



Universidad Torcuato Di Tella
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Maestría en Estudios Internacionales
Trabajo Final

La Unión Europea a 70 años de la declaración Schuman: ¿ *Progreso o desmoronamiento de la solidaridad europea?*

Alumna: María Emilia Lugani

Tutor: Dr. Félix Peña

Firma del tutor

Abril, 2021

Tabla de contenidos

I.	Importancia del tema.....	3
II.	Alcance y Estado del Arte	4
III.	Marco Teórico	7
IV.	Introducción	9
V.	Primera Parte: ¿Cómo trabajar juntos?	15
	A. Un salto a lo desconocido.....	15
	B. Los Padres Fundadores	17
	C. El largo camino hacia la integración	19
VI.	Segunda Parte: ¿Por qué trabajar juntos?.....	29
	A. Construir Solidaridades de hecho	29
	B. Entre compromiso y desconfianza.....	31
	C. El principio de la irreversibilidad.....	37
	D. De la crisis existencial al relanzamiento	40
	E. Covid: Europa ante el vértigo de su impotencia.....	43
	F. Solidaridad y Liderazgo Europeo	50
	G. El costo de la No Europa	54
	H. La idea de una identidad Europea	56
VII.	Conclusiones	59
	A. El rol de la Unión Europea en el escenario internacional	59
	B. Europa, entre convergencia y divergencia.....	63
VIII.	Bibliografía	65

I. Importancia del tema

¿Porque es importante esta crisis?

Una vez mas, Europa ha entrado en crisis.

La acumulación de estudios, informes y análisis de los últimos veinte años (por citar un espacio temporal), conforman un inventario de las múltiples desavenencias observadas en la vida de la Unión Europea a lo largo de los años que han transcurrido desde su creación.

Si la UE era la que se acercaba al lecho de los países convalecientes, ahora pasa a ser ella la que adolece. La lectura de esta última crisis, que resume todas las anteriores, evidencia la sumatoria de una serie de fenómenos críticos que pueden desglosarse como sigue: crisis económica y una UE que ha tardado demasiado en organizar una respuesta; crisis de estados excesivamente gastadores y prisioneros de sus propias medidas; crisis institucional de una Unión en la que no menos de cuatro instancias compiten por la toma de decisión (Parlamento, Consejo Europeo, Presidencia rotatoria, Comisión Europea); crisis de liderazgo en ausencia de sucesores de los padres fundadores; crisis democrática en una Unión que no ha sabido revelar controles a los que se apartan de sus valores; crisis de civilización, crisis de seguridad, crisis social, crisis humanitaria, crisis migratoria, ahora crisis sanitaria... y, por último y más importante, crisis de definición del "proyecto europeo"¹.

El objetivo general de este trabajo es dar cuenta del grado de solidaridad actual real entre los –ahora veintisiete países integrantes, no solamente afectados por la crisis sanitaria, sino tras años de desgaste interno como consecuencia de residuos de crisis pasadas, y en especial del divorcio del Reino Unido.

Específicamente, se pretende determinar cómo la presente crisis del coronavirus ha afectado las relaciones intrabloque de la Unión Europea, poniendo de manifiesto distintas posiciones y la existencia de grietas entre los socios.

Finalmente, se intentará esbozar un posible escenario de la actuación de la Unión Europea de cara al futuro contexto internacional de la pospandemia...

¿Unirá fuerzas y redescubrirá su espíritu pionero o saldrá mas dividida?

¹ Mégie A. y Vauchez A. : Dossier « Introduction. Crise, crises et crisologie européenne », Politique européenne n°44, 2014, p. 8-23.

II. Alcance y Estado del Arte

Analizar fenómenos contemporáneos y de gran actualidad tiene la ventaja de que la información nos rodea, se multiplica por segundo y es de fácil obtención (sobre todo gracias a las nuevas herramientas que ofrecen sitios como Amazon, kindle, o Google books).

Pero demasiada información se vuelve mala información. La propia OMS, durante la pandemia, alertó sobre la infodemia o la infoxicación, como uno de sus riesgos asociados y perjudiciales para la salud².

Al momento de definir este trabajo final, el COVID-19 era una *inquiétude* que todavía no llegaba a la portada de los diarios. En Europa no existía tal cosa llamada Coronavirus, o mejor dicho, no existía una Pandemia por Coronavirus. Corría el mes de enero de 2020, y en Europa solo se hablaba del Brexit y la desmoralización que se podía vislumbrar ante el advenimiento del *Día D, divorcio*. Según los artículos que comenzaban a publicarse respecto al virus, el tema alertaba a quienes tenían intereses o vínculos en juego con Asia.

Conforme se acercaba el 9 de mayo, el panorama mundial era desolador, no había rincón del planeta ajeno a esta sensación de irrealidad.

Croacia, el país más joven de la Unión Europea, había asumido su primera presidencia rotatoria del Consejo. Nunca imaginó que el lema "Una Europa fuerte en un mundo de desafíos" sería tan atinado. Ante el plenario de Estrasburgo, Andrej Plenković, Primer Ministro croata, había presentado unas prioridades pensadas en el marco del "Brexit", entre otros proyectos rutinarios, como el presupuesto comunitario (2021-2027) o incluso las rezagadas conversaciones sobre la ampliación de la Unión a los Balcanes (Albania y Macedonia del Norte). Croacia transitó sus seis meses a duras penas, ansiosa por entregar el testimonio a Alemania quien asumiría por decimotercera vez. La pandemia forzó a Ángela Merkel a centrarse en lo que mejor sabe hacer: manejar crisis.

Según ella misma dijera, en una de sus primeras alocuciones al frente del Consejo, la crisis del coronavirus se perfilaba como el mayor desafío de la UE desde su fundación.

No casualmente el aniversario de los setenta años de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) pasaría de largo sin mucha fanfarria. Los veintisiete parecían ya divididos antes de la entrada del virus, y aunque las celebraciones se transformaron en actos muy reducidos, breves discursos o meras

²Dr. Ghebreyesus: "Lutter ensemble contre l'infodémie". Sitio oficial de la OMS. Junio de 2020. Disponible en: <https://www.euro.who.int/fr/health-topics/Health-systems/pages/news/news/2020/6/working-together-to-tackle-the-infodemic>

declaraciones de prensa, los líderes europeos no dejaron de aprovechar el *momentum* para, en nombre de aquella Europa, hacer cuanto fuera necesario para superar la crisis, unidos.

En virtud de la realidad cambiante de los factores analizados, llevar adelante este trabajo resultó una tarea desafiante. Durante los meses que duró la investigación, la magnitud y rapidez de los cambios obligó una y otra vez a repensar interrogantes, modificar indicadores y reconsiderar puntos de vista.

Para todas las etapas, investigación, selección, lectura y desarrollo, se privilegiaron tres determinantes : *Tiempo, conocimiento y espacio*. Por cuanto todo tema pierde su atractivo si se eterniza su análisis y extensión. En total acuerdo con lo que señala Félix Peña, no es fácil al comienzo del año 2021 predecir cuáles serán los impactos de la pandemia. Son tiempos que exigen mucha prudencia en el plano de diagnósticos y prospectiva³.

En una conferencia virtual sobre “La agenda internacional de la pospandemia”⁴, Carlos Pérez Llana explicaba que, si bien no se pueden imaginar las consecuencias de esta crisis, lo que sí se puede es reflexionar sobre lo que sucederá en las sociedades y en el mundo, entendiendo que todo fluye y que no hay ni habrá un solo modelo. Estamos viviendo tiempos diferentes que imponen multiplicidad de reflexiones y requieren mayor flexibilidad en el razonamiento.

La Unión Europea a 70 años de la declaración Schuman: *¿Progreso o desmoronamiento de la solidaridad europea?* Para intentar responder a esta compleja pregunta, será necesario primero ir a buscar los orígenes de la construcción de la UE (I) y luego, analizar el estado actual de aquel proyecto solidario propuesto por los padres fundadores (II). En la primera parte, se comentaran las circunstancias, laberintos y algunos enredos del proceso de la creación de la UE, sirviendo como explicación del “componente metodológico” inherente al proceso de integración. Seguidamente, se desarrollará su “componente existencial”, el corazón del trabajo: el estado de la *solidaridad europea*, la esencia de la unión.

Conduciendo la lectura hacia las conclusiones, una serie de preguntas irán poniendo en jaque, cuestionando o validando algunos aspectos del componente existencial de la Union Europea, su solidaridad.

Debido al marco en el cual se desarrolla el trabajo, el fin académico que persigue y los parámetros exigidos para ello, se han reducido o eliminado revisiones sobre teorías de integración, negociaciones

³Peña, F. : “Nosotros y el mundo que nos rodea. Algunas lecciones para el futuro que podemos extraer tras un año de pandemia. Félix Peña. <http://www.felixpena.com.ar>. Enero 2021.

⁴“Agenda internacional de la pos-pandemia”. Conferencia virtual. Universidad Nacional del Litoral. IEA Litoral. 14 de mayo de 2020.

comerciales, o el análisis del sistema mundial en su conjunto. Adicional y expresamente se dejarán fuera del estudio las situaciones internas de cada país, así como todos los procesos de negociaciones internacionales del bloque, en particular la relación de la Unión Europea con el Mercosur.

Monnet dice en sus memorias, *nada siempre está realmente terminado, y es un talento poder detenerse en el punto en el que el desarrollo excesivo alterará el equilibrio. El momento de finalizar una investigación es una cuestión de instinto y es un gran arte o una gran sabiduría saber guardar el pincel en el momento justo*⁵.

⁵ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976. Pág. 612. Traducción propia, versión original en francés.

III. Marco Teórico

El presente trabajo combinará tres formas de investigación, diferentes pero complementarias, según se consideró conveniente para su estructura.

Un primer modo de tipo descriptivo fue utilizado para desarrollar la cronología de acontecimientos que fueron constituyendo la integración europea, así como la representación de dos de los hombres que lideraron sus inicios. Además, se incluyó el carácter explicativo para exponer de un modo medianamente detallado las dificultosas circunstancias atravesadas por los miembros de la Union Europea a lo largo de los contextos de crisis. Esto, con el fin de poder acotar las características más apreciables de dichos indicadores y proceder a establecer sus rasgos, conceptos, sus causas y efectos. Finalmente, el modo de investigación analítico para la observación del fenómeno co-protagonista, la crisis del COVID-19, procediendo a la búsqueda y análisis de sus efectos en la solidaridad europea y en el futuro de la Unión. Como dicen Hinde Pomeraniec y Raquel San Martin, “sería ilusorio pretender agotar en este trabajo un retrato de esta complejidad. Pero sí es posible subrayar algunas contradicciones y escuchar hablar a sus protagonistas”⁶.

A través de un análisis del proceso de integración europeo, desde sus inicios después de la Segunda Guerra Mundial, este trabajo confiere especial importancia al proceso evolutivo de la UE en un conjunto de “*instituciones, ideas y tradiciones*”⁷, lo que nos permite entender la permanente y controvertida transformación de dicho proceso.

Como consecuencia de los procesos de globalización, la política mundial ha cambiado, el comportamiento de los estados también. El Estado, principal protagonista, ha perdido mucha de su capacidad de dar solución a problemas como la seguridad y el bienestar, particularmente cierto en estos tiempos, que intentan encontrarse en estructuras globales o regionales⁸.

En este contexto, la convergencia de una UE en crisis con su identidad, responde a un momento de cambio, e impone una aproximación analítica mixta.

Es por ello que para el desarrollo de la presente investigación se aplicaron dos de las grandes teorías de las Relaciones Internacionales, a saber, la teoría constructivista y la teoría realista.

⁶ Pomeraniec, H. y San Martin, R.: “Donde queda el Primer Mundo?”. Aguilar. 2016. Pág. 19.

⁷ Steiner, G.: “Una idea de Europa”. Prólogo de Mario Vargas Llosa. Ediciones Siruela. 2004

⁸ Barbé, E.: “La Unión Europea en las Relaciones Internacionales”. Reseña por Jorge José Hernández Moreno. Madrid: Editorial Tecnos. 2014.

El constructivismo sostiene la idea de que el sistema internacional es una construcción humana basada en ideas compartidas. Su estructura está compuesta principalmente por factores ideacionales, como la identidad y los intereses. Serán los principios, valores, culturas, y normas sociales comunes que establecerán cuál es el comportamiento adecuado en una sociedad determinada y, de esa forma, determinarán sus relaciones internacionales. Este hecho es primordial ya que el interés nacional pasa a ser visto como un interés en clave constructivista como resultado del proceso de integración⁹.

En contraposición, el eje central de la teoría realista es que los estados actúan y son movidos principalmente por intereses propios, esto es, la seguridad y el poder, para garantizar su supervivencia. Como en el sistema internacional imperaría la hostilidad, el criterio rector de las relaciones entre los estados sería la competición debido a sus intereses contradictorios¹⁰.

Debido a que el tema central de este trabajo de investigación es el estado actual de la solidaridad europea resultante de la identidad compartida, el cambio de este enfoque puede modificar diametralmente el prisma de análisis de la relaciones entre los países miembros de la Union Europea.

Nicolás Mariscal, profesor de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Deusto, publicó uno de sus últimos trabajos sobre la Comunidad Europea que, si bien data de la crisis de 2010, sus aportes resultan muy vigentes. Sostenía, en aquel momento, que para salir de la grave situación, la UE debía reorientarse y movilizar todos sus recursos, los cuales eran (y son) muchos y muy poderosos. Entre todos ellos destacaba uno excepcionalmente importante: la identidad comunitaria¹¹.

Reconocer que las identidades influyen en el devenir de las relaciones interestatales significa pasar de centrar el análisis en las capacidades de los Estados o en la distribución de poder como una propiedad estructural del sistema internacional a dirigirlo ahora a las identidades de los Estados. Es decir, esto implica un cambio desde lo que los Estados *pueden hacer* debido a su posición en una estructura hacia lo que ellos *quieren hacer* debido a cómo estos se ven a sí mismos en relación con otros.

En situaciones dramáticas y encrucijadas existenciales como las que la UE está experimentando hoy... ¿Podrá anteponer sus ideales fundacionales a la sumatoria de causas que profundizan su división?

⁹ Mariscal, Nicolás. 2012. "Aproximaciones Constructivistas a La Unión Europea". Cuadernos Europeos De Deusto, N° 47 (octubre), 17-40. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-47-2012pp17-40>.

¹⁰ Morgenthau, H: "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace", Nueva York, Alfred Knopf, 1948.

¹¹ Mariscal, Nicolás. 2012. "Aproximaciones Constructivistas a La Unión Europea". Cuadernos Europeos De Deusto, n.º 47 (octubre), 17-40. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-47-2012pp17-40>.

IV. Introducción

En su discurso ante la Asamblea General el reciente 28 de enero, el Secretario General de La Organización de las Naciones Unidas –ONU-, António Guterres, se refirió al 2020 como un "annus horribilis". Lo describió como "*un año de muerte, desastre y desesperación*"¹². Ciertamente, los últimos 10 meses han demostrado la verdad de sus palabras.

En marzo pasado, el brote de COVID-19 alcanzó proporciones de pandemia mundial. El mundo entró en cuarentena con la teoría de aplanar la curva de la infección durante tres o cuatro semanas. Las semanas se fueron convirtiendo en meses, y a la ansiedad del encierro y el miedo al contagio, se le fue sumando lentamente el temor a lo que vendrá, conforme nos íbamos dando cuenta de que las pérdidas económicas y el daño emocional serían peores que el propio virus.

La pandemia castigó a todos los países y todas las economías, sin importar tamaño o grado de desarrollo. Se perdieron más de quinientos millones de empleos y más de tres millones y medio de vidas¹³.

La pobreza extrema ha alcanzado niveles nunca antes vistos en una generación, y las vulnerabilidades continúan emergiendo. Por nombrar algunos ejemplos, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, entre 40 y 60 millones de personas se vieron empujadas a la pobreza extrema; casi 1.2 mil millones de alumnos (o el 68% del total de estudiantes inscriptos) vieron afectada su escolaridad por el cierre de las escuelas; alrededor de 1.6 mil millones trabajadores informales perdieron el 60% de sus ingresos, con pocos o directamente ningún tipo de ahorro y, al cierre del año, se estimaban cerca de 265 millones de personas bajo riesgo de inseguridad alimentaria¹⁴.

El miedo a infectarse, la preocupación económica, la ansiedad por volver a la normalidad, la frustración por los posibles nuevos aislamientos y el agotamiento acumulado de un largo año demasiado amargo presagian un 2021 no mucho mejor. Los riesgos de que la situación empeore incluyen la posibilidad de un nuevo resurgimiento del virus o nuevas mutaciones, retrasos o faltantes en la vacunación, y un agravamiento de las crisis financieras ya existentes¹⁵. En términos generales, los informes de la

¹² Sitio Oficial de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del 28.01.2021. Disponible en: <https://www.un.org/press/fr/2021/ag12311.doc.htm>

¹³ Según las proyecciones del Institute for Health Metrics and Evaluation de la Universidad de Washington (IHME), al 1 de junio de 2021 el COVID-19 habrá causado 3.657.500 muertes. Disponible en: <https://covid19.healthdata.org/global?view=total-deaths&tab=trend>

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Brief#2: Putting the UN framework for socio-economic response to COVID-19 into action: Insights", junio 2020. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>

¹⁵ Sitio Oficial del Banco Mundial. Informe de Perspectivas económicas mundiales del Banco Mundial, Enero 2021. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

Organización Mundial del Comercio –OMC-, así como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD- señalan que los efectos del COVID-19 fueron muy negativos para el crecimiento económico, el empleo y el comercio internacional, y el reflote de la gobernanza global en lo comercial será lamentablemente lento.

En cuanto a la Unión Europea (UE) en particular, según datos de febrero del Eurostat, en el 2020 la economía cayó un 6,4% y la eurozona un 6,8%, poniendo fin a siete años de crecimiento de ambas¹⁶. El desplome es superior al sufrido en 2009, el peor año de la crisis financiera europea, en el que la economía se contrajo un 4,3% y un 4,4%, respectivamente. Pero todas estas estimaciones dependerán en gran medida de la evolución de la pandemia y de las respuestas de los gobiernos¹⁷.

La evidencia ha sido que, cuando el COVID -19 ha afectado a un país, a una ciudad o a un sitio cualquiera, en poco tiempo se extendió y se planteó como una amenaza en todas direcciones.

Este es, como lo define Ian Golding, el *defecto mariposa* de la globalización, si no se gestiona, inevitablemente se sufrirán riesgos sistémicos más peligrosos. No hay muros suficientemente altos como para mantener fuera el cambio climático, las pandemias y otros riesgos catastróficos¹⁸.

Todo depende de que el mundo aúne sus esfuerzos para garantizar que la ciencia salve tantas vidas como sea posible. Una breve frase del discurso de Guterres pone las cartas sobre la mesa: “*La ciencia puede traer éxito, pero es la solidaridad la que fracasa*”¹⁹.

Mientras que los países más ricos pueden implementar rescates recurriendo a sus propios bolsillos y ofreciendo paquetes de estímulos multimillonarios, los países más pobres deben elegir entre asegurar los servicios sociales básicos o pagar su deuda.

Desde la teoría, la prioridad debería ser asegurar una recuperación económica inclusiva y sostenible, con inversiones masivas en los servicios básicos -sistemas de salud, educación y trabajo-, basado en una mayor solidaridad internacional²⁰. Pero, en concreto, la realidad dista mucho de toda discursiva elegante.

¹⁶ Eurostat. “Eurostatistics. Data for short-term economic analysis”. Febrero 2021. Pág. 7. Publications Office of the European Union.

¹⁷ Sitio Oficial de la Organización Mundial del Comercio. Estadísticas del Comercio Internacional. Comunicado de prensa, octubre de 2020. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm

¹⁸ Golding, I.: “Repensar la resiliencia mundial”. “Finanzas y Desarrollo” Revista trimestral del FMI. Septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/repensar-resiliencia-mundial-ian-goldin.pdf>

¹⁹ Sitio Oficial de las Naciones Unidas. Comunicado de prensa del 28.01.2021. Disponible en: <https://www.un.org/press/fr/2021/ag12311.doc.htm>

²⁰ Ibidem.

Ha quedado demostrado que la pandemia fue (y es) mucho más que una crisis de salud. Como dice Félix Peña, es una crisis que no tolera enfoques simplistas y mono-dimensionales²¹. Por el contrario, trae una profunda complejidad.

Trastocó a las sociedades en su núcleo y el estado del sistema internacional. Analistas internacionales, como -el ya mencionado- Ian Goldin y Robert Muggah, incluso coinciden en que se trata de la amenaza más significativa para la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial y, lo que hoy preocupa, es que a 80 años de aquel entonces, precisamente cuando más las necesitamos, la confianza en la cooperación y las instituciones internacionales nunca fue tan frágil²².

Todo esto nos sitúa ante una paradoja. Cuando en 2020, frente a la aparición de una pandemia mundial advertimos el deteriorado grado de unidad entre las naciones, en ese mismo año se cumplieron desapercibidamente dos aniversarios de gran trascendencia histórica, de los más representativos de la solidaridad internacional.

Uno de ellos, ocurrido hace setenta y cinco años, cuando las Naciones Unidas (ONU) se convertían en un símbolo para lograr un mundo más sostenible, pacífico y seguro.

El segundo, sobre el que se detendrá el presente análisis, es el setenta aniversario de La Declaración Schuman, pronunciada el 9 de mayo de 1950, en la cual se anunció la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante la CECA).

Este texto es considerado como la partida de nacimiento de la Unión Europea (UE). El 9 de mayo se convirtió, tras una decisión del Consejo Europeo en 1985, en el “Día de Europa”, día de La Paz y la Unidad del continente, en conmemoración al texto fundador de la Construcción Europea²³.

En la forma, Europa nació de la creación de una comunidad económica. Concretamente, de la unificación de la producción franco-alemana de carbón y de acero. La propuesta, pronunciada por el entonces Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, pero ideada por Jean Monnet –ambos titulados oficialmente como “Padres de Europa”-, sostenía que la unificación de la producción haría cualquier

²¹ Peña, F.: “Comercio e integración en un mundo más contagioso”. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Abril 2020. Disponible en: <http://felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2020-04-comercio-integracion-coronavirus>

²²Goldin I. y Mugglah R.: “The world before this Coronavirus and after cannot be the same”. 27 de marzo de 2020, The Conversation. Disponible en: <https://theconversation.com/the-world-before-this-coronavirus-and-after-cannot-be-the-same-134905>

²³Fundación Robert Schuman. Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman. Cuestiones sobre Europa n°204. 10 de mayo de 2011.

guerra entre Francia y Alemania no sólo indeseable, sino materialmente imposible²⁴. Esta asociación, abierta a todos los países europeos que quisieran participar, garantizaría la creación de bases comunes de desarrollo y de unificación económica, e introduciría el fermento necesario entre los países sentando los primeros pasos concretos hacia una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Pero en el fondo, Europa nació de una esperanza, de un profundo deseo transformado en el férreo objetivo de no revivir nunca más los horrores de la guerra. Como describe Natalio Botana en una nota publicada hace unos años en el Diario La Nación, lo que se buscaba, como fin último de la acción, no era tanto la integración de la producción de carbón y acero o la integración comercial, sino alcanzar el beneficio de la paz perpetua a escala regional.

Esta era la aspiración de quienes habían padecido el mal de la guerra en dos oportunidades y no querían siguiera imaginar revivirlo²⁵.

Esta distinción de forma y fondo, es lo que señala Félix Peña como la dimensión metodológica de la institución creada, o sea el "*cómo trabajar juntos*" –la forma-, y la dimensión existencial, o sea el "*porqué trabajar juntos*" –el fondo-²⁶.

Ambas dimensiones -existencial y metodológica- responden al "principio de libertad de organización", propio de las relaciones entre Estados independientes. Una vez adoptada la decisión política de integrarse, las naciones participantes tienen el derecho de elegir cómo lo hacen²⁷. Es decir que la metodología se aplicará en función de los objetivos perseguidos. En palabras del propio Monnet, "*pongámonos de acuerdo sobre el objetivo, y negociemos después*"²⁸. Adicionalmente, y como todo proceso, la integración regional es un mecanismo en evolución permanente en su construcción en el largo plazo.

Hemos observado que a lo largo de los años, la UE fue variando –ampliando- su dimensión metodológica, pero su identidad, su componente existencial, se mantuvo constante. Aquel sueño de Monnet que llevó a

²⁴ Texto original de la Declaración Schuman. Pagina Oficial de la Union Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr

²⁵ Botana, N. "Europa, amenazada por las pasiones reaccionarias". Diario La Nación. 20 de Junio de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/europa-amenazada-por-las-pasiones-reaccionarias-nid2145576>

²⁶ Peña, F.: "Los acuerdos de integración económica en tiempos inciertos". Diario La Nación. Junio de 2019.

²⁷ Sereni, A.P.: "Le Organizzazioni Internazionali", Dott.A.Giuffré - Editore, Milano 1959. Citado en Peña, F.: Post-Brexit y lo que se aprende de Jean Monnet y de Kon Tiki, Cuando la integración está en crisis es útil recordar los momentos fundacionales. Disponible en: www.felixpena.com.ar/

²⁸ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976 pág. 532

lo que hoy es la Unión Europea, fue el de generar "*solidaridades de hecho*" que volvieron inviable repetir los errores del pasado (Tratado de Versalles)²⁹.

Hacia el final de sus memorias, Monnet destaca que en 1950, los padres fundadores se habían embarcado en un proceso voluntario de unificación que nadie desde entonces ha podido o querido cuestionar³⁰. Pero esa afirmación coincide con el inicio de la época dorada de la construcción europea, los años de la eurofilia, cuando Europa era algo más que una esperanza, era *el espacio de una utopía realizable*³¹.

En nuestros días ya no hay ningún lugar donde no se puedan leer o escuchar preguntas sobre Europa, sus imperfecciones, sus retrasos, su final preanunciado con demasiada frecuencia. Criticada durante mucho tiempo por sus ciudadanos, ahora lo es también por algunos de sus gobernantes, que temen que no haya soluciones sin nuevas transferencias de competencias a nivel europeo y, por tanto, sin pérdida de poder³².

Las últimas elecciones europeas de 2019 registraron una alta participación ciudadana (50,66%, un incremento de 8.06 puntos en comparación con las elecciones de 2014³³) por primera vez desde 1994. Una buena noticia que supuso un aumento de la confianza por parte de los votantes.

Sin embargo, es a nivel de las clases políticas, los gobiernos y del propio Consejo de la Unión Europea, donde se cuestiona la autoridad de la Unión Europea y sus políticas. Esto es más preocupante aún: "*de la incorporación ascendente se ha pasado a la fragmentación descendente*"; del consenso en torno a las instituciones supranacionales, a una suma de disensos basados en conceptos que se consideraban superados³⁴.

En una carta dirigida a todos los ciudadanos de Europa, publicada el 4 de marzo de 2019, Emanuel Macron escribió que "*nunca, desde la Segunda Guerra Mundial Europa ha sido tan necesaria... y, sin embargo, nunca ha estado tan en peligro*"³⁵.

En síntesis, Europa se ve deslucida.

²⁹ Texto original de la Declaración Schuman. Pagina Oficial de la Union Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr

³⁰ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976 pág.. 613.

³¹ Rivas, M.: "El nuevo secuestro de Europa". El País Semanal. 19 de mayo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/05/14/eps/1526316747_783680.html

³² Joannin, P.: "L'Etat de l'Union 2020" (French Edition) (p. 23). Marie B. Edición de Kindle.

³³ Ibidem. Pág. 52.

³⁴ Botana, N.: "Europa, amenazada por las pasiones reaccionarias". Diario La Nación. 20 de Junio de 2018.

³⁵ Ver Carta de Emanuel Macron a los Ciudadano Europeos, "por un renacimiento Europeo", publicada en diversos medios franceses e internacionales, en vísperas de las elecciones europeas, 4 de marzo de 2019.

Renacieron las tradiciones que los fundadores de la Unión Europea pretendieron erradicar: el nacionalismo, la xenofobia y ese instinto que, ante las dificultades, impulsa a los dirigentes a refugiarse tras las fronteras de la soberanía nacional. El Brexit es el símbolo de la crisis de una Europa que no ha sabido satisfacer las necesidades de protección de los pueblos.

Acudiendo al recurso nostálgico de los inicios de la Europa comunitaria, resultará entonces interesante hacer el ejercicio de deshilvanar el tejido de la construcción europea para entender aquellos “*por qué*” y “*cómo*”, vislumbrar que queda de esa solidaridad, o en qué y cómo se han ido transformando.

Surgen así una serie de interrogantes, cuestionamientos que el sólo hecho de plantearlos nos lleva hacia distintos escenarios y quizás permitan desarrollar una mirada prospectiva sobre el futuro de la Unión Europea.

Las próximas páginas compilarán diversas visiones, opiniones, distintos análisis que junto a la observación del contexto, hechos y datos se fundirán en un humilde aporte sobre el estado actual de la solidaridad en la Unión Europa.

La primera pregunta que surge es...¿Cómo llegamos hasta acá?

V. Primera Parte: ¿Cómo trabajar juntos?

A. Un salto a lo desconocido

Leer las –extensas- memorias de Jean Monnet, nos ayuda a comprender que el proceso de la creación de la Unión Europea no fue una tarea fácil. En rigor a la verdad, fue la historia de una laboriosa creación. Promediando el final del libro, el propio Monnet dice que quizás algún día alguien lo cuente con el estilo de una epopeya, haciendo parecer el nacimiento de Europa como una aventura deslumbrante. Pero parecería que fue mas bien fruto de una larga paciencia minuciosa³⁶.

Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, el paisaje europeo era dramático. La gran alianza que había derrotado al Eje en la guerra duró solo unos meses. Roosevelt pensaba que La Conferencia de Yalta (Crimea) sentaría las bases de un mundo en el que las dos potencias vencedoras, los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a pesar de las extremas diferencias en sus sistemas económicos, políticos y sobre todo ideológicos, lograrían una convivencia pacífica y cierta cooperación para el progreso.

Evidentemente, se pensó que la colaboración era posible; los Juicios de Nüremberg y los Tratados de Paz de Paris de 1947 pueden dar prueba de ello.

Sin embargo, no tardó demasiado tiempo en que las diferencias salieran a luz. Stalin fue el primero en denunciar que el capitalismo y el comunismo eran incompatibles y que la URSS debía rearmarse. Churchill pronunció luego el célebre discurso que haría famosa la expresión del telón de acero para referirse a la frontera que separaba a la Europa dominada por el ejército soviético del resto³⁷.

El año 1946 supuso el fin del entendimiento. La paz no se había encontrado. Apenas había terminado la Segunda Guerra Mundial cuando la humanidad se precipitó en lo que, según Eric Hobsbawm, sería razonable considerar como la Tercera Guerra Mundial³⁸. Las tensiones derivaron en la llamada Guerra Fría, conflicto que dominó por completo el escenario internacional por casi medio siglo.

Según relata Jean Baptiste Duroselle en su histórico atlas sobre relaciones internacionales, hasta 1947 los europeos no se atrevían a pensar en la creación de una federación de los pueblos de Europa occidental, porque se temía que socavara la eficacia de la seguridad colectiva al preocupar a la Rusia soviética. Pero

³⁶ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976. Pág. 553. *Traducción propia, versión original en francés.*

³⁷ Legvold, R. "La gestión de la nueva Guerra Fría", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 14: Núm. 4. www.fal.itam.mx. Págs. 99-108.

³⁸ Hobsbawm, E. J. Historia del Siglo XX. 5ta edición. Buenos Aires, Critica, 2003.

para ese año ya coexistían muchos movimientos europeístas, como fueron el Provisional United Europe Committee, fundado por Churchill en enero de 1947 –que dio nacimiento al Movimiento Europeo en octubre de 1948-; la Unión Parlamentaria Europea liderada por el –polémico- Conde Coudenhove-Kalergi; o la Unión Europea Federalista, entre otros. Del 7 al 10 de mayo de 1948 estos diversos movimientos celebraron un congreso en La Haya.

Este congreso expresó el deseo de crear una Unión europea. El 19 de julio siguiente, el saliente Georges Bidault, todavía al frente del Quai d’Orsay (Ministerio de Exteriores de Francia), se inspiró en este proyecto para preparar un memorando³⁹. Efectivamente, habría sido Bidault, predecesor de Schuman, quien en 1947 le acercó un borrador de un plan de acción conjunta (franco alemana) a Konrad Adenauer. Más allá de las motivaciones, sobre las que han emergido algunas teorías conspirativas⁴⁰, los hechos se desarrollaron de manera tal que toda la academia ha convenido en atribuir los orígenes de la CECA a principalmente dos personalidades: Robert Schuman y Jean Monnet.

Ese mismo año -1947- los norteamericanos habían lanzado su propuesta del Plan Marshall, y los estados europeos establecían la Organización de Estados para la Cooperación Económica (OECE).

Según el propio Jean Monnet, ambas constituían un inicio importante, pero insuficiente. Por su experiencia en la creación de la Sociedad de Naciones, Monnet entendía muy bien que en las grandes agrupaciones de países el interés común queda desdibujado, impreciso, y que la obligatoriedad de las decisiones es prácticamente nula. Por eso estaba convencido de que ni la OECE ni lo convenido en La Haya servirían de cimientos para la construcción de Europa. Era preciso comenzar por realizaciones más pragmáticas, atacando directamente la soberanía nacional sobre un punto bien limitado: Monnet defendía que, al igual que entre las personas, la igualdad era esencial en las relaciones entre los pueblos, y no sería posible avanzar en un proyecto verdadero en el que los Estados no cedieran un grado de soberanía.

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”⁴¹.

La historia también cuenta que las circunstancias apuraron el lanzamiento de la propuesta. El 10 de mayo de 1950, se reunirían en Londres el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia junto a su par británico y el Embajador Norteamericano, para tratar la cuestión del futuro de Alemania.

³⁹Duroselle, JB. : “Histoire des relations internationales de 1945 a nos jours”. 15ava edición. Armand Colin 2009.

⁴⁰ De Villiers, Ph.: “J’ai tiré sur le fil du monsonge et tout est venu”. Ediciones Fayard. Paris Marzo 2019.

⁴¹ Texto original de la Declaración Schuman. Pagina Oficial de la Union Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr

Ya en el marco de la guerra fría, los franceses temían un alineamiento de los países europeos con los Estados Unidos, y que a su vez, estos últimos propiciaran el rearme alemán (todo lo cual luego se confirmaría). De manera que Francia debía actuar, y rápido. Monnet supo de esta oportunidad y envió al flamante Canciller francés, Robert Schuman, su idea (original o heredada) de colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una autoridad común, con la convicción de que la fusión de los intereses económicos constituiría el primer paso hacia una Europa más unida⁴². Si Monnet supo ver la oportunidad, Schuman supo concretarla. Fue así como se gestó la célebre declaración del 9 de mayo de 1950 que llevaría su nombre y sentaría las bases de la futura Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

B. Los Padres Fundadores

Robert Schuman nació en Luxemburgo en 1886. De su padre heredó la nacionalidad alemana y el corazón francés, y de su madre la flexibilidad de un Ducado que durante siglos había sido objeto de discordia entre Francia y Alemania⁴³. Realizó sus estudios de derecho en Alemania: primero en Bonn, donde frecuentó la asociación universitaria católica Unitas. Continuó su formación en Múnich y en Berlín, en la prestigiosa universidad Humboldt. Mas tarde, se doctoró en Estrasburgo. Terminados sus años de estudiante, se instala en Metz. Según los archivos de la Moselle, Schuman, que desde muy pequeño había sido educado en una profunda fe católica por su madre, formaba parte de la sociedad alemana de los universitarios católicos. Este camino lo condujo a comprometerse en un ardiente apostolado por la paz. Sus biógrafos lo describen como un hombre leal, respetuoso de las autoridades y del orden. Contrariamente a muchos de sus colegas de la época, nunca cultivó un espíritu revanchista⁴⁴. Entre la función pública y el sacerdocio, eligió el apostolado laico. Como un Santo vestido de traje, Schuman invirtió todas sus energías en la búsqueda de la paz y la concordia.

Jean Monnet nació en 1888 en la localidad de Cognac, en una familia de clase media, socialista y católica, al frente de una cooperativa vinícola llamada J. G. Monnet & Co. De su padre heredó el arte de conversar, agradar y negociar. De su madre, el sentido de justicia y la sencillez de la vida rural. Ambos le inculcaron la honradez del trabajo y el valor del esfuerzo. Si bien nunca se interesaron por cuestiones de

⁴² Sitio Web Oficial de la Unión Europea. Acerca de la Unión Europea, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.

⁴³ Martín de la Torre, V.: “Europa, un salto a lo desconocido: Un viaje en el tiempo para conocer a los fundadores de la Unión Europea”. Ediciones Encuentro (versión kindle). Pág. 100.

⁴⁴De Villiers, Ph. “J’ai tiré sur le fil du mensonge et tout est venu”. Edición Fayard, 2019.

política, sí creían en la necesidad de cooperativas y asociaciones de ayuda mutua⁴⁵. Monnet nunca se volcó fervorosamente a los libros. Rápidamente quiso dejar los estudios, y ni su padre pudo obligarlo a terminar el bachillerato. Su fuerte estaba en otro lado: la perseverancia, la capacidad de observación y la inteligencia práctica⁴⁶. A los 16 años dejó su casa para iniciar un viaje de negocios que nunca terminaría. Era el inicio de una larga carrera polifacética, repartida entre continentes. Nunca le interesaron ni la fama ni el poder. Si se lo hubiera propuesto, lo habría conseguido, ya que si algo no le faltaban eran los buenos contactos. Su mayor cualidad era la tenacidad, su visión clarividente de los problemas, y sobre todo su capacidad y compromiso para resolverlos. No era un buen orador, pero era capaz de convencer a cualquier público.

Por su parte, Schuman, reservado, tranquilo, poco social –o lo justo y necesario-, amante de las letras en todas sus disciplinas y ferviente católico de misa diaria, tenía poco en común con Monnet, un hombre de carácter solido, dado con el público y ávido para los negocios, apartidario y sobre todo, ateo.

Sin embargo, ambos hombres compartían dos importantes particularidades. La primera, por distintos motivos ninguno de los dos fue militarmente movilizadado en la Guerra. Es decir que ninguno de los dos portó armas. La segunda, y quizás no sea casual, a ambos los movía el afán de la búsqueda de la paz, pero sobre todo, la convicción, la voluntad y la audacia de hacerla posible.

Pragmáticos e idealistas, ambos supieron ver la oportunidad y, dejando de lado cálculos o miedos egoístas, asumieron valientemente el reto de pensar y actuar por la Europa del mañana⁴⁷. Para ellos, la Europa federal estaba al alcance, era cuestión de lograr voluntad política. En la práctica, una vez que consiguieran dar el primer paso en esa dirección, los acontecimientos se sucederían necesariamente unos a otros; la esencia de la llamada teoría del “*engrenage*” o del efecto dominó.

Se atribuye a Jean Monnet la frase en la que afirma la importancia de las instituciones, más allá del valor que pueden aportar las personas que las dirigen. ¿Tendría realmente razón al creer que un cambio en las instituciones haría que hombres y mujeres ajustaran sus pensamientos y acciones a un nuevo conjunto de principios?⁴⁸

⁴⁵Brinkley, D. y Hackett C.: “Jean Monnet, The path to European Unity”. St. Martin’s Press. New York 1991. P.16.

⁴⁶ Martín de la Torre, V.: “Europa, un salto a lo desconocido: Un viaje en el tiempo para conocer a los fundadores de la Unión Europea”. Ediciones Encuentro (version kindle). Pág. 46.

⁴⁷Joly, M.: “L’Europe de Jean Monnet”. CNRS Editions. 2017.

⁴⁸Brinkley, D. y Hackett C.: “Jean Monnet, The path to European Unity”. St. Martin’s Press. New York 1991. P.172.

C. El largo camino hacia la integración

La creación de la CECA trajo notables consecuencias, no solo políticas, sino sobre todo económicas y sociales, que todavía determinan el presente. Introdujo el primer paso hacia un proyecto para forjar y mantener la paz y prosperidad en Europa⁴⁹, modificó por completo el campo de las relaciones internacionales. Dio inicio a un nuevo orden en el ámbito regional e internacional, que paradójicamente impulsaría a Alemania como el motor de unidad y crecimiento de la (futura) Unión Europea⁵⁰.

La Unión Europea tal como hoy la conocemos nació de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, y de la angustia que caracterizó los inicios de la Guerra Fría. Sin embargo, para afianzarse, necesitaba lograr la integración. En 1951, con el objetivo de reconstruir económicamente el continente europeo, seis países - Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos⁵¹- firmaron en París el Tratado constitutivo de la CECA, como se la llama habitualmente.

Siguiendo la idea de una mayor integración de las economías, y con el objetivo de llevarlo al plano político, estos mismos países decidieron dar un paso hacia una unificación más amplia, firmando en 1957 el Tratado de Roma que daría nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE) o Mercado Común.

La Comunidad –en aquel entonces con una población de casi 170 millones de personas, una superficie total de 1,3 millones de km² y un PBI per cápita de 6 mil dólares- tendría por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas, continuo y equilibrado, aportando una mayor estabilidad, y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros⁵². En palabras de Pascal Boniface, Director del Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de París –IRIS-, con este mercado común, Europa se daba los medios para convertirse en un formidable competidor económico de los Estados Unidos poniendo fin a la fragmentación de su mercado⁵³.

Fue ampliándose a medida que otros Estados del continente decidían formar parte de ella. Este fue el caso de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña en enero de 1973. La Europa de seis se convirtió en Europa de nueve, alcanzando 250 millones de habitantes y convirtiéndose en la segunda potencia económica mundial después de los Estados Unidos.

⁴⁹ Berggruen, N. y Gardels, N. “La próxima Europa: hacia la unión federal”. Revista Foreign Affairs, Volumen 92, No4. Enero-Marzo 2014.

⁵⁰ Mendoza, A. “Berlín: 25 años después”. Revista Rumbos digital. Disponible en: www.rumbosdigital.com/secciones/notas/berlin-25-anos-despues.

⁵¹ Sitio Web Oficial de la Unión Europea. Acerca de la Unión Europea, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.

⁵² Sitio Web Oficial de la Unión Europea. Síntesis de la Legislación de la Unión Europea.

⁵³ Boniface, P.: “Les Relations Internationales de 1945 à nos jours”. Dalloz. 4ta edición. 2014. Pág. 61.

Los países europeos eran conscientes de que no bastaba con expandirse, sino que también era necesario profundizar su cooperación. Se decidió crear un sistema monetario para limitar las fluctuaciones entre las monedas europeas, estableciendo el Sistema Monetario Europeo (SME) que estabilizaría el tipo de cambio gracias a una moneda de referencia, el ECU (European Currency Unit)⁵⁴.

En 1979 se celebraron las primeras elecciones parlamentarias europeas en todos los estados miembros de la Unión. Su importancia no solamente radicó en haber sido las primeras elecciones europeas, sino que fue la primera elección internacional de la historia.

Dos años más tarde, Grecia pasó a ser el décimo miembro, sumándose España y Portugal en 1986. Ese mismo año, se firmó el Acta Única Europea, destinada a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías, dando origen al mercado único (hoy llamado mercado interior). Llevando su población a 320 millones de habitantes, Europa aumentó la cooperación política y acrecentó su unión⁵⁵.

Es el momento en que sucede el vuelco político fruto de los acontecimientos del 9 de noviembre de 1989 y, luego de 28 años, se abre la frontera entre las dos Alemanias, que se reúnen en un solo país.

Con la caída del comunismo en Europa central y oriental, los europeos se reconocen, se sienten más próximos, y afianzan las razones para una mayor unificación. Los cambios en Europa y en el mundo exigirán a la entonces Comunidad Europea una renovación del modelo hacia *más Europa*, para poder enfrentarse al nuevo escenario europeo e internacional que se estaba configurando⁵⁶.

Los años siguientes fueron testigos de la consolidación progresiva de la integración europea. Los procesos políticos fueron significativos, pero la dimensión económica fue determinante.

En este sentido, la integración económica fue utilizada exitosamente como un medio directo para conseguir objetivos económicos, pero también como una forma para lograr, de manera indirecta, objetivos políticos y sociales de gran relevancia. Por supuesto que en el éxito de la integración también tuvieron que ver otros factores como el compromiso político de los Estados, el sistema jurídico e institucional, y no menos importante, la voluntad de los ciudadanos europeos. Estos tres componentes conforman el conocido triángulo virtuoso de la integración europea⁵⁷.

⁵⁴ Ibidem. Pág. 105.

⁵⁵ Ibidem. Pág. 123.

⁵⁶ Aldecoa Luzárraga, F. “Una Europa más democrática”. El País. Febrero de 2014. elpais.com/elpais/2014/02/13/opinion/1392316392_413715.html

⁵⁷ Neyts-Uyttebroeck, A. “It’s time governments told the truth about the EU”. Europe’s World. Junio de 2006. Disponible en: <http://europesworld.org/2006/06/01/its-time-governments-told-the-truth-about-the-eu/#.VFFe875X7IM>

Lo que comenzó como una unión meramente económica fue evolucionando hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes políticos, desde la ayuda al desarrollo hasta el medio ambiente. En 1993, las cuatro libertades de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales, y el cambio de nombre de Comunidad a Unión Europea (UE) reflejan esta transformación.

Se constituyó de este modo el mayor mercado sin fronteras interiores de todo el mundo⁵⁸.

Ese mismo año llegó la firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión, añadiendo al engranaje los pilares de la política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. Se concebían así los tres grandes pilares de integración. Sin embargo, el tratado da lugar a reacciones contradictorias: trae la esperanza de una Europa más fuerte e influyente, pero algunos países temen perder su identidad. Incluso en Francia, país pionero en la construcción europea, el sí al tratado de la Unión ganó por poco, con el 51% de los votos.

En 1995, se continuó ampliando la conformación de la Unión con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia. Se avanzaba hacia la cooperación en materia de seguridad pero también hacia la unidad financiera y económica constituyendo instituciones sólidas como la Comisión Europea, el Parlamento y todas las agencias que desde Bruselas o Estrasburgo materializarían el gobierno de la Unión.

Ese mismo año, la culminación de los acuerdos firmados en Schengen, una pequeña localidad de Luxemburgo, permitieron la irrestricta movilidad de los ciudadanos.

Un estratega ruso, Alexander Arbatov, dio a entender que la caída del muro de Berlín significaría la desaparición de un enemigo definido y como tal confiable, y que a partir de ese momento, occidente enfrentaría el peor de los escenarios, lucharía contra una virtual pérdida de identidad estratégica: “El enemigo soviético tenía todas las cualidades del buen enemigo: sólido, constante, coherente. Su desaparición sumió a los estrategas de las democracias occidentales en una profunda desorientación”⁵⁹. Nada de esto pensaban los eufóricos europeos del este cuando aquella noche de 1989, destruían con manos y mazas las paredes que les impedían su plena libertad. Otros pensaron que a partir de aquel momento se podría vivir de los dividendos de la paz. La famosa tesis de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia.

Las décadas siguientes demostraron que ninguna de las dos teorías sería irreversible.

⁵⁸ Tempesta, R. L.: “La reunificación alemana como fruto de la coherencia en su política exterior”. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata. Revista de Relaciones Internacionales Nro. 14.

⁵⁹ Conesa, P.: “La construcción del enemigo: existe una reflexión estratégica europea?”. Le Monde Diplomatique. Edición Chilena. Noviembre de 2009.

Pocos años transcurrieron para que el viejo continente se sacudiera con la crisis de los Balcanes. Enfrentamientos en una región mantenida unificada bajo regímenes de hierro, solapados dentro de una convivencia pacífica ficticia. Con las guerras en la antigua Yugoslavia e Irak, el desafío por construir una acción comunitaria en materia de política exterior, defensa, seguridad y derechos humanos cobró más relevancia y necesidad.

Así, la fracasada Comunidad Europea de Defensa (CED, 1952) reaparece tímidamente en el Tratado de Maastricht (1992⁶⁰). Con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Tratado de la Unión Europea (TUE) abrió las puertas a una posible cooperación militar, aunque solo en su aspecto normativo⁶¹. Luego, en 1999, el Tratado de Ámsterdam dispuso su institucionalización, creando la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD, luego Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD), vertiente operativa armada de la PESC⁶².

Mientras tanto, la vecina Rusia se sacudía progresivamente los últimos rezagos de sus tiempos de URSS y firmaba protocolos de buenas relaciones con la Unión Europea, y renovadas medidas de confianza mutua con la OTAN. Pero como hoy se advierte, jamás aceptó lo que ya era un hecho: la extensión hacia sus fronteras de ambas organizaciones. En América latina, en Asia, en África, la Unión Europea era mirada con admiración y se intentaba emular su progreso con la creación de bloques regionales con menor o mayor suceso. Es el caso de nuestro Mercosur.

El temor norteamericano ante la nueva postura militar de los europeos se tradujo en discusiones dentro de la OTAN. Con permanentes amenazas de alejamiento –aunque nunca concretadas–, los presidentes de los EE.UU. manifestaban en cada cumbre de la Alianza su oposición al desarrollo de una fuerza autónoma Europea (y lo siguen haciendo hasta el día de hoy).

Simultáneamente, el temor de una expansión de movimientos separatistas alimentados por nacionalismos hasta entonces encubiertos, llevaron preocupación a la Unión Europea. El suelo de Europa volvió a ser escenario de combates y bombardeos entre pueblos vecinos (Croacia, Yugoslavia y Bosnia y Herzegovina). La participación de la OTAN, luego de la masacre de Srebrenica en 1995, internacionalizó el conflicto. La guerra terminó oficialmente con la firma de los Acuerdos de Dayton en París el 14 de

⁶⁰ Ese mismo año, reunidos en la localidad alemana de Petersberg, los ministros de defensa acordaron la creación de una cooperación militar autónoma de la OTAN.

⁶¹ EurLex. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común. Disponible en: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_25/oj

⁶² Faures, A.: “La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)”. Toute L’Europe. 25 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.touteurope.eu/actualite/la-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc.html>

diciembre de 1995. Menos de cuatro años después, el conflicto en Kosovo resucitaba los enfrentamientos en la península balcánica. En febrero de 1999, EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Rusia y Alemania llaman a las partes en conflicto a una conferencia en Rambouillet para lograr un acuerdo respecto a Kosovo⁶³. El plan fracasa y la OTAN inicia sus ataques, el primero en 50 años sin contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU⁶⁴. Once semanas después, Slobodan Milosevic se rinde, la OTAN detiene los ataques y Kosovo es puesta bajo administración de la ONU.

Finalizados los momentos más difíciles y acallados los ruidos de la guerra, Europa se reencuentra nuevamente en la senda del crecimiento. Con la esperada llegada del nuevo milenio se celebra el advenimiento del Euro, que, según sus dirigentes, estaría destinado a darle al viejo continente la esperada identidad monetaria.

Las divisiones entre los países europeos frente a la Guerra de Irak habían puesto en evidencia la inoperancia tanto de la PESC como de la PESD en situaciones controvertidas, así como la insuficiencia de una cultura militar común. Un paso importante supuso la adopción, en 2003, de la primera Estrategia Europea de Seguridad, donde se identificarían los objetivos estratégicos de Europa y como alcanzarlos. Llega la revisión de Niza (2003). Las divisiones políticas entre la Europa del este y del oeste se dan por zanjadas definitivamente cuando en 2004 diez nuevos países ingresan en la UE, seguidos de otros dos en 2007.

La crisis financiera de septiembre de 2008 sacude la economía mundial, resonando fuertemente en el continente. El Tratado de Lisboa (que incorpora los logros del proyecto constitucional rechazado por los pueblos francés y holandés), viene a aportar a la UE instituciones modernas y métodos de trabajo más eficientes. En vigor desde el 1 de diciembre de 2009, dotó a la Unión de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que fusionó el departamento de relaciones exteriores de la Comisión y el de la Secretaría del Consejo para afirmar una diplomacia europea más integrada.

Tuvieron que pasar veinte años entre el lanzamiento de la construcción europea (1951, la CECA) y el establecimiento de la cooperación europea en el campo diplomático (1970), luego otros tantos para que esta cooperación política de Europa se transformara en una política común exterior y de seguridad (Tratado de Maastricht, 1992), luego otros diez a veinte años para que se estableciera un servicio

⁶³La intervención de la OTAN contra Serbia. 24 de Marzo 2014. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-intervenci%C3%B3n-de-la-otan-contra-serbia/g-17517583>

⁶⁴Crespo, J.: “La paz no llega a Kosovo”. Diario La Nación, 28 de Febrero de 1999. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-paz-no-llega-a-kosovo-nid129516/>

diplomático europeo, se nombrara un Alto Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad, y se iniciaran, por fin, las primeras operaciones de defensa europea (2010)⁶⁵.

Gran Bretaña, si bien incorporada al bloque, no había adoptado el Euro y seguía haciendo gala de una fuerte política de alianza militar con los EEUU que la llevaban a involucrarse inmediata e invariablemente en las nuevas guerras contra el terrorismo iniciadas luego del 11 de Septiembre.

Europa, abierta desde siempre a la inmigración proveniente de sus viejas colonias, no fue ajena a este nuevo conflicto y desde la Primera Guerra del Golfo, pasando por las Guerra de Irak y de Afganistán, participó con algunos de sus miembros en su carácter de integrantes de la OTAN, sufriendo en carne propia las consecuencias como lo fue el atentado de Atocha.

La Unión Europea ha tenido cierto éxito en la puesta en marcha de una acción exterior integrada, en forma de operaciones tanto civiles como militares. Incluso antes de que la OTAN respaldara el concepto de un "enfoque integral"⁶⁶ en la gestión de crisis, la UE ya contaba con muchos de estos instrumentos: operaciones de mantenimiento de Paz (Bosnia, Macedonia), operaciones policiales (Palestina, Afganistán), apoyo a la reforma del sector de la seguridad (África), pero también ayuda humanitaria, ayuda a la reconstrucción, etc. La estrategia de la UE en el Sahel es un buen ejemplo de la combinación de ayuda al desarrollo, acción diplomática y operaciones de la PCSD (formación militar y de seguridad) para responder ante la amenaza del terrorismo y la presión migratoria⁶⁷.

En términos de *hard power* -"poder duro"-, siguiendo la diferenciación de formas de poder planteada por Joseph Nye⁶⁸, la UE no ha avanzado mucho en su acción militar. De las alrededor de treinta operaciones de la PCSD iniciadas desde 2003, la mayoría son operaciones civiles o de capacitación y asesoramiento, y solo han habido 8 intervenciones militares, de alcance relativamente limitado⁶⁹.

Las operaciones robustas quedan en manos de los americanos (Afganistán, Irak), la OTAN (Balcanes, Libia) o los Estados miembros (Francia en África) implicados más directamente por su pasado colonial.

⁶⁵Lefebvre, M. :” La politique étrangère européenne : quel bilan ?” Diploweb.com. Junio 2016.

⁶⁶Colom Piella, G.; “La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis”. Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 97-98, abril de 2012. Pags 287-304.

⁶⁷ Lefebvre, M. :” La politique étrangère européenne : quel bilan ?” La revue géopolitique. Diploweb.com. Junio 2016.

⁶⁸ Entrevista a Joseph Nye por Moises Naim: “Joseph Nye: las formas del poder”. Disponible en <https://efectonaim.net/joseph-nye-las-formas-del-poder/>

⁶⁹En 2021, 17 operaciones están en marcha en Europa, África y Oriente Próximo y Medio. “Military and civilian missions and operations”. EEAS homepage. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations

Esta falta de robustez hace a Europa peligrosamente dependiente de los Estados Unidos y de la OTAN para su defensa. De hecho, el legado de la "Guerra contra el Terror", la muerte de Osama Bin Laden, el desenlace de las mal llamadas primaveras árabes, la negativa de Obama a intervenir en Siria (2013), la y retirada de Estados Unidos de Irak y Afganistán, son antecedentes de las diversas amenazas que hoy acechan a Europa⁷⁰.

Desde 2015 se han incrementado los retos para la UE en un entorno estratégico cada vez más complejo. La guerra civil de Siria, la entrada masiva de refugiados a la UE, los ataques del terrorismo en territorio europeo, la inestabilidad en Libia, la guerra en Ucrania, los enfrentamientos militares entre ex repúblicas soviéticas, la crisis económica y el auge de los populismos, la desinformación, el Brexit y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca generaron un entorno estratégico complejo, fragmentado y con cambios e incertidumbres constantes dentro de la UE y en su vecindad Este y Sur.

Frente a esta situación, la entonces Alta Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad –Federica Mogherini- presentó una nueva Estrategia Global Política Exterior y de Seguridad para la Unión Europea (EUGS por sus siglas en ingles). Casualmente, fue en junio de 2016, justo después del voto británico a favor del Brexit.

En las cuarenta páginas del documento final, exposición de una serie de intereses, objetivos, prioridades, “*esperanzas y aspiraciones*” de la UE, que concretarían la ansiada Autonomía Estratégica Europea⁷¹, Mogherini dejó por escrito la necesidad imperiosa de posicionarse como un actor relevante en el escenario mundial. Para ello, la UE debía incrementar su *hard power* en materia de seguridad y defensa. En tras palabras, “un retorno a la Real politik con características europeas”⁷².

Con el ingreso de Croacia en 2013, la UE llega a 28 estados, su última ampliación. Para muchos europeos, el aumento fue demasiado rápido y demasiado importante. Emerge el temor de una degradación estratégica, social y económica, de ser el continente perdedor de la globalización.

Anticipándose a la nueva realidad geoestratégica resultante de este movimiento, la Unión buscó crear un anillo de seguridad a su alrededor, evitando prometer nuevas membresías pero fortaleciendo los vínculos

⁷⁰Díaz, G. y Rodríguez, P.: “la unión europea y el terrorismo islamista”. Revista UNISCI. Universidad Complutense de Madrid, N° 39. Octubre de 2015 . Pág. 117.

⁷¹ Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”. Sitio oficial de la Union Europea. Documento final: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf. Pág. 14

⁷²Benedicto Solsona, M.A.: “Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo”. Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, N° 58/2020 – Págs. 261- 276.

con el Este (Moldavia, Ucrania, Bielorrusia, y los tres Estados caucásicos) y el fortalecimiento de la asociación con Rusia.

Ya en 2006 había iniciado negociaciones para mejorar sus relaciones con este país y Ucrania, las cuales naufragaron ante las crisis de Georgia (2008), y la de Ucrania (2014-2015). Si bien la UE pudo concluir algunos Acuerdos de Asociación, hablar de estabilidad y seguridad en Europa del Este es referir una situación que todavía queda lejos.

En el sur del Mediterráneo, la política de vecindad “La Unión por el Mediterráneo” (cuarenta y dos países⁷³) de 2008 sustituyó al Proceso de Barcelona (1995)⁷⁴. Con estos países, la UE sigue una política de ayuda al desarrollo, pero se enfrenta a varios desafíos, en particular el auge del terrorismo islamista y la presión migratoria. No se puede decir que la UE no haya actuado frente a todos estos desafíos, pero lamentablemente tampoco se puede decir que haya avanzado mucho en su solución. No ha podido acabar con el caos en Libia, y en el conflicto sirio no pudo avanzar más allá de la ayuda humanitaria y una postura de condena al régimen de Bashar al-Assad⁷⁵.

A pesar de los esfuerzos de la Unión Europea para responder de forma eficaz a estas amenazas se percibe la ausencia de una visión común y las respuestas varían entre los países miembros.

En términos más generales, la Unión Europea, cuya política exterior pretende basarse en el principio de unanimidad, en la realidad de los hechos sigue luchando por llegar a un acuerdo interno en política internacional.

En un discurso sobre Europa en la Universidad Humboldt de Berlín, Wolfgang Schäuble –Presidente del Bundestag- decía que a pesar de los buenos avances realizados desde 2016, tanto con la EUGS, el Fondo Europeo de Defensa (2016) o la Cooperación Estructurada Permanente (CPS, 2017), (Europa) todavía estaba demasiado lejos de lo esencial, a saber, una defensa europea común y eficaz. *“La defensa europea común solo experimentará un progreso decisivo si los estados europeos logran definir objetivos y estrategias comunes”*. Y acá, expuso, “es donde aprieta el zapato”, debido a las diferencias dentro de la

⁷³ Ver listado de países en: <https://ufmsecretariat.org/fr/qui-sommes-nous/etats-membres/>

⁷⁴ Lefebvre, M. “La politique étrangère européenne : quel bilan ?”. La revue géopolitique. Diploweb.com. 2 de Junio de 2016.

⁷⁵ Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, adoptadas por el Consejo en su sesión n.º 3466, celebrada el 23 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/syria/>

Unión entre los intereses estratégicos y las prioridades, entre las leyes y culturas nacionales en política de defensa⁷⁶.

El hecho de que Polonia y los Estados bálticos vean a Rusia como una amenaza latente, colisiona con la posición de aquellos que la ven como un socio en política energética (Alemania). Italia y Grecia están muy interesados en la Nueva Ruta de la Seda, los franceses por el contrario, son muy críticos respecto a la opacidad de las inversiones chinas. La situación en Libia y el Magreb interesa muy poco a los escandinavos, mientras que desvela a italianos y españoles.

Situaciones como las descritas son las que dificultan la implementación de una acción común.

Si Europa no quiere ser instrumento de otras potencias, los europeos deben “madurar”. Durante una reciente entrevista, Hans Kribbe, experto en geopolítica y autor del libro “Los hombres fuertes”, plantea la cuestión del lugar de la UE en un mundo liderado por hombres fuertes como Vladimir Putin, Donald Trump, Xi Jinping o Recep Tayyip Erdogan. Kribbe hace alusión a las debilidades de los europeos en el escenario internacional frente a estos actores, y llama al “*coming of age*” de Europa (madurar) para poder afrontar los retos que plantean “los grandes”⁷⁷.

Habiendo sentido en carne propia una sangrienta historia, los que crearon la Unión Europea optaron por la no violencia, la inviolabilidad de las fronteras, la democracia y el Estado de derecho⁷⁸. Eligieron la cooperación y la integración, en lugar de la confrontación militar y el desarrollo económico en lugar de la política de poder. Pero esta Europa se percibe como atrás en el tiempo⁷⁹.

Precisamente, Kribbe comienza su libro observando que hemos pasado gradualmente de un orden internacional basado en reglas a uno basado en la fuerza. Con el final de la Guerra Fría, Europa creyó que un conjunto de reglas, instituciones y tribunales internacionales serían responsables de gestionar las diferencias y disputas. Sigue siendo una visión poderosa, que le ha dado al continente la seguridad y la unidad que necesitaba. Pero como concepción del orden, las reglas ya no bastan⁸⁰.

⁷⁶Discurso de Wolfgang Schäuble pronunciado el 5 de diciembre de 2019 en la Universidad Humboldt de Berlín, citado en el capítulo “¿Qué representa Europa en el mundo? Por Wolfgang Schäuble, para el “Informe Schuman sobre el Estado de La Unión 2020”, bajo la dirección de Pascale Joannin. Versión Kindle. Págs. 169-178.

⁷⁷Kribbe, H.: “The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power“. Agenda Publishing 2020. Versión Kindle. Capítulo 10.

⁷⁸Fischer, J.: “Europe’s Blast from the Past”. Project Syndicate. Agosto de 2014. <http://www.project-syndicate.org/commentary/joschka-fischer-worries-about-the-eu-s-lack-of-preparedness-for-the-return-of-power-politics>

⁷⁹Haine, J.Y.: “Comprendre la paralysie européenne”. Revue de Défense Nationale. Mayo de 2011.

⁸⁰Kribbe, H.: “The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power“. Agenda Publishing 2020. Versión Kindle. Prefacio. Traducción propia, versión original en inglés.

La pandemia Covid-19 probablemente hará que sea más cierto y agudizará el desafío de la solidaridad.

En noviembre de 2019, en una entrevista al semanario *The Economist*, Emmanuel Macron endureció el tono refiriéndose a la "extraordinaria fragilidad de Europa", que puede desaparecer si no se considera a sí misma como una potencia⁸¹. El Jefe de Estado francés, probablemente el más eurofilo de los veintisiete líderes europeos, destacó que Europa se enfrenta a importantes riesgos pero el primero de ellos es que se haya olvidado de ser una comunidad.

Una de las principales debilidades de Europa es su incapacidad para tomar decisiones rápidas y firmes sobre los asuntos externos que le conciernen y para defender los valores que profesa.

En su primer discurso sobre el "Estado de la Unión", en noviembre de 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, abordó precisamente este tema, desafiando a los veintisiete estados miembros a pasar de la unanimidad a la mayoría calificada para las decisiones relacionadas con los derechos humanos o la implementación de sanciones internacionales⁸². Esta medida probablemente no sea la solución, pero pareciera ser el camino.

La Comisión Europea es una extraña mezcla de poder ejecutivo, administración y policía. Tiene amplios poderes en áreas como la competencia y la regulación de mercancías, pero es muy limitada en otras. Promediando el cierre de su discurso, Von der Leyen enunció la oportunidad de hacer que las cosas cambien de acuerdo a la voluntad de la Unión, y no a la de otros: *El futuro será lo que de él hagamos. Y Europa será lo que queramos que sea*⁸³. La pregunta es si "los 27" estarán dispuestos a este cambio, porque la principal debilidad de la Unión está dentro de ella misma.

Úrsula Von der Leyen quiso mostrar que Europa debe ponerse de pie cuando se trata de respeto a los valores. Entre todos los desafíos actuales, este apartado sobre valores y defensa de los derechos humanos tiene un fuerte significado simbólico.

Europa, ¿mostrará la capacidad de convertirse en una potencia por derecho propio y, sobre todo, para pensar en sí misma como una potencia?⁸⁴.

⁸¹The future of the EU. Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*, 7 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead?fsrc=scn%2Ftw%2Fte%2Fbl%2Fed%2Femmanuelmacronwarnseuopenatoisbraindeadthefutureoftheeu>

⁸²Texto final "Discurso sobre el estado de la Unión 2020". Sitio Oficial de la Comisión Europea. Versión en español. Pág. 18.

⁸³Ibidem. Pág. 26.

⁸⁴FranceInter. Emisión radial Géopolitique del 17 de septiembre de 2020 a cargo de

VI. Segunda Parte: ¿Por qué trabajar juntos?

A. Construir Solidaridades de hecho

Como hemos expuesto en las páginas precedentes, la idea europea, concretada en la década de 1950 en forma de una institución, siguió un camino bastante tortuoso, reflejando en él desafíos políticos y económicos, tanto a corto como medio y largo plazo.

Desde sus comienzos, la integración institucional en Europa mostró dos grandes tendencias en pugna. Por un lado, la idea de una “unión cada vez más estrecha” que habría de culminar en el sueño europeo añorado por sus fundadores. Por otro, y como se ha podido constatar, la integración supo avanzar sólo cuando los gobiernos nacionales estimaron que las instituciones europeas servían a sus propios intereses⁸⁵.

Esta es la “ambigüedad constructiva” a la que se refiere Peter Hall en su trabajo sobre el futuro de la integración europea, cuando habla de lo que supone cada etapa adicional de integración para cada uno de los Estados miembros⁸⁶. Porque el proyecto de una Europa unida necesariamente presupone una convergencia de los intereses nacionales de los Estados miembros en torno a un interés europeo común. Este aspecto es importante para comprender las sucesivas crisis que viene enfrentando Europa desde el origen de la Unión.

Uno de los primeros momentos más representativos de la primacía de los intereses nacionales por sobre la unidad europea sucedió durante la primavera de 2005, con el rechazo a la Constitución europea por parte de los votantes franceses y holandeses. La victoria del NO abrió, por primera vez en 50 años, la posibilidad de un freno o marcha atrás en el proceso ininterrumpido de integración política y económica. Pero en particular, de la Europa política, la visión última de Monnet.

El rechazo a la constitución generó en la Unión Europea una crisis institucional sin precedentes, e inauguró, luego de quince años de eurooptimismo, un periodo de quince años de euroescepticismo, que llegan al día de hoy.

Concebida precisamente como una solución a la crisis de los Estados-nación al final de la Segunda Guerra Mundial, y provocada por un conjunto de élites marcadas de muchas maneras por la crisis de la

Pierre Haski, sobre el tema “La Présidente de la Commission européenne lance un défi aux États-membres”.

⁸⁵ Hall, P. A. :” The Euro crisis and the future of European Integration”. The Economic Foundations of the European Project. By for BBVA, In Search of Europe. Madrid. BBVA 2016. Disponible en:

https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2016_insrochofeur.pdf

⁸⁶ ibídem. Pág. 49.

década de 1930, pareciera que, a modo de supervivencia, Europa hace del registro de “crisis” un vector esencial de todas sus estrategias de (re)fundación, formando así un par funcional entre “crisis” y “resurgimiento”⁸⁷.

En este sentido, las "crisis" ocuparán un lugar singular y esencial en la narrativa del desarrollo caótico pero ininterrumpido del proyecto europeo.

Europa ya se había levantado una vez luego de un rechazo francés, como fue la negativa a la Europa de la Defensa en 1954⁸⁸. Y, como el propio Monnet dice en sus memorias, la historia de los intentos de una unión política fue una larga serie de decepciones... pero Europa siempre volvió a encaminarse, “à petits pas” (de a pasitos)⁸⁹.

La herida de 2005 se curó con el Tratado de Lisboa de 2007, ratificado dos años después. Casualmente, fue la Presidencia alemana la que logró que la Unión saliera del estancamiento. Rebautizado como "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea" (TFUE), el nuevo acuerdo modificó el Tratado de la UE incluyendo gran parte del texto de 2004, abandonando explícitamente toda referencia a la noción de "Constitución". El TFUE forjó muchas reformas institucionales. Principalmente, confirió nuevas competencias legislativas al Parlamento y fortificó el voto de los ciudadanos respecto al rumbo de la Unión. Precisó por primera vez las competencias de actuación de la UE respecto de los Estados, lo cual fue de gran relevancia para esclarecer yuxtaposiciones. Pero lo más destacable, fue que introdujo por primera vez un procedimiento formal para retirarse de la Unión, concretamente el artículo 50⁹⁰.

Europa no había terminado de ratificar su nuevo marco institucional cuando empezaron a sentirse los azotes de la crisis financiera y económica de 2008, que trastocó las certezas económicas al crear un universo inestable e incierto.

En 2009, el gobierno griego anunció un fuerte aumento de su déficit, la primera señal de alerta de una gran crisis financiera. Grecia, Irlanda, España, Portugal y Chipre salieron a pedir ayuda a la UE y al FMI, que respondieron reclamando medidas de austeridad a rajatabla. Esta respuesta provocó el colapso de algunos países y una situación de gravedad no vista hasta entonces⁹¹.

⁸⁷ Mégie A. y Vauchez A. : “Introduction au Dossier « Crise, crises et crisologie européenne », Politique européenne N°44, 2014. Pags. 8-23.

⁸⁸ Joly, M.: “L’Europe de Jean Monnet”. Ediciones CNRS. Paris 2017. Pág. 213.

⁸⁹ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976. Pág. 513. *Traducción propia, versión original en francés.*

⁹⁰ Página Oficial del Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf

⁹¹“Union européenne: 60 ans d'avancées et de crises”. Le Point, 19 de mayo de 2019.

La gestión de la crisis de la deuda derribó de forma prematura a varios gobiernos europeos⁹², aumentando la desconfianza hacia la UE. Lo alarmante, fue que lo que se derrumbó en 2008, era la idea de que Europa significaba prosperidad⁹³.

A partir de entonces, la imagen de una Europa unida empezó a deteriorarse, hacia fuera sí, pero sobre todo, hacia adentro. “*Nos dimos cuenta que nuestros cimientos eran superficiales*”⁹⁴. Comenzó a dibujarse una división en dos campos: los que confiaban en la Unión Europea, ciudadanos con una visión predominantemente positiva de la Unión Europea (como los Países Bajos, Malta, Luxemburgo, Bulgaria o Alemania, por ejemplo) y aquellos con una perspectiva predominantemente negativa (Francia, Italia, Grecia, etc.).

Como fuere mencionado, con el Tratado de Lisboa, la respuesta de la Unión Europea a la incipiente crisis de legitimidad consistió en incrementar los poderes del Parlamento Europeo, al tiempo que ampliaba las competencias de la UE. Pero, a los ojos de muchos de sus ciudadanos, la legitimidad de la UE giraba más en torno a su capacidad para promover la prosperidad. Se entiende entonces, por que empezó a menguar la confianza en el sostén europeo.

¿Qué fue lo que salió mal?

B. Entre compromiso y desconfianza

En un análisis publicado en The Washington Post, Fareed Zakaria sostiene que lo que comenzó como una comunidad de naciones que cooperaban para crear mercados más grandes, mayor eficiencia y mayor estabilidad política, se boicoteó a sí misma mediante dos grandes problemas que socavaron sus principales logros⁹⁵.

El primero se produjo después del colapso de la Unión Soviética: La rápida integración de muchos países que estaban mucho menos desarrollados económica y socialmente que los miembros originales de la UE. En menos de diez años (1995-2004), se expandió de doce países a veintiocho (ahora veintisiete). La UE

⁹² Ya sea provocando la caída del gobierno o afectando el resultado de elecciones, la crisis afectó particularmente a los siguientes países: España, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia y Portugal.

⁹³ Suanzes, P.: “Solidaridad o fractura: el último desafío existencial que afronta la UE”. Diario El Mundo, 29 de marzo de 2020. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/29/5e7f9e3bfc6c83156e8b45ee.html>

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Zakaria, F.: “The Two Issues That Undermined the E.U.” The Washington Post, 17 de enero 2019.

se convirtió en una "Transfer Union"⁹⁶, una cooperativa para redistribuir fondos de países prósperos a mercados emergentes, abriendo una brecha entre una Europa rica y una pobre.

El segundo aspecto que acorraló a la Unión Europea fue su moneda, el euro. A diez años de su creación, la moneda única se había convertido en un símbolo de Europa, y era considerada por los ciudadanos de la eurozona como una de las consecuencias más positivas de la integración europea. Hasta entonces.

La crisis del euro fue principalmente una consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008. Sin embargo, muchos analistas coincidieron en que algunos de sus defectos originarios podían rastrearse en las políticas que dieron origen a la moneda europea⁹⁷.

Como hemos sugerido anteriormente, la decisión de una unión económica y monetaria no estuvo exenta de intereses nacionales. La Francia de François Mitterrand esperaba que la unión monetaria redujera la influencia del Bundesbank alemán sobre el sistema monetario europeo; mientras que el canciller Helmut Kohl la consideraba como una forma de acercar a la Alemania unificada al resto de Europa. Y así como sucedía con Francia y Alemania, cada uno de los mandatarios tenía sus motivos para desear la unión⁹⁸.

De manera que, lanzado más desde un interés político que sobre la base de un objetivo económico, el euro incorporó un profundo defecto estructural: obligó a un sistema monetario unificado en diecinueve países con sistemas institucionales y fiscales muy diferentes⁹⁹. Entonces, como explican los profesores de la Universidad de Wharton, Mauro F. Guillen y Saikat Chaudhuri, cuando golpea una recesión, los países tienen poco margen para política monetaria, y tampoco obtienen recursos adicionales de Bruselas (como si tienen los estados estadounidenses de parte de Washington cuando esto sucede)¹⁰⁰. Los resultados han sido, evidentemente, el estancamiento económico, la implosión social y el caos político dentro de la Union.

⁹⁶ El término "Unión de Transferencias" es una expresión controvertida en los debates de política económica europea. La discusión se refiere a la equiparación financiera de los 27 estados a través de la expansión de paquetes de rescate, por ejemplo, préstamos y garantías que podrían convertirse en transferencias permanentes en caso de que los países receptores se encuentren en dificultades financieras. "A European transfer union". Reports on European Integration. EU Monitor 81. Deutsche Bank Research. Agosto de 2011. Págs 1-2.

⁹⁷ Weber, Ch.: "La Euro Crisis. Causas y síntomas". Friedrich-Alexander Universitaet Erlangen-Nuernberg, Institute of Economics. Alemania. 22 de Noviembre de 2013. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000200009#Cuadro4b

⁹⁸ Mongelli, F. P., "New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?". Documento de Trabajo del BCE N° 138, 2002.

⁹⁹ Boltho, A. y Carlin, W., "The Problems of European Monetary Union: Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour?". 31 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.voxeu.org/article/problems-eurozone>

¹⁰⁰ "La crisis Europea 2010. Crisis, contagio y ayuda de emergencia". ¿Qué le espera a la Union Europea?

Entrevista de Knowledge@wharton a los profesores de gestión de Wharton, Mauro F. Guillen y Saikat Chaudhuri, y Jean Salmona, presidente del comité editorial de ParisTech Review. Disponible en:

<https://www.economiapersonal.com.ar/wp-content/uploads/2010/05/la-crisis-europea-2010.pdf>

En resumen, uno de los efectos de la unión monetaria fue el de estimular sendas de crecimiento desequilibradas, separando las “economías de mercado coordinadas” del norte de Europa, grupo en el que se incluyen Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Finlandia y los Países Bajos, de las economías mediterráneas de la Europa meridional, donde están encuadradas España, Portugal, Grecia e Italia. Una eurozona construida únicamente sobre la base de un conjunto mínimo de normas que no poseía capacidad fiscal centralizada propia y cuyas facultades para tomar decisiones eran limitadas¹⁰¹.

La respuesta a la crisis del euro puso al descubierto una serie de paradojas políticas. Entre enero de 2010 y agosto de 2015, los jefes de Gobierno de la eurozona se reunieron entre ellos o con otros líderes de la UE la impactante cifra de 54 veces. Por un lado, estas reuniones reflejaban un nivel de cooperación sin precedentes. Pero por otro, volvían a marginar al Parlamento y a la Comisión, justamente lo que se quiso evitar con el Tratado de Lisboa. Cuando debía volverse más democrática, la UE volvía a su comportamiento tecnócrata¹⁰².

Mucho más que un conflicto económico, la crisis del euro fue política y simbólica, y por eso mismo, sembró la necesidad de discutir nuevos significados, como por ejemplo, debatir una “*Europa para el siglo XXI*” con Estados que conservaran su identidad nacional, pero a su vez, conformaran nuevas formas institucionales con una mirada global y una comunidad construida por ciudadanos que se sintieran protagonistas de una Europa estructurada “de abajo hacia arriba”¹⁰³.

En este contexto, el hecho de que los gobiernos europeos consiguieran finalmente articular paquetes de rescate para los gobiernos en problemas, constituyó un logro sorprendente y dio cuenta de un importante nivel de cooperación intergubernamental. Paradójicamente, el tortuoso proceso a través del cual se consiguió dicha colaboración fue galardonado a fines de 2012 con el Premio Nobel de la Paz. Siendo que, a pesar de sus graves dificultades, para el Comité Nobel, el proyecto europeo merecía la concesión por haber contribuido durante más de seis décadas a promover la paz y reconciliación, democracia y derechos humanos en Europa. Varios expertos en asuntos europeos coincidieron en que se trató de un impulso para aumentar la confianza de la Unión Europea, en momentos en que se encontraba en su punto más bajo¹⁰⁴.

¹⁰¹ Hall, P. A. :” The Euro crisis and the future of European Integration”. The Economic Foundations of the European Project. By for BBVA, In Search of Europe. Madrid. BBVA 2016. Disponible en: https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2016_insrchofeur.pdf

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Beck, U.: "Europa siempre ha estado en crisis". Diario La Nación. 19 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/cultura/europa-siempre-ha-estado-en-crisis-nid1573733/>

¹⁰⁴ ¿Merece la Unión Europea el Nobel de la Paz? Nota de la BBC News. 13 de Octubre de 2012. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121012_premio_nobel_paz_europa_dl

Mientras la situación económica se iba tranquilizando, los años siguientes no estuvieron desprovistos de sobresaltos. En noviembre de 2013, se inició el conflicto ucraniano que volvió a tensar peligrosamente las relaciones con Rusia.

El punto de partida tuvo sus raíces en el giro del presidente ucraniano Viktor Yanukovich a finales de 2013, cuando suspendió las negociaciones de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. A principios de 2014, las tensiones y los enfrentamientos serios en Kiev provocaron la huida del presidente Yanukovich y el establecimiento un gobierno interino. Para Rusia, Crimea representó siempre un territorio estratégico. Putin denunció un golpe y, tras una operación militar y un referéndum de autodeterminación, reivindicó el control de este territorio.

Cabe notar que el acuerdo de asociación entre Ucrania y la UE no pretendía ser un simple acuerdo de libre comercio. En realidad, fue un dispositivo para hacer que Ucrania formara parte del Espacio Económico Europeo y del Mercado Único, sujeto a la regulación de la burocracia europea¹⁰⁵.

Rusia advirtió en ello la proximidad de la alianza militar atlántica (OTAN) y percibió el significado de la expansión comercial de la Unión Europea sobre sus fronteras. Se sintió amenazada y reaccionó con dureza. Algunos, un tanto apresurados, creyeron ver el regreso a los tiempos del muro. Pero una Europa dependiente del gas y del petróleo ruso no podía darse el lujo de enfrentar otra crisis militar con horizonte impreciso. La anexión de Crimea por Rusia dio cuenta de su regreso como un jugador difícil, mostrando una recuperación económica, política y militar.

Los Acuerdos de Minsk, suscritos en septiembre de 2014 y febrero de 2015, sentaron las bases para una solución política al conflicto, pero no resultaron -hasta ahora- en el cese de la violencia.

Desde el comienzo de la crisis, la política europea hacia Moscú se basó en sanciones políticas y económicas. Pero no han sido suficientes para cambiar la actitud del Kremlin. Francia y Alemania han intentado promover un acercamiento diplomático, como fue la reincorporación de Rusia al Consejo de Europa, en junio de 2019, o el apoyo por parte de Emmanuel Macron al regreso de Rusia al G8¹⁰⁶. Igualmente sin demasiados resultados.

¹⁰⁵ Schmit, M.: “La crise en Ukraine”. La Revue Géopolitique. Diploweb.com. 10 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.diploweb.com/La-crise-en-Ukraine.html>

¹⁰⁶ Delestinne, P.: “La Politique Européenne de Voisinage face à la crise en Ukraine”. Eu-Logos. 20 de Noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.eu-logos.org/2019/11/20/la-politique-europeenne-de-voisinage-face-a-la-crise-en-ukraine/>

La última cumbre del “Formato Normandía” (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia) el 9 de diciembre de 2019 en París, no logró muchos avances en las negociaciones de paz. Es vital subrayar que Europa percibe a la actitud agresiva de Putin como una amenaza para todo el continente y no sólo para Ucrania.

Como se destaca durante el caso ucraniano así como en los mencionados anteriormente, los años de crisis fueron mostrando el ascenso de Alemania a una posición de cuasi hegemonía sobre los consejos de la UE. Si bien era inevitable que una Alemania reunificada mostrara cada vez más deseos de imponer sus intereses nacionales, su rol protagónico en la búsqueda de soluciones a las distintas crisis, la catapultó rápidamente hacia una posición de preeminencia y poder.

Como la define Peter Hall, Alemania es un *poder hegemónico reactivo*. En los próximos años, será clave lo que los alemanes consideren que implica su papel como líderes de Europa¹⁰⁷.

El rol de Alemania se hizo todavía más evidente durante la crisis migratoria que explotó en Europa en el verano boreal de 2015.

La primera crisis de migración sucedió tras la primavera árabe, a principios de 2011, cuando 23.000 migrantes provenientes de Túnez llegaron a la isla de Lampedusa, sur de Italia¹⁰⁸.

Desbordada, Italia empezó a incentivar a quienes llegaban a dejar la península para dirigirse a otro país del área de Schengen. Ante el repentino aumento de migrantes hacia las fronteras (especialmente la francesa), y las consecuentes disputas entre los países miembros, el Consejo Europeo tomó la polémica decisión de ajustar (endurecer) la política de Schengen. Algo hasta entonces impensado.

Estas medidas generaron importantes tensiones al interior de la Unión, sembrando una profunda desconfianza y recelo entre sus miembros.

La segunda ola se produjo en 2015, cuando se desencadenó un nuevo pico de arribos procedentes de zonas donde había conflictos armados en curso (guerra civil siria, guerra de Afganistán, conflicto iraquí). Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) las tres principales nacionalidades del más de un millón de refugiados que llegaron del mar Mediterráneo eran sirias (46,7%),

¹⁰⁷ Hall, P. A. :” The Euro crisis and the future of European Integration”. The Economic Foundations of the European Project. By for BBVA, In Search of Europe. Madrid. BBVA 2016. Disponible en: https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2016_insrochofeur.pdf

¹⁰⁸ “La crisis árabe / La otra cara de las rebeliones. Masivo escape de África a Europa”. Nota del Diario La Nación del 15 de mayo de 2011. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/masivo-escape-de-africa-a-europa-nid1373397/>

afghanas (20,9%) e iraquíes (9,4%)¹⁰⁹. Asimismo, el colapso de los controles fronterizos durante la Guerra Civil Libia (2014-presente) instigó el tráfico de personas a través de ese país¹¹⁰.

Es importante mencionar que el desplazamiento masivo de refugiados provocó que la ya inestable situación europea se agravara con el miedo al terrorismo, que si bien no produjo una crisis en si misma, en lo que hace a una mayor fragmentación entre los miembros, la ola de atentados terrorista en toda Europa la expuso a en una situación de peligro, en la que el riesgo de las fronteras abiertas generó una preocupación.

Ante estas circunstancias, la respuesta europea fue restringir aún más las medidas adoptadas respecto al acuerdo de Schengen. Esencialmente, se establecieron puntos de acceso, es decir, centros de crisis en países cuyas fronteras exteriores estaban sujetas a una presión considerable (en especial Grecia e Italia), y se instauró un plan de reubicación (“sistema de cuotas”) de refugiados. Sin embargo, en el mejor de los casos, los países miembro fueron lentos para implementar estas medidas, y ante una Comisión que se mostró muy poco estricta en el control del cumplimiento, algunos países directamente se negaron a aplicarlas¹¹¹.

Esta falta de reacción de la Comisión Europea contribuyó a aumentar el descontento entre los Estados, pero también entre los ciudadanos, reflejado en el Eurobarómetro de agosto de 2016: el 74% de los habitantes europeos calificaba la intervención de la Unión Europea como ineficiente, debiendo haber intervenido más y mejor¹¹².

La inflexible posición de los países del llamado Grupo de Visegrado, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, puso sobre la mesa algo que desde 2004 se rumoreaba en voz baja por los pasillos de Bruselas: la profunda división política y de valores, existente en Europa desde la incorporación de estos estados a la UE.

¹⁰⁹ Informe “Europe refugees & migrants emergency response. Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain. Página oficial del ACNUR, Enero – Diciembre 2015. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Monthly%20Arrivals%20by%20Nationality%20to%20Greece%2C%20Italy%20and%20Spain%20-%20Jan-Dec%202015.pdf>

¹¹⁰ Mapping Mediterranean migration. Nota del BBC News, del 15 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>

¹¹¹ “Bruselas abre expediente a tres países del Este por negarse a acoger refugiados”. Diario El País. 13 de Junio de 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/06/13/actualidad/1497362399_698761.html

¹¹² Informe Eurobarómetro “La crisis de la inmigración y los refugiados: las iniciativas del Parlamento Europeo”. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20160707STO36236/la-crisis-de-la-inmigracion-y-los-refugiados-las-iniciativas-del-pe>

La entrada de diez países a la Unión Europea en mayo de 2004 no estuvo acompañada de entusiasmo popular, ni mucho menos. Mal digerida por poblaciones occidentales, mal informadas y preocupadas por la competencia que representaban esos recién llegados poco conocidos, la ampliación aumentó la desconfianza, si no el rechazo de Europa. El miedo alimentó el discurso eurofóbico de ciertos partidos que animaron el sentimiento de que “Europa ya no protegía más”.

Fueron precisamente estas concepciones las que hicieron aflorar prejuicios conservadores y xenófobos¹¹³.

¿Qué era específicamente lo que estaba en riesgo en Europa?

C. El principio de la irreversibilidad

A lo largo de todos estos años de crisis, se fueron acumulando en vastos sectores sociales sentimientos de desencanto y desilusión con el funcionamiento del sistema. Diversos movimientos de carácter populista (tanto de izquierda como de derecha) supieron aprovechar la incapacidad de los gobiernos de turno y aventurar propuestas alternativas a la globalización, al multilateralismo y a la cooperación transnacional, construyendo una narrativa polarizante mediante la cual canalizaron el apoyo de buena parte del electorado¹¹⁴.

La decisión, por ejemplo, de la Canciller Merkel, de acordar asilo sin restricciones a 900.000 refugiados, desconcertó tanto a sus socios europeos como a la opinión pública alemana. Quizás ninguna otra frase de Merkel haya dividido tanto a su propia nación como aquel *Wir schaffen das!* (¡Lo lograremos!), muchos se preguntaron quién era ese “wir” (nosotros) y qué era lo que tenían que lograr.

Políticamente, el partido nacionalista de derecha (antiinmigración) “Alternativa para Alemania (AfD)” se benefició enormemente del descontento con la política de refugiados de Merkel, y logró un importante aumento de votos en varias elecciones locales, convirtiéndose en el partido de oposición más fuerte en las elecciones federales de 2017¹¹⁵.

¹¹³ Ferrero, R.: “La desunión europea”. Diario El Mundo, 15 de Septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/14/55f6e2a646163fb6058b4586.html>

¹¹⁴ Mongan, M.: “El populismo de derecha y el fin del «sueño europeo”. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. 12 de Noviembre de 2018.

¹¹⁵ Parmentier F. y Verluise P.: “Géopolitique de l’Europe trois décennies après l’ouverture du Rideau de fer”. Editions diplomweb. Paris 2020. Pág. 160.

El Brexit coronó este sentimiento de rechazo a las instituciones y políticas europeas.

El llamado “principio de irreversibilidad”, consagrado de forma tácita desde la década de 1950 en los tratados europeos, permitía el proceso ininterrumpido de construcción o integración europea¹¹⁶. La idea subyacente era avanzar hacia la realización de una Europa política, como un proceso irreversible que si bien tenía periodos conocidos de estancamiento más o menos largos, eran seguidos por periodos de recuperación más o menos fuertes, sin retroceder en la construcción¹¹⁷.

El Tratado de Lisboa dictaminó el fin de este principio, y el Brexit lo volvió real¹¹⁸.

Tras una campaña centrada en la inmigración y la economía, el 23 de junio de 2016 el 51,9% de los británicos votaron a favor de que el Reino Unido saliera de la UE, y terminaron por abandonar un proceso integrador en el que nunca habían estado cómodos. No sin razón el general francés Charles de Gaulle (1890-1970) vetó en dos ocasiones la entrada del Reino Unido en el Mercado Común con el argumento de que no eran “communitaires”, no tenían mentalidad comunitaria. A lo largo de 45 años de permanencia, los gobiernos británicos, para sostener la necesidad de estar en Europa, recurrieron siempre al argumento económico, el propio interés por encima de todo. Evidentemente, De Gaulle no estaba tan errado.

Es poco decir que el Brexit fue un traumatismo tanto hacia dentro del Reino Unido como hacia dentro de la Unión. Como tituló el diario francés *Le Monde*, fue un latigazo¹¹⁹. Sentó un precedente. Sin prisa pero sin pausa, este discurso fue ganando espacio político de forma progresiva, canalizando las fuerzas centrífugas en pos de la deconstrucción europea.

¹¹⁶ A diferencia de las condiciones de adhesión a la UE, que se abordan en el artículo 49 TUE, ni los Tratados Fundacionales, ni los sucesivos tratados modificatorios celebrados hasta la ratificación del Tratado de Lisboa, establecían cualquier disposición para el retiro (negociado o unilateral) de la UE o UEM. Se destacan tres posibles razones por las que los tratados han guardado silencio sobre este punto: primero, para evitar poner signos de interrogación sobre el compromiso de los Estados miembros con el logro de sus objetivos; segundo, porque prever la posibilidad de retirada podría haber aumentado su probabilidad; y tercero, porque prever esta posibilidad implicaba la abrumadora tarea de explicar el procedimiento y las consecuencias de la retirada. Por otro lado, la ausencia, hasta hace poco, de una cláusula de salida formal en el Derecho primario comunitario parece haber sido intencional, testificando el compromiso duradero de los Estados miembros con los objetivos de la UE y con la irreversibilidad del proceso de unificación europea.

¹¹⁷ Athanassiou, P.: “Withdrawal and expulsion from the EU”. European Central Bank, Legal working papers series. N10 Diciembre de 2009. Págs. 5-18.

¹¹⁸ Perron, R.: “L’Europe communautaire entre convergence et divergence de 1950 à 2019 : la construction ou l’intégration européenne entre engagement et défiance”. *La Revue Géopolitique*. Diploweb.com. 24 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.diploweb.com/L-Europe-communautaire-entre-convergence-et-divergence-de-1950-a-2019-la-construction-ou-l.html#nb3>

¹¹⁹ Bacqué, R., Bernard, Ph. y Ducourtieux, C.: “La saga du Brexit, saison 3: le chaos”. *Diario Le Monde*. 1 de abril de 2019.

El día después de la votación, en varios países miembros de la oposición pidieron que se llevaran a cabo referendos similares, entre ellos Austria, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Portugal y Eslovaquia. La Presidencia checa llegó incluso a proponer organizar un referéndum no solo sobre la pertenencia del país a la UE, sino también sobre la OTAN¹²⁰. Si en 2005 se encontraba presente en las cámaras de trece países miembro, para 2018, el euroescepticismo ya contaba con representación parlamentaria en veinticinco de los (entonces) veintiocho países de la Unión Europea¹²¹.

Mientras los líderes europeos terminaban de procesar el desconcierto del Brexit, la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos terminó por desestabilizarlos.

Durante su campaña presidencial, Trump se había referido al Brexit como algo fabuloso¹²², y había defendido en todo momento la actitud de los británicos en salirse del bloque. Este apoyo de la Administración Trump al Brexit quebró la solidaridad con Europa, debilitó a la Unión Europea como ejemplo de integración liberal, y puso en cuestión a la propia Alianza Atlántica.

Más aún, ni bien asumió su mandato, el nuevo presidente norteamericano encabezó movimientos contrarios al libre comercio y al multilateralismo en general; decretó la obsolescencia de la OTAN, a la que ahora veía como una herramienta para hacer frente a China en la que percibía el verdadero competidor económico y estratégico de los Estados Unidos. En mayo de 2018, oficializó su retiro del Acuerdo nuclear con Irán propinando un nuevo y duro golpe a la posición negociadora de la Unión Europea.

Finalmente, Trump se dedicó a demostrar, discreta o abiertamente, su apoyo al surgimiento de los movimientos populistas y euroescépticos en los países de la Unión Europea.

Así, el “vínculo atlántico”, base conceptual y práctica de Occidente, como bloque fundamentado en valores e intereses comunes, comenzó a resquebrajarse. Esta tendencia no hizo más que confirmarse a lo largo de los cuatro años del mandato de Trump.

¿Hasta dónde llegaría la paciencia de la Unión?

¹²⁰ Jhon, T.: “Is 'Czexit' Next? Czech Republic Calls for EU Referendum”. Revista Time. 1 de julio de 2016.

¹²¹ Aragón, L.: “Así ha ganado terreno el euroescepticismo en cada uno de los países de la UE”. Diario La Vanguardia, 29 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180429/443054697567/euroescepticismo-union-europea.html>

¹²² James, W.: Trump says Brexit to be 'a great thing". Reuters, 15 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-usa-trump-britain-idUKKBN14Z0XU>

D. De la crisis existencial al relanzamiento

La sumatoria de crisis hizo a los miembros de la UE tomar conciencia de su interdependencia. El patrón debía ser el de más integración y no menos, y de más competencias, y no menos.

Esto era lo que había previsto Jean Monnet cuando dijo: *“los hombres solo aceptan los cambios por necesidad y no ven la necesidad más que en las crisis; Europa no se hará de golpe sino a golpes de crisis, y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den”*¹²³.

Durante el primer semestre del 2017 tuvieron lugar importantes elecciones que consiguieron frenar el populismo en Europa. Fueron los casos de Países Bajos, Alemania y, sobre todo, la victoria del ferviente europeísta Emmanuel Macron en Francia. El tándem Macron-Merkel quedaba establecido y se declaraba preparado para actuar como motor del relanzamiento de la UE.

No fue casual que, a lo largo de ese año, se dieran significativos gestos en pos de organizar un relanzamiento de la UE con distintos planteamientos, como las migraciones, el euro, la política social, la defensa, la educación y una nueva diplomacia hacia el este para hacer frente a pretensiones geoestratégicas de Rusia y de China.

En su discurso anual sobre el estado de la Unión, Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, dijo: *"El viento vuelve a llenar las velas de Europa. No avanzaremos si no lo aprovechamos. (...) dentro de unos años lamentaremos más las cosas que no hicimos que las que hicimos. Ahora es el momento de construir una Europa más unida, más fuerte y más democrática para 2025"*¹²⁴. No fue el único que intentó hacer flamear la bandera del relanzamiento de la UE.

Macron, recién asumido como Presidente de Francia, vio la oportunidad de conquistar el vacío de liderazgo en el seno de la UE e impulsar una *“Europe souveraine, unie et démocratique”* (Europa soberana, unida y democrática). El gobierno francés volvía a enarbolar las mismas banderas que proponía Schuman 70 años atrás.

A través de un vibrante discurso en La Sorbona¹²⁵, y coincidiendo con el repliegue de EEUU y el auge de China, el jefe del Estado francés instó a relanzar la integración de la UE proponiendo medidas profundas en áreas clave como la creación de una fuerza militar común, un sistema de inteligencia europeo

¹²³ Monnet, J.: "Memoires", Fayard, Paris 1976. Págs.129 y 488. Traducción propia, versión original en francés.

¹²⁴ Discurso del Presidente Jean-Claude Juncker sobre el Estado de la Unión 2017. Pagina oficial de la Comision Europea. Bruselas, 13 de septiembre de 2017.

¹²⁵ Discurso del Presidente Macron “Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”. Pagina oficial del Eliseo. 26 de Septiembre de 2017.

integrado, una mayor protección de sectores estratégicos, una política fiscal común frente a los gigantes tecnológicos (GAFA), entre otros.

Lamentablemente, el optimismo inicial fue aminorando, y fueron tímidos los avances sobre los ambiciosos planes trazados por Macron para la refundación de Europa. Aquella euforia quedó eclipsada por desafíos como el auge de los nacionalismos y populismos -como la victoria del populista Viktor Orban en Hungría, el triunfo del populismo en Italia, o la entrada del ultraderechista Partido Liberal (FPÖ) en el gobierno austriaco- las arduas negociaciones del Brexit, las disputas sobre políticas migratorias o la reforma de la eurozona, antagónicas en el seno de la Unión.

A principios de 2019, Emmanuel Macron y Ángela Merkel renovaron su histórico pacto de amistad firmando el Tratado de Aquisgrán, actualizando el suscrito cincuenta y seis años antes en París por Charles De Gaulle y Konrad Adenauer. El espíritu del Tratado estaba más en la demostración de fuerza ante el populismo y los euroescépticos, de cara a las próximas elecciones europeas. Presente en el momento de la firma, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk dijo: *“Me gustaría creer que el nuevo Tratado franco-alemán revivirá la fe en el significado de solidaridad y unidad”*, seguido de una advertencia en contra de que la alianza entre París y Berlín actuara por su cuenta, amenazando con ello la idea de Europa y su integración.

Tusk, que creció en la Polonia comunista, se caracterizó siempre por ser un multilateralista convencido de que el único camino era el de la unidad. Al tomar posesión de su cargo, advirtió tener la impresión de que *“la historia ha atrapado a Europa. Los adversarios que nos rodean son cada vez más fuertes y nosotros estamos más divididos (...) en momentos en los que la geopolítica regresa a Europa, necesitamos estar unidos y ser fuertes (...) Busquemos siempre aquello que nos une. Unidos en la diversidad”*.

Las elecciones europeas de mayo de 2019 si bien no tuvieron el resultado temido por los líderes europeos, resultaron en una victoria pírrica, con el final de cuarenta años de mayoría absoluta para los dos principales partidos del Parlamento Europeo: los conservadores del Partido Popular Europeo (PPE) y los socialdemócratas (PSE), en beneficio de los Verdes y de los centro-liberales, que tampoco lograron mayoría absoluta. Aunque en menor medida de lo esperado, la elección vio un avance de los partidos euroescépticos, principalmente de extrema derecha. Entre los tres grupos de extrema derecha (Identidad y Democracia; Conservadores y Reformistas Europeos, y Europa de la libertad y la Democracia), y el grupo

Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (extrema izquierda y comunistas) pasaron a ocupar 189 asientos (de un total de 705¹²⁶), frente a los 155 que lograron en 2014.

La celebración del resultado se basó sobre todo en haber logrado la capacidad de bloqueo a los nuevos funcionarios euroescépticos que vinieron a sembrar el debilitamiento de la UE, esta vez desde adentro.

Por otro lado, el desempeño de los partidos ecológicos y verdes, cambió la lógica de alianzas imperante, imponiendo la formación de futuros nuevos pactos. Además, dadas las puntuaciones de los partidos verdes en los diferentes países, la emergencia climática será sin duda un tema central en el futuro.

Finalmente, resulta interesante destacar un interrogante en la relación con la histórica base democrática de la UE.

Como fuere mencionado, el número de escaños ganados por los grupos eurófobos de ambos extremos fue de 189, un número relativamente bajo. Sin embargo, es importante detenerse en su distribución por país (por año de ingreso): Italia (34 escaños), Francia (29), Alemania (17), Bélgica (7), Países Bajos (5), Dinamarca (2), Irlanda (4), Grecia (7), España (10), Portugal (4), Austria (3), Finlandia (3), Suecia (4), República Checa (7), Eslovaquia (2), Estonia (1), Hungría (14), Letonia (2), Lituania (1), Polonia (27), Rumania (1), Chipre (2), Bulgaria (2), y Croacia (1)¹²⁷.

Resulta que el número de eurodiputados de extrema derecha y de extrema izquierda es casi igual entre los países de Europa occidental, y los de Europa del este. Por lo que no son necesariamente los países democráticos más antiguos los que menos han cuestionado los fundamentos de la democracia.

A la luz de los resultados, Donald Tusk manifestó una reflexión que aclaró el trasfondo de las preocupaciones: *“aún estos (débiles) resultados son demasiado. ¿Acaso significa que dentro de cinco años, esas fuerzas ocuparán más de la mitad de los escaños y que, dentro de diez, nos conducirán a la debacle? Todo depende de cómo reaccionemos. Si no somos capaces de defender los valores más fundamentales, significará que no nos los merecemos*¹²⁸.

¹²⁶ Antes la salida del Reino Unido de la UE, el Parlamento Europeo tenía 751 escaños. Los números se han actualizado a 2021 según la página oficial del Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/meps/es/home>

¹²⁷ Perron, R.: “L’Europe communautaire entre convergence et divergence de 1950 à 2019 : la construction ou l’intégration européenne entre engagement et défiance”. La Revue Géopolitique. Diploweb.com. 24 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.diploweb.com/L-Europe-communautaire-entre-convergence-et-divergence-de-1950-a-2019-la-construction-ou-l.html#nb3>

¹²⁸ Michnik, A., Kurski, J. y Wielinski, B.. Entrevista a Donald Tusk, publicada el 11 de mayo de 2019 en el Diario La Vanguardia, España. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190511/462154517580/elecciones-europeas-26m-donald-tusk-consejo-europeo-brexit.html>

Es en su seno interior donde Europa se ha visto amenazada. Los ataques a la democracia y el estado de derecho se tornan mucho más graves si se entiende que los países que atentan contra ella son sus propios miembros.

Mientras tanto, y a tres años del referéndum en el que se inició la onda expansiva populista, el Brexit seguía sin concretarse. El proyecto de acuerdo con la Unión fue rechazado una y otra vez sin llegar a un compromiso, con un Reino Unido bloqueado sin poder salir de la UE como tampoco permanecer en ella.

En Londres, la crisis política se convirtió en una crisis constitucional. El Brexit, del que ya nadie sabía su propósito, ni su contenido, ni su calendario, creó incertidumbre sumiendo al Reino Unido y a la Unión Europea en una parálisis sin fin.

En una lectura constructivista-realista, los golpes de las crisis fueron haciendo que los intereses e identidades nacionales fueran más fuertes que una identidad europea común. La crisis del euro y, sobre todo el Brexit, dieron la sensación de que era posible una desintegración en pos de más Estado y menos Unión. Pero aquí es importante no confundir la causa y la consecuencia. En palabras del historiador francés Nicolas Baverez, *no es Europa la que deshace las naciones, sino la crisis de las naciones la que amenaza a Europa*¹²⁹.

Para algunos, este divorcio podía ser la gran oportunidad de quitar el freno y pisar el acelerador para avanzar hacia una Unión más firme, sentida y verdadera. Ya que desde los años de Thatcher siempre habían sido los británicos los reacios a “más Europa”. El gran salto hacia adelante que debía dar la UE podía fraguarse si los países, sus políticos y sus pueblos se ponían a la altura de las circunstancias.

¿Cómo reprogramar los objetivos de la Unión en un escenario intempestivo?

E. Covid: Europa ante el vértigo de su impotencia

El año 2019 puso fin a la Comisión Juncker. Charles Michel asumió la presidencia del Consejo Europeo el 1 de diciembre de 2019, como sucesor de Donald Tusk, y Úrsula von der Leyen se convirtió en presidenta de la Comisión Europea. El recambio de autoridades clausuró un quinquenio de consecutivos tormentos, aunque con algunos lapsos de progreso.

¹²⁹ Baverez, N.: “Brexit : le piège diabolique de la démagogie”. Publicado en su sitio nicolasbaverez.com el 25 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nicolasbaverez.com/2019/03/25/4111/>

El clima económico internacional era mucho menos optimista de lo que había sido en los últimos años, y en consecuencia, las perspectivas de crecimiento económico en Europa se debilitaron. Tras siete años de crecimiento sostenido, todo apuntaba a que la economía experimentaría un período prolongado de crecimiento e inflación más moderado¹³⁰.

En base a la importante incertidumbre política (Brexit, guerra comercial entre Estados Unidos y China, etc.) los riesgos externos hacían aún más necesario fortalecer los pilares internos de crecimiento, inversión y consumo privado.

El aumento de la deuda pública fue uno de los principales legados de las crisis. Según simulaciones a largo plazo, sin una mayor consolidación fiscal, la deuda pública de muchos países lograría un equilibrio respecto del pacto de estabilidad (3% de déficit y 60% de deuda con respecto al PIB) recién en 2035. Lo cual volvía a plantear la cuestión de la sostenibilidad de esta regla¹³¹.

Mientras tanto, el estado del Brexit permanecía indefinido, lo cual también dificultaba anticipar sus inevitables impactos económicos, una situación que seguía alimentando las críticas hacia la Unión.

Frente a este escenario, en su primer discurso ante el Parlamento Europeo, Úrsula von der Leyen prometió liderar una Comisión que evitara situaciones que, en palabras del presidente francés, debilitaran a Europa y la hicieran “desaparecer geopolíticamente”.

Con el mercado más grande del mundo, la mayor fuente y primer destino de inversión extranjera directa, el segundo gasto en defensa más alto (después de Estados Unidos), 55.000 diplomáticos y el mayor presupuesto de asistencia para el desarrollo del mundo, la Unión Europea necesitaba recobrar su peso como bloque, superando la fragmentación entre y al interior de los Estados y las instituciones de la UE¹³².

En su propuesta “comisión geopolítica”, von der Leyen planeaba dedicar los primeros años de su gestión a liderar el reposicionamiento europeo, a “configurar un orden mundial mejor”, pero sobre todo, a trabajar en pos de un saneamiento al interior de la casa y los vínculos entre