad implica necesariamente que tengan derecho a ser acompañadas por la persona que se encarga de su cuidado efectivo.

Conclusiones

Hemos visto como el proceso evolutivo de la ciudadanía europea planteado ya casi de acuerdo con la entrada en vigor de los tratados constitutivos se refleja principalmente en el derecho primario.[43] La razón

41 Interpretación del artículo 12 del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

42 Siempre que reúna los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

43 A tenor del artículo 9 del TUE y del artículo 20 del TFUE, es ciudadano de la Unión Europea toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro,

social de la ciudadanía europea se concreta en un conjunto de derechos cívicos y sociales, que requieren instituciones y políticas públicas que las materialicen y las aproximen a las entidades locales. La razón social se enfrenta de repente con el miedo al otro, debido sobre todo al continuo flujo de personas que intentan vivir en lugares ajenos a sus orígenes. Al 1 de enero de 2015,[44] el número de personas que vivían en la EU-28 y eran ciudadanas de terceros países era de 19.8 millones, mientras que el número de personas que vivían en la EU-28 y había nacido fuera de la UE era de 34.3 millones.[45]

La interpretación del derecho de la UE a la luz del espíritu de la esperanza que tenían los padres fundadores del proyecto comunitario tiene como eco los datos acerca de los residentes extranjeros que de una parte contribuyen a aumentar el temor los ciudadanos europeos más nacionalistas y de otra aumentan la confianza en un mundo incluyente que cree más en el derecho de cada ser humano que en los documentos necesarios para viajar. La nueva Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, va en este sentido bajando los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado,

---

la cual se deriva de la aplicación de las disposiciones nacionales de dicho Estado. Esta ciudadanía no sustituye sino complementa la ciudadanía nacional.

44 En la misma fecha, de acuerdo con los datos Eurostat, el número de personas que residían en un Estado miembro de la UE con la nacionalidad de un tercer país era de 19,8 millones, lo cual representaba el 3,9 % de la población de la EU-28. Además, a 1 enero de 2015 había 15,3 millones de personas viviendo en uno de los Estados miembros de la UE con la nacionalidad de otro Estado miembro. En términos absolutos, el mayor número de extranjeros que vivían en los Estados miembros de la UE a 1 de enero de 2015 se registró en Alemania (7,5 millones de personas), el Reino Unido (5,4 millones), Italia (5,0 millones), España (4,5 millones) y Francia (4,4 millones). Los extranjeros en estos cinco Estados miembros representaron colectivamente el 76 % del número total de extranjeros que vivían en todos los Estados miembros de la UE, mientras que esos cinco Estados miembros tenían un 63 % de la población de la EU-28. En términos relativos, el Estado miembro de la UE con la mayor proporción de extranjeros fue Luxemburgo, ya que los extranjeros representaron el 46 % de su población total. Una alta proporción de extranjeros (10 % o más de la población residente) se observó también en Chipre, Letonia, Estonia, Austria, Irlanda y Bélgica.

45 Comisión Europea, Eurostat, 2016 disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es.

programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*; esto nos hace pensar que habrá menos obstáculos en el futuro.

En conclusión, las medidas tomadas por el Tribunal de Justicia de la UE representan la necesidad de la UE de construir una identidad compartida, tal vez un híbrido de culturas, pero con efectos positivos, sin buscar la construcción de una identidad global y tampoco la homogeneización de los individuos como a veces los euroescépticos alegan.

La legitimidad de la existencia de la libre circulación encuentra su fundamento en el artículo 21 de la DUDH que expresa lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado" y "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".[46]

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la UE se ha mostrado como el verdadero "legislador" fiel a la esencia del proyecto de la UE aplicando el principio que para determinar el alcance de una disposición de Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta tanto sus términos como su contexto y sus finalidades[47] aunque se ha dado la prioridad al derecho de los ciudadanos europeos menores de edad aunque sólo desean continuar sus estudios en el Estado miembro de acogida,[48] permitiendo que el progenitor que se encarga del cuidado efectivo de dicho nacional resida con él en el Estado miembro de acogida.[49]

46 ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

47 Véase el apartado 17 de la Sentencia de 10 de octubre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso C 306/12 Spedition Welter.

48 Véase la sentencia de 13 de junio de 2013, Hadj Ahmed, C 45/12, EU:C:2013:390, apartado 46.

49 Véase la sentencia de 10 de octubre de 2013, Alokpa et Moudoulou, C 86/12, EU:C:2013:645, apartado 29.

Referencias

Comisión Europea. *Quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión.* Obtenido de Informe de la Comisión, en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfi. (15 de febrero de 2008).

—. *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.* Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/jl00. (20 de abril de 2010).

Comité Económico y Social Europeo. *Dictamen del sobre el tema Cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa al ciudadano.* Diario Oficial núm. C 027 de 03/02/2009 pp. 0152-0157 Bruselas. (10 de julio de 2009).

Comunidad Económica Europea. *Tratado CEE firmado en Roma el 27 de marzo de 1957*.

Consejo núm. 1612/68. Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. Artículo 12 (DO 1968, L 257, p. 2) Obtenido en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31968R1612. (15 de octubre de 1968).

Consejo Europeo de Stuttgart. *Declaración Solemne sobre la Unión Europea (extractos).* Obtenido de Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea proyecto Spinelli. (14 de febrero de 1984).

Consejo, "Directiva 2004/113 del 13 diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de fines de estudios, intercambio, voluntariado" (*DO* L 375 del 23.12.2004).

Consejo, Directiva 2003/86/CE del 22 de septiembre de 2003, relativa al derecho a la reagrupación familiar (*Diario Oficial DO L*) 251 del 3.10.2003 pp. 0012-0018).

— 2003/109/CE del 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga durada (*DO* L 016 del 23.1.2004 pp. 0044-0053).

— 2005/71/CE del 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros para fines de investigación científica (*DO* L 289 del 3.11.2005.

— 2006/100/CE, del 20 de noviembre de 2006 (*DO* L 363 del 20.12.2006)

Huneeus, Carlos, "El Informe Tindemans y las instituciones comunitarias europeas", *Integración Latinoamericana*, 1977, 41-45.

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (1984). "Conclusiones de la Presidencia sobre los trabajos del Consejo Europeo de Fontainebleau". *Boletín de las Comunidades Europeas*(núm. 6/84).

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (1985). "Second Adonnino Report, Reports of the Ad Hoc Committee on a People's Europe to the European Council". (núm. 7/85).

ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en, Bienvenido a las Naciones Unidas. Son su mundo: http://www.un.org/es/documents/udhr/. (10 de diciembre de 1948).

Parlamento europeo y Consejo. Directiva 2005/36/CE, del 7 de septiembre de 2005, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales (*DO* L 255 del 30.9.2005).

Parlamento Europeo y del Consejo. *Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembro.* Obtenido de Directiva 2004/38/CE: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ES:NOT. (29 de abril de 2004).

Parlamento Europeo y del Consejo. *Decisión por la que se establece el programa Europa con los ciudadanos para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa.* Obtenido de Decisión n. 1904/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D1904:ES:NOT. (12 de diciembre de 2006).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. "Caso Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen y Secretary of State for the Home Department". Sentencia de 19 de octubre de 2004. Consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en *HYPERLINK* "http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1104355" http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1104355.

—. "Caso C-480/08 Teixeira". Sentencia de 23 de febrero de 2010, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en *HYPERLINK* "http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73524&pageIn-

dex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72729" http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73524&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72729.

—. "Caso C 310/08 Ibrahim" y Secretary of State for the Home Department. Sentencia de 23 de febrero de 2010, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75432&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=73289.

—. "Caso C 45/12 Hadj Ahmed". Sentencia de 13 de junio de 2013, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138390&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=74242.

—. Caso C 306/12 Spedition Welter. Sentencia de 10 de octubre de 2013, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en HYPERLINK "http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142821&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69666" http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142821&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69666.

—. "Caso Alokpa et Moudoulou, C 86/12". Sentencia de 10 de octubre de 2013, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142826&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=75195.

—. "Caso C 218/14 Singh y otros". Sentencia de 16 de julio de 2015, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en.http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165901&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69246.

—. "Caso Secretary of State for the Home Department contra NA". Sentencia del 30 de junio de 2016, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181105&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=210043.

Unión Europea. *Legislación Directivas generales (89/48/EEC y 92/51/EEC) modificadas por la Directiva 2001/19/CE*. (1989).

—. *Legislación, directiva (99/42/EC)*. (1999).

—. *Tratado de Lisboa.*, *Diario Oficial de la Unión Europea* C 306/1 17.12.2007, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm. (12 de diciembre de 2007).

—. *Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. *Diario Oficial* núm. C 115 de 04/05/2010 p. 0001-0038, consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504(01)ES:NOT, (4 de mayo de 2010).

—. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. consultado el 10 de octubre de 2016, disponible en, EuropeanParlament.eu: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf. (18 de diciembre de 2000).

DE SÚBDITO A EXTRANJERO: MIGRACIONES INTERNACIONALES SENEGALESAS Y CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LA DESCOLONIZACIÓN AFRICANA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

José Luis Gázquez Iglesias*

Resumen

El objetivo de esta contribución es analizar la evolución de las relaciones migratorias entre Senegal y Europa en el periodo comprendido desde el proceso de descolonización de la África francesa (1945-1960), así como el proceso de integración regional europeo de 1945 hasta 2005, año de la primera crisis migratoria europea.

En un primer momento, se analiza la transición de las categorías políticas que regían a las poblaciones de la colonia francesa de Senegal, pasando de súbdito a ciudadano con el advenimiento de la Unión Francesa en 1945 y, en segundo lugar, la transición de la categoría de ciudadano a la de extranjero a partir de los procesos de independencia africanos iniciados en 1958.

En segundo lugar, se analizan las relaciones migratorias entre el Estado-nación de Senegal y la Unión Europea, en el marco del proceso de construcción del espacio económico Schengen. Se resalta cómo la categoría de extranjero se convierte en la del migrante ilegal/irregular –con las respectivas implicaciones tanto en la estructura y acceso al mercado de trabajo y a la economía formal– así como en la provisión de derechos diferenciada para comunitarios y migrantes extracomunitarios como factores centrales en el proceso de armonización de las políticas migratorias entre los estados.

*Palabras clave***:** ciudadano, súbdito, migraciones internacionales africanas, integración europea, política migratoria, identidad nacional.

Introducción

Una de las consecuencias del incremento de las relaciones e intercambios producto de las fuerzas económicas de la globalización en las últimas dé-

* Profesor Investigador de Tiempo Completo de la FCPyS adscrito al CRI-UNAM. Sus líneas de investigación son las migraciones transnacionales africanas, la relación entre religión y política en África subsahariana, procesos de construcción estatal en África subsahariana e islam sufí senegalés.

cadas ha sido el aumento de los flujos migratorios a nivel mundial. De manera particular, los flujos y dinámicas migratorias que se han incrementado desde mediados de la década de 1970 entre diversos países de África subsahariana y los países europeos realmente tienen sus orígenes en el proceso de colonización europeo del continente africano desde el siglo XIX. Por otra parte, el proceso de integración regional europeo que se inició con la fundación de la ECSC también tiene una dimensión histórica diacrónica, de *longue durée*, que encuentra sus raíces en los procesos de unificación de los estados-nación modernos de Europa y el surgimiento del sistema internacional de Westfalia. De esta manera, se considera el proceso de colonización europeo de África como una fase histórica que determina en gran medida las relaciones contemporáneas entre estos dos continentes, incluyendo las relaciones migratorias. Esta historicidad, a su vez, se ha visto reflejada en la evolución de las diferentes categorías político-jurídico que han regido las relaciones entre los colonizadores europeos y las sociedades africanas hasta el proceso de descolonización iniciado en 1945 y que regulan actualmente las relaciones entre antiguas metrópolis y los estados-nación independientes africanos.

De manera particular, el objetivo de este artículo es el de analizar en primer lugar la evolución de las relaciones migratorias entre la colonia de Senegal (como parte del imperio francés en África) y la metrópoli francesa en lo concerniente a los distintos estatus político-jurídicos que regularon tanto los derechos políticos que confería el acceso a la ciudadanía francesa, como los movimientos migratorios de las poblaciones de la colonia hacia la metrópoli hasta su independencia en 1958-60. De este modo, entre mediados del siglo XVII y 1960, el conjunto de sociedades senegambianas que entraron en contacto con el proceso de colonización francés pasaron de ser esclavos o mercancías sometidos por los propios monarcas africanos y vendidos a las compañías negreras europeas a convertirse en súbditos del Imperio francés en África con el establecimiento de las federaciones francesas en dicho continente.

Más adelante, en 1945, en el marco de las reformas que pusieron en marcha el proceso de descolonización del continente, las poblaciones de las colonias francesas en África gozarían de un breve periodo de acceso a la ciudadanía francesa y con ello a los derechos políticos y económicos que ello conllevaba. Sin embargo, las condiciones económicas y demográficas de la Europa de la posguerra y de Francia, en particular, provocaron que

15 años más tarde, con la independencia de las colonias, se revocara el estatus de ciudadanos a los habitantes de las a partir de entonces ex colonias para convertirse finalmente en extranjeros.

En la segunda parte del artículo se analizan estas mismas relaciones pero ya no en el marco exclusivamente bilateral que suponen las relaciones migratorias entre Francia y su antigua posesión colonial sino en el contexto que supone el proceso de integración europeo y en especial la construcción del espacio Schengen como mecanismo definitorio de los límites comunitarios (tanto físicos como políticos) de dicho proceso.

Relaciones coloniales Francia-Senegal: ciudadanos y súbditos

En términos de la estratificación social, el primer efecto de que tuvo la imposición del orden político colonial fue la división de las poblaciones coloniales entre ciudadanos sujetos de derechos civiles y políticos por una parte, y súbditos, sujetos políticos del actor colonial por otra. En la siguiente sección se analiza esta primera transición de esclavos y aliados en la era del comercio esclavista a súbditos durante el imperio francés, así como la relativa democratización del acceso a la ciudadanía y nacionalidad imperial francesa hasta la desvinculación con esta que supondría el acceso a la independencia política de Senegal en 1960, convirtiendo a los antiguos súbditos y ciudadanos en extranjeros.

De esclavo a súbdito: colonización francesa de Senegal

Senegal es un Estado con un sistema político republicano ubicado en la costa atlántica de África occidental. El país debe su nombre al río que lo delimita al norte con Mauritania y al este con Mali. Además de colindar al sur con Guinea Conakry y Guinea Bissau, el territorio senegalés sufre la penetración del río Gambia alrededor del cual el imperialismo británico en África creó el estado-enclave que recibe hoy el mismo nombre.

Previo al último cuarto del siglo XIX, la presencia francesa (y Europea) en lo que sería la futura colonia y Estado de Senegal se había limitado a ciertos puntos focales ubicados en el litoral que fungían como punto de intercambio entre las sociedades esclavistas *wolof* y las compañías traficantes europeas. De esta presencia limitada pero constante se crearían en 1872 los primeros enclaves coloniales franceses: las dos primeras comunas

francesas de pleno derecho en África: Saint-Louis y la Isla de Gorea. En 1880 y 1887, Rufisque y Dakar también obtendrían dicho estatus.[2]

Estas formaciones políticas otorgaban derechos representativos a los habitantes blancos (colonos) así como el estatus de ciudadano nacional francés desde mediados del siglo XIX cuando no existía una tal presencia institucional de origen occidental en el resto de la región. A pesar de ser un estatus político exclusivo reservado a la población blanca de estos territorios, la pretendida universalidad de la *mission civilisatrice* francesa y el ímpetu ideológico que ésta imprimía a la colonización, sentaban las bases para la reivindicación futura de las poblaciones africanas de derechos similares en los procesos de descolonización continental que se pondrían en marcha a partir de 1945.

Para la última década del siglo XIX, tras la colonización efectiva del territorio de los antiguos reinos *wolof* (Kajoor, Bawol, Sine, Saloum) y con la incorporación de la colonia de Senegal en la federación del África Occidental Francesa (A.O.F.), las sociedades africanas habitantes de dicha colonia estarían regidos por un sistema político dual en el que los habitantes europeos de las Cuatro Comunas serían considerados ciudadanos franceses mientras que el conjunto de sociedades pre coloniales del territorio interior, serían considerados súbditos del imperio francés, regidos por el *Code de l'Indigenat*, sin ningún derecho político con respecto a la autoridad colonial.[3]

De súbditos a ciudadanos 1914-1945

Es importante señalar que a partir de 1914, debido al esfuerzo militar de Francia por reclutar efectivos entre sus súbditos imperiales, la promulgación de las leyes Blaise Diagne otorgaría la ciudadanía-nacionalidad francesa a todos los habitantes *originaires* de las cuatro comunas siempre y cuando se alistaran para combatir por Francia en la primera guerra mundial. De este modo se anulaba esta primera distinción racial entre la población colonial blanca y la población africana negra de las Cuatro Comunas y daba a esta última el acceso a la ciudadanía (nacionalidad) vía

2 Mamadou Diouf, *Histoire du Sénégal. Le modèle islamo-wolof et ses périphéries*, Maisonneuve et Larose, París, 2001, p. 200.

3 Olivier Le Cour Grandmaison, *De l'indigénat-Anatomie d'un monstre juridique: Le droit colonial en Algérie et dans l'Empire français*, La Découverte, París, 2010.

el *ius solis* que caracteriza el modelo de ciudadanía (jurídica) francesa que otorga dicho estatus al nacer en territorio francés.

A partir de la promulgación de dichas leyes, primero mestizos y posteriormente la población africana comenzarían a ocupar puestos representativos en las instituciones coloniales y metropolitanas francesas en el marco político de la federación del A.O.F, lo que sin duda afianzaría el proceso de africanización de las instituciones políticas. [4]

No sería hasta 1946, en el marco del escenario posbélico de Europa y el del inicio del proceso de descolonización de África, que el estatus de ciudadano sería concedido, vía la adopción de las leyes Lamine Guèye, a las sociedades que habitaban los territorios coloniales del interior desapareciendo con ello la dualidad del régimen colonial que distinguía entre comunas de pleno ejercicio y los protectorados del interior de las colonias.[5] De esta manera llegaban a su fin las federaciones africanas francesas, tanto la occidental como la ecuatorial, para dar paso a la Unión Francesa que perduraría hasta el reconocimiento oficial internacional de la independencia política de los estados-nación africanos. Esta reforma establecería tres tipos de ciudadanía francesa en Senegal: la de los metropolitanos, la de los *originaires* "y su estatus particular musulmán-polígamo" y, finalmente, aquella otorgada a los antiguos súbditos catalogada de imperial.

De ciudadano a extranjero 1945-1958

Como demuestra Frederick Cooper, en 1958, las reivindicaciones políticas a las que habían dado lugar las reformas adoptadas en 1945 y la inminente transferencia de la soberanía a los gobiernos africanos de las antiguas colonias que se perfilaban como los futuros estados-nación africanos independientes, así como los beneficios que otorgaba la ciudadanía en términos de derechos a los habitantes africanos del imperio francés, hicieron que Francia se replanteara el costo que implicaba el mantenimiento de dicho sistema.[6] Esto derivó en la celebración de referéndums individuales

4 Triunfos de Carpot, y Diagne respectivamente marcan la entrada de políticos mestizos y africanos en las instituciones representativas de la colonia de Senegal ante la Asamblea Francesa. Mamadou Diouf, *op. cit.*

5 *Idem.*

6 Frederick Cooper, *Africa Since 1940: The Past of the Present,* Cambridge University Press, Cambridge, 2002. Es importante señalar que al inicio del

en las colonias para decidir si se optaba por una independencia total e inmediata de Francia o si se mantenía un sistema de tutelaje por parte de la antigua metrópoli. Con excepción de Guinea Conakry[7], todos las colonias francesas africanas optaron por permanecer bajo la primera opción, lo que implicaba el mantenimiento de la injerencia de la antigua colonia en los asuntos políticos y económicos de los ahora estados independientes.[8]

De esta manera, el proceso de descolonización iniciado en 1945 terminaba oficialmente entre 1958 y 1960 con el estatus político que otorgaba la ciudadanía francesa imperial por medio del *ius solis* a los habitantes de las ahora ex colonias francesas en África occidental convirtiéndose, en ciudadanos nacionales de los estados independientes y extranjeros, en cuanto a su relación con la antigua metrópoli.

Migraciones internacionales senegalesas y construcción europea

Si bien es cierto que los primeros migrantes africanos en realizar el trayecto transcontinental fueron los marineros *soninke*,[9] tripulantes de los grandes linieros franceses de las primeras décadas del siglo XX,[10] su número no comenzó a incrementarse significativamente hasta la década de 1960, paradójicamente, cuando los migrantes ya habían perdido su estatus político de ciudadanos imperiales. En esta segunda parte del artículo se analiza en un primer momento la continuidad de los vínculos migratorios entre el

proceso de descolonización, proyectos nacionalistas de corte panafricanista ofrecían una alternativa de reorganización territorial con el objetivo de crear estados africanos independientes más grandes y más fuertes. Sin embargo, las relaciones bilaterales que se establecieron entre Francia y cada una de sus colonias provocaron que estos proyectos cedieran ante los proyectos nacionalistas que aceptaban el mantenimiento de las fronteras establecidas por la colonización. Frederick Cooper,

7 Jean-François Bayart, *The State in Africa: The Politics of the Belly.* Second Edition, Polity Press, Cambridge, 2009.

8 Frederick Cooper, *op. cit.*

9 Etnia predominante en el actual Estado-nación de Mali pero con presencia en otros países de África occidental como Burkina Faso, Mauritania, Gambia, Senegal.

10 François Manchuelle, *Willing Migrant. Soninke Labor Diasporas, 1848-1960, James Currey Publishers, Londres, 1997.*

estado postcolonial de Senegal y Francia y, en segundo lugar, las implicaciones de dichos vínculos en el marco de la diversificación de dichos flujos y el proceso de integración regional europeo.

Migraciones senegalesas a Francia 1960-1974 la despolitización del fenómeno al servicio de la economía de reconstrucción

El periodo que va de 1960 a 1974 se caracterizó por una despolitización de la inmigración en Francia. Tal era la necesidad de la economía de reconstrucción, que se favoreció una política de "puertas abiertas a la inmigración" *de facto* por parte de los sucesivos gobiernos franceses.[11]

Sin embargo, con la recesión ocasionada por la crisis petrolera de 1973, en 1974 se adopta por primera vez, una política de restrictiva en materia migratoria. A pesar del carácter restrictivo de dicha legislación, la cuestión migratoria, debido a una dependencia estructural de la mano de obra extranjera, aún permanecería fuera del debate público y por ende de la opinión pública francesa hasta 1984, cuando las condiciones de vida en las que vivían los inmigrantes provenientes de las antiguas colonias y sus descendientes nacidos en territorio francés se volvieron socialmente visibles para la sociedad receptora y comenzaron a emerger los primeros partidos y discursos políticos xenófobos y abiertamente contra la inmigración.

A partir de entonces, aunado a los problemas de los migrantes para residir legalmente y de manera temporal, el acceso a la ciudadanía estaría definido en términos una identidad nacional francesa obtenible únicamente mediante el nacimiento en territorio francés o vía los vínculos consanguíneos)

De esta manera podemos apreciar como el debate sobre la inmigración e integración revelaba la pluralidad de una sociedad francesa cambiante, así como los límites de una ciudadanía y unos derechos asociados a la nacionalidad y a los términos en que se definía la identidad nacional francesa. A partir del inicio de la década de 1980, el Estado francés se vería enfrentado a una guerra simbólica por la definición de la nacionalidad francesa entre aquellos que proponían un acceso más restringido tanto al territorio como a la ciudadanía (alrededor de la

11 Catherine Wihtol de Wenden, "Ouverture et fermeture de la France aux étrangèrs. Un siècle d'évolution", *Vingtième Siècle, Revue d'histoire,* 73, enero-marzo, pp. 27-38.

noción de una cultura autóctona francesa promovida particularmente por el partido de extrema derecha, *Front National*[12] y aquellos que reivindicaban una ciudadanía deslindada del concepto de la nacionalidad (en especial jóvenes de origen magrebí quienes a pesar de haber nacido en Francia, eran considerados socialmente como extranjeros) en base a una cultura cívica y de derecho de suelo. En junio de 1984, los observadores occidentales se sorprendieron cuando en las elecciones Jean-Marie Le Pen y el Front National se adjudicaron 11% de la votación para el Parlamento Europeo. Desde entonces, la extrema derecha es un elemento permanente de la política francesa y europea. En gran medida el gran logro de Le Pen y que hoy en día puede considerarse como uno de los principales antecedentes del empuje constante de esta ideología política en las últimas décadas es haber vuelto el racismo y la xenofobia ideologías casi aceptables en un contexto en el que convergía la crisis social generada por el incremento del desempleo y el incremento de los flujos migratorios extra-europeos. En este contexto se volvía políticamente rentable explotar eslóganes propagandísticos que vinculaban la presencia extranjera con el aumento del desempleo a pesar de que en la realidad existiese poca conexión empírica entre ambos fenómenos. Es apreciable también como este debate bien podría enmarcarse dentro de uno más generalizado a nivel europeo que considera que las fuerzas de la globalización erosionan la capacidad de los gobiernos para controlar los flujos de todo tipo de intercambios y que han ocasionado un repliegue identitario hacia las culturas subregionales o subnacionales europeas a menudo con un enfoque comunitario y defensivo en lo que respecta a la diversidad cultural. Una prueba de ello podemos encontrarla en el hecho que la emergencia de estas ideologías no se limitó a Francia.[13]

Una prueba de la incubación de las tensiones contemporáneas rastreables a este periodo podemos apreciarlo por un lado en la invisibilización jurídica del fenómeno migratorio pero paralelamente en su exposición social y pública ante la sociedad anfitriona. Un factor que es importante mencionar como el origen de la estigmatización y posteriormente criminalización de la inmigración fue

12 Daniel Singer, "The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen", *Journal of Ethnic and Racial Studies*, Vol. 14, número 3, julio, 1991.

13 En esta misma elección, los republicanos alemanes y el *Movimento Sociale Italiano* (MSI) se adjudicaron respectivamente 7.1% de los votos y 7 escaños y 5.5% de los votos y 4 escaños.

sin lugar a dudas el tratamiento mediático del fenómeno conjugado con el discurso populista conservador vehiculado por los partidos políticos de extrema derecha articulados unidireccionalmente hacia el control de la inmigración.

Espacio Schengen, cierre de fronteras francés y diversificación de destinos

Es en este punto que nuestra narrativa intersecta lo que hasta entonces había sido una historia de relaciones básicamente de colonización y descolonización (inconclusa) entre Francia y sus colonias, con el proceso de integración europeo. En efecto, uno de los efectos que tuvieron las políticas de cierre de fronteras que adoptaron tanto Francia como Alemania Federal en 1974, fue la diversificación de flujos migratorios hacia otros países dentro del continente. Es en este contexto que debe situarse la llegada de migrantes senegaleses a países como España o Italia a finales de la década de 1970.

Al igual que el periodo de 1974-1984 en Francia, tanto en España como en Italia, no existían legislaciones que estipularan las condiciones de entrada y salida de los inmigrantes ni el estatus de los inmigrantes provenientes de países que no participaban en el proceso de integración europeo. En ambos países mediterráneos, la integración de los inmigrantes africanos era llevada a cabo de marginal y parcialmente a través del mercado informal del trabajo o la venta ambulante en las costas turísticas de estos países.

Sin duda alguna, el evento que marcaría el rumbo tanto de la migración africana a Europa como del propio proceso de integración regional europeo sería la firma de los tratados de Schengen en 1985. Aún cuando este tratado entró en vigor diez años más tarde, sus efectos comenzaron a hacerse sentir en el proceso migratorio desde su firma.

Por primera vez desde 1945, tanto en España con la adopción de la Ley Orgánica de Extranjería 7/85 (1985) como en Italia con la ley Martelli (1990), los países miembros de la CEE buscaban la armonización de sus políticas migratorias al mismo tiempo que se definían formalmente las fronteras exteriores del espacio europeo. En gran medida, la adopción de estas leyes significó un reconocimiento de la contribución económica de los migrantes provenientes de países terceros al desarrollo de los países y de la Unión Europea.[14] Estas leyes, al igual que las que se habían aplicado

14 Francesc Carbonell i París, *Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación,* Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

quince años atrás tanto en Francia como en Alemania (fin del programa de trabajadores invitados) también tendrían como consecuencia el inicio del debate político y la polarización de las sociedades española e italiana en torno al fenómeno migratorio extra-europeo así como un respiro para los trabajadores migrantes que se encontraban sobreviviendo en condiciones sumamente precarias en estos países.

Es significativo señalar que tanto España como Italia, habían sido países históricamente de emigración y no tanto de inmigración lo que sin duda también influyó en la percepción social que se empezaba a hacer del fenómeno.

Otra de las similitudes entre el contexto italiano y el español, es el poder de la economía informal. Este sector económico requiere para su funcionamiento de una fuerza laboral desorganizada (no afiliada a sindicatos ni a uniones de trabajadores) dispuesta aceptar cualquier tipo de condiciones de trabajo. Otras características contextuales de Italia, (con gran parecido en España) son el relativo subdesarrollo de servicios sociales (con respecto a Francia y Alemania), la rígida segmentación del mercado laboral y el desarrollo desigual de las regiones. [15]

Además, debido a que el proceso de integración en Europa entraba en su fase de unión económica, la liberalización de los factores de producción significó por una parte la flexibilización de las condiciones de entrada y de circulación, así como la provisión de derechos laborales y de residencia para los ciudadanos de los estados miembros y, por otra parte, el endurecimiento generalizado de las condiciones de entrada al territorio europeo, así como la concesión de derechos sujetos al estatus legal (sujeto a su vez a la situación laboral) para todos aquellos ciudadanos procedentes de países terceros. De esta manera, los migrantes trabajadores que lograban regularizar su estatus migratorio y que habían estado relegados a la clandestinidad y las arbitrariedades y explotación del sector laboral informal, ahora podían acceder a un estatus de residencia legal temporal, aunque condicionado a la posesión de permisos laborales y/o de residencia.

Aunque en primera instancia estas políticas ayudaron a mejorar las condiciones de los migrantes que debido su inexistencia jurídica eran sujeto de todo tipo de explotaciones económicas, también tuvieron otras conse-

15 Bruno, Riccio, "'Toubab' and 'Vu Comprà' Italian Perceptions of Senegalese Transmigrants and the Senegalese Afro-Muslim Critique of Italian Society" en GRILLO, Ralph (ed.), *The Politics of Recognizing Difference in Multiculturalism Italian Style,* Ashgate, Aldershot, 2002.

cuencias. En primer lugar, la posibilidad de residir legalmente en un país europeo tuvo un efecto llamada en Senegal lo que provocó un aumento del deseo de partir que a su vez se vio reflejado en el aumento de los flujos migratorios con destino Europa. Es importante señalar la migración en la cultura senegalesa. En prácticamente todas las sociedades que habitaban el espacio senegambiano durante el periodo pre colonial, pero también aquellas que surgieron como resultado de la colonización francesa, la migración está presente como rito de paso a la edad adulta y por consiguiente es un poderoso elemento de prestigio social. Por otra parte, otro factor que contribuyó de manera central al aumento de los flujos migratorios de África occidental hacia Europa fue el contexto subregional de crisis económica en gran medida provocado por la devaluación de 50% que sufrió el franco CFA en 1994. Finalmente, en dicho contexto, los Estados africanos, débiles, inestables y dependientes de sus vínculos con la economía política global (principalmente vía las políticas de ajuste estructural promovidas por el FMI y el BM, las ONGD y las empresas multinacionales. De éstos, las últimas han acentuado el carácter extractivo que el capitalismo, vía el imperialismo y la colonización ha ejercido y continúa ejerciendo sobre el espacio africano.

Por otra parte, es importante insistir sobre el hecho que el estatus legal o ilegal de un migrante no es definitivo sino que expresa, como señala Kitty Calavitta un momento específico del migrante debido a las contingencias a las que está expuesta la residencia legal y que encuentran su explicación en las necesidades estructurales de los mercados laborales europeos que requieren de un porcentaje de mano de obra extranjera flexible.[16]

Como indicamos en la introducción, en este artículo las relaciones del colonialismo europeo y la integración europea (incluidas las relaciones migratorias que de estas relaciones derivaron, deben ser vistas como parte de conexiones históricas de larga duración entre los contextos africanos y europeos y que repercuten hasta nuestros días. Uno de las consecuencias de estas relaciones históricas es la disponibilidad de una reserva de mano de obra africana para la sociedad europea que se conjuga con un sistema legal.

En el caso de los trabajadores inmigrantes senegaleses, su reproducción se percibía (se percibe) como si ésta tuviese lugar en la forma de su

16 Kitty Calavita, *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

regreso a Senegal. Esto se debe a que la política migratoria italiana (pero como argumentaremos más adelante, española y europea) que regula el estatus legal temporal de los inmigrantes extra-europeos, se basa en la posesión o no de un contrato laboral y en el acceso o no a la ciudadanía/nacionalidad para residir legamente. De esta manera, los regímenes laborales y las políticas migratorias nacionales-europeas, se han conjugado para aprovecharse de la fuerza laboral de los inmigrantes mientras que al mismo tiempo se les niega el acceso a los derechos y beneficios de los cuales gozan los trabajadores nacionales. En Italia, por ejemplo, beneficios laborales tales como el acceso a servicios médicos y sanitarios era sistemáticamente negado a aquellos que de hecho eran elegibles para ellos. En algunos casos (inmigrantes subsaharianos), a los migrantes se les decía en los hospitales que no sabían tratar a los negros.[17]

Otra de las políticas migratorias de armonización que emanaron del tratado y construcción del espacio Schengen fue la generalización del régimen de visados para regular la entrada y salida de los flujos extra europeos.

Meillasoux observó la similaridad entre este tipo de regulación de la inmigración y del régimen laboral a través del *permesso di soggiorno* (Italia) o la *carte de séjour* (en el caso de Francia), la tarjeta de residencia (España) y el sistema de "pases" (ahora desmantelado) en la Sudáfrica del *apartheid*. Este sistema de pases, consistente en una movilización de los trabajadores africanos en función de los intereses de los empleadores racistas, encuentra su parecido con los regímenes laborales y migratorios de la Europa de Schengen. Los varios permisos (de trabajo, de residencia), dejaban (dejan) al trabajador inmigrante en una situación de vulnerabilidad ante los controles arbitrarios de la policía (basados en criterios raciales y étnicos), la administración estatal y los empleadores haciendo más fácil para estos, la fijación del periodo de estancia de los trabajadores inmigrantes basado en las necesidades coyunturales de la economía.[18]

Es importante insistir en este aspecto temporal de los procesos de regularización de inmigrantes ya que supone una prevalencia de un porcentaje de migrantes relegados al mundo de la residencia ilegal, irregular, clandestina. Esta última categoría, es imprescindible para comprender el mundo de la economía sumergida o del *lavoro Nero*. El *lavoro Nero*, cubre

17 Donald Carter, *States of Grace. Senegalese in Italy and the New European Inmigration*, University of Minnesota Press, 1997, pp. 37-38.

18 *Ibid*. p. 38.

una gran variedad de actividades desde la venta de drogas, hasta el mundo de la construcción y el servicio doméstico *off-the-records*. A través de leyes que rigen la residencia legal e ilegal de los inmigrantes por medio de fetiches como la raza o la nacionalidad, se regula el desarrollo de un contexto laboral transnacional que requiere una mano de obra flexible y barata.[19] De esta manera, el fenómeno de la inmigración clandestina se ha vuelto una característica permanente del Estado (o Estados). De hecho, este mundo del trabajo negro, de la economía subterránea de Italia, España y otros estados es una de las características del capitalismo occidental. El trabajo de los inmigrantes es requerido dentro de los sistemas laborales nacionales mientras que al mismo tiempo se les margina de los beneficios y prestaciones del estado de bienestar.

Posterior a la promulgación de estas primeras leyes migratorias nacionales pero diseñadas para cumplir con los requisitos de sincronización y armonización de políticas que la cuestión migratoria dictaba a los estados miembros, los ciclos migratorios parece que encuentran una fuerte correlación con la corriente política que se encuentre en el poder. Mientras que los procesos de regularización (amnistías jurídicas otorgadas a los inmigrantes irregulares para obtener por medio de las cuales los inmigrantes irregulares accedían al estatus legal) se manifestaron claramente durante los ciclos en los que los partidos de izquierda/socialistas estaban al mando, las políticas de cierre y de persecución de la inmigración ilegal se adoptaron durante los ciclos en que gobernó la derecha. En todos los países que conformaban el espacio Schengen, se desarrolló a partir de finales de la década de 1980 un debate público sobre la inmigración y las posturas que debía asumir el gobierno al respecto.

Asimismo, es importante señalar que las ideas que conformaron y legitimaron la formación de partidos de extrema derecha y abiertamente xenófobos también encontraron eco en estos países. Mientras que en Italia estos años vieron el nacimiento de la *Lega Nord*, en España, los gobiernos de derecha comandados por el Partido Popular y José María Aznar, retomaron los temas discursivos centrales de los partidos de extrema derecha europeos. Por su rigidez con respecto a los derechos de los migrantes extracomunitarios y por las medidas coercitivas adoptadas para el control de los flujos en las fronteras europeas, podemos citar a este respecto las leyes Bossi-Fini en Italia o la ley *L.O.E.* del año 2000 en España. La ley Bos-

19 *Ibid*. p. 112.

si-Fini, aprobada en 2002 y revisada en 2005, está considerada como la ley migratoria más restrictiva en la historia de la política migratoria italiana. En estos años, al igual que en Francia en la década de 1980, se dieron una serie de procesos de regularización de inmigrantes mientras que se imponían restricciones cada vez más severas tanto a la entrada de nuevos inmigrantes como a las condiciones para residir legalmente en Italia. Por ejemplo, la ley Bossi-Fini, anunciaba la reducción del permiso de residencia de 2-4 años a 1-2 años, lo que hacía más fácil monitorizar y controlar el estatus legal de los inmigrantes. Asimismo, añadía el comprobante de domicilio como condición para renovar el permiso de residencia e impedía que el migrante pudiese cobrar sus cotizaciones laborales.[20]

No obstante, a pesar de entrar de manera creciente en las agendas electorales de los partidos políticos, no fue sino hasta la primera década del siglo XXI cuando la cuestión migratoria alcanzó su primera crisis a nivel europeo. La principal explicación de esto es que a pesar del incremento de los flujos migratorios provenientes de una multiplicación de destinos producto del aumento de la interconectividad global que se dio durante toda la década de 1990, la tendencia económica de esta década era positiva(aunque basada en gran medida en la especulación financiera) por lo que la llegada de nuevos migrantes a ocupar puestos de trabajo desdeñados por los nacionales hacía que la percepción social del fenómeno no fuera tan negativa y la xenofobia tan marcada. Esto mantuvo a raya a los partidos de extrema derecha ya que las concesiones hechas a los inmigrantes no eran del todo percibidas como recursos perdidos para los ciudadanos nacionales.

Sin embargo, con la agudización de la crisis económica africana, los flujos provenientes de esta región con destino Europa se multiplicaron durante los noventa y en 2005, el número de llegadas de embarcaciones a las costas de las Islas Canarias, espacio Schëngen, se provocó que se hablara de la crisis de los cayucos como la primera crisis migratoria que debía enfrentar la Unión Europea.

Ante la incapacidad de la Unión Europea para aportar medidas para la resolución de la crisis, la solución a la que llegó el gobierno de España con los gobiernos de donde provenían la mayoría de los inmigrantes (en el caso de la crisis de los cayucos hay fuentes que señalan a los senega-

20 Mayke Kaag "Mouride Transnational Livelihoods at the Margins of the European Society: The Case of the Residence Prealpino, Brescia, Italy", *Journal of Ethnic and Migrations Studies,* 34, núm. 2, 2008. p. 274.

leses conformando más de la mitad de los migrantes en cuestión) fue la firma de acuerdos bilaterales en los que se intercambiaban fondos para el desarrollo y co-desarrollo para los países de origen y/o tránsito contra la autorización para la realización de repatriaciones forzosas así como de una mayor vigilancia y control por parte de las autoridades europeas de las costas atlánticas y mediterráneas de países como Marruecos, Senegal y Mauritania. En este contexto nace la agencia europea FRONTEX con la misión de externalizar el control fronterizo policial hasta prácticamente el propio territorio de los países de origen de los flujos.

Podemos observar como estos acuerdos bilaterales, en el caso de la crisis migratoria subsahariana del 2005, se tradujeron en la práctica en la canalización de fondos provenientes de las agencias de cooperación española al gobierno de Abdoulaye Wade en Senegal para autorizar la repatriación de migrantes irregulares que habían hecho el viaje en patera.

Además de este mecanismo bilateral de solución de cuestiones conflictivas a nivel europeo, es importante señalar el endurecimiento progresivo del carácter represivo de los controles de identidad al interior de los estados europeos y los criterios raciales mediante los cuales se llevan a cabo.[21] Esto puede verse reflejado no únicamente en los chequeos rutinarios de migrantes que realiza la policía o en la aparición de los llamados Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE). Estos espacios empleados para la reclusión de migrantes indocumentados, son en realidad ejemplos de zonas de excepción dentro de los estados, dónde ni la jurisdicción nacional ni europea operan. Los migrantes son despojados de su libertad bajo pretexto de infringir la ley al no poder presentar documentación que acredite su estatus legal por parte de las autoridades de la sociedad anfitriona. La permanencia en estos centros es variable y sujeta a ninguna normativa legal ubicándose por lo general cerca de los aeropuertos internacionales.

Finalmente, aunada a estas prácticas ilegales por parte de las autoridades de los países anfitriones, es importante señalar en este mismo tenor el carácter ilegal de los procedimientos de expulsión. Como lo reflejan los testimonios de algunos de los migrantes senegaleses repatriados forzosamente en el marco de los acuerdos bilaterales que España-Senegal post

21 Cabe mencionar que esta dimensión policial del control sobre el flujo de poblaciones es una de las consecuencias a largo plazo de la redefinición de la seguridad en Europa tras los atentados terroristas de gran magnitud que se dieron en 2001 en Nueva York y en 2004 en Madrid.

crisis de los cayucos en 2005, los migrantes eran reconducidos en avión a territorio senegalés a menudo engañándoles con llevarlos al territorio continental europeo.

La violencia a la que están expuestos los migrantes indocumentados ante las fuerzas del orden de los estados receptores queda grabada en ejemplos dramáticos del deseo de llegar al supuesto Dorado europeo. Ya sea el ejemplo del joven de nacionalidad marfileña escondido en tren de aterrizaje de un vuelo Abidjan-París, repatriado y fallecido en una segunda intentona, o la suerte de los migrantes subsaharianos indocumentados retenidos en las frontera de Marruecos con España y reconducidos –también de manera ilegal– hacia la frontera mauritana o abandonados sin agua en el desierto por parte de las autoridades marroquíes, o la negligencia de las autoridades italianas para auxiliar a la embarcación con migrantes (niños y mujeres abordo) enfrentando un inminente naufragio. A pesar de todos estos ejemplos, la voluntad de muchos africanos y africanas de emprender el periplo migratorio cualquiera que sea su vía no ha disminuido. Esto es apreciable en el fenómeno *Barça am baarsax* como factor desencadenante de la crisis migratoria de 2005.[22] Este eslogan empleado básicamente por los jóvenes senegaleses candidatos a la emigración clandestina en pateras da cuenta de la importancia local socio-cultural y al mismo tiempo de necesidad económica que ha adquirido el proceso migratorio ante la falta de oportunidades y de medios de vida en Senegal.

Conclusión

A pesar que el endurecimiento de las políticas migratorias de la Unión Europea (observable tanto en las condiciones de obtención de visado de entrada, como en la mayor vigilancia de las rutas marítimas utilizadas por los migrantes para llegar de manera clandestina a Europa y en los controles de identidad internos) y los acuerdos bilaterales firmados con España para poner fin a esta crisis si lograron la disminución de la intensidad de los flujos migratorios subsaharianos hacia Europa, de ningún modo resolvieron el problema de fondo. Esto es apreciable en el actual contexto de la

22 "Ir a Barcelona o morir" es la traducción literal del wolof, Aly Tandian, *Barça ou Barsaax* (*Aller à Barcelone ou mourir*) : *le désenchantement des familles et des candidats à la migration*, *Diasporas. Histoire et Sociétés*, núm. 9, 2007, pp. 124-137.

segunda gran crisis de los refugiados en Europa producto de la guerra en Siria y la violencia de actores como el Estado Islámico. La envergadura de la crisis actual pertenece definitivamente de otra escala ya que, como consecuencia directa a la crisis y la incapacidad de proponer una posible solución colectiva, el proceso construcción de la Unión Europea (más no el espacio Schengen), que había alcanzado altas pautas de integración política, hoy se ve seriamente comprometido con la salida de uno sus miembros más importantes con el consiguiente replanteamiento del debate no superado de los límites de Europa.

Referencias

Bayart, Jean-François. *The State in Africa: The Politics of the Belly.* Second Edition, Polity Press, Cambridge, 2009.

Calavita, Kitty. *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

Carbonelli París, Francese. *Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Carter, Donald. *States of Grace. Senegalese in Italy and the New European Inmigration*, University of Minnesota Press, 1997, pp. 37-38.

Cooper, Frederick. *Africa Since 1940: The Past of the Present,* Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Cour Grandmaison Olivier Le. *De l'indigénat. Anatomie d'un monstre juridique: Le droit colonial en Algérie et dans l'Empire français*, La Découverte, París, 2010.

Diouf, Mamadou. *Histoire du Sénégal. Le modèle islamo-wolof et ses péripheries*, Maisonneuve et Larose, París, 2001, p. 200.

Kaag, Mayke. "Mouride Transnational Livelihoods at the Margins of the European Society: The Case of the Residence Prealpino, Brescia, Italy", *Journal of Ethnic and Migrations Studies*, 34, núm. 2, 2008. p 274.

Manchuelle, François. *Willing Migrant. Soninke Labor Diasporas*, *1848-1960*, James Currey Publishers, Londres, 1997.

Riccio, Bruno. "'Toubab' and 'Vu Comprà' Italian Perceptions of Senegalese Transmigrants and the Senegalese Afro-Muslim Critique of Italian Society" en GRILLO, Ralph (ed.), *The Politics of Recognizing Difference in Multiculturalism Italian Style,* Ashgate, Aldershot, 2002.

Singer, Daniel. "The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen", *Journal of Ethnic and Racial Studies*, Vol. 14, número 3, julio, 1991. pp. 369-396.

Tandian, Aly. "Barça ou Barsaax (Aller a Barcelone ou mourir) : le désenchantement des familles et des candidats a la migration", *in Diasporas, Histoire et Sociétés*, núm. 9, 2007, pp. 124-137.

Wihtol de Wenden, Catherine. "Ouverture et fermeture de la France aux étrangèrs. Un siècle d'évolution", *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 73, enero-marzo, pp. 27-38.

LA UNIÓN EUROPEA:
PERSPECTIVAS INTERNAS
Y EXTERNAS A 60 AÑOS
DE SU CONFORMACIÓN
número 72 de la colección Teoría y análisis
de la DCSH de la UAM-Xochimilco
terminó de imprimirse el 28 de diciembre de 2017
en los talleres de N.K. Solutions S.A. de C.V.
La edición consta de 500 ejemplares

NOVEDADES EDITORIALES

Las grandes potencias en la reconfiguración del nuevo orden mundial
Graciela Pérez, Ana Teresa Gutiérrez y Beatriz Pérez (coords.)

Corea ayer y hoy. Aportaciones latinoamericanas
José Luis León-Manríquez (coord.)

El regreso de la geopolítica. Rusia y la reconfiguración del poder mundial
Ana Teresa Gutiérrez del Cid

Gobernanza de las integraciones regionales
Ma. Antonia Correa y Leonardo Manchón (coords.)

La geopolítica del siglo XXI
Graciela Pérez, Ana Teresa Gutiérrez y Beatriz Pérez (coords.)

Las relaciones económicas y geopolíticas de Ámercia Latina con China, Estados Unidos y Rusia, 1997-2010
Ricardo Buzo, Alexander Tarassiouk y Ana Teresa Gutiérrez (coords.)

Nicht für immer! ¡No para siemre! Introducción al pensamiento crítico y la Teoría crítica frankfurtiana (tomos I y II)
Ambra Polidori y Raymundo Mier (coords.)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, núm. 84,
Niñez y juventud: políticas públicas, educación y participación política

DCSH PUBLICACIONES

www.facebook.com/DcshPublicaciones

ENLACES

Librería Dr. Luis Felipe Bojalil Jaber
Tel. 5483 7328
http://libreria.xoc.uam.mx/index.php

Biblioteca Dr. Ramón Villarreal Pérez
Tel. 5483 7361
http://biblioteca.xoc.uam.mx/

Hace más de 60 años, con la firma de los Tratados de Roma, se creó un proceso de integración en Europa que modificó los debates sobre soberanía nacional, supranacionalidad, alianzas internacionales, etcétera. Este actor que se creó durante la Guerra Fría y se fue adaptando a los cambiantes contextos internacionales con el fin de la era bipolar y al surgimiento de otros regionalismos, ha logrado permanecer en el escenario internacional del siglo XXI y su modificación de los polos de poder. Ese proceso innovador llamado, desde 1992, Unión Europea (UE), se encuentra una vez más en un momento en el que se replantea el rumbo a seguir; los festejos de sus 60 años han invitado a realizar un análisis que logre evidenciar sus aciertos y errores, así como formular las propuestas para mantener su existencia y fortalecimiento internacional.

La Unión Europea, perspectivas internas y externas a 60 años de su conformación, toma como referente la historia y presente de esta región como una idea, las transformaciones económicas que le han guiado a nivel regional e internacional, incluyendo su relación con México, y sus vínculos ante la modernización del Acuerdo Global; pasando por los avances de la Europa de Defensa. Asimismo, considera cómo se han complejizado los debates sobre la seguridad energética de la cual son tan dependientes sus países miembros, sin dejar de lado la dimensión internacional en este ámbito y su posicionamiento como una organización unificada en negociaciones internacionales frente a otros polos de poder y de cara a sus vecinos, Rusia y Turquía, así como un análisis de las dinámicas sociales vinculadas con el proceso de integración desde las políticas educativas europeas y su impacto en la economía global, de igual modo, son abordadas las transformaciones que se han realizado en el derecho internacional privado y su vínculo con las ex colonias europeas.

ISBN 978607281200-0

9 786072 812000

Publicaciones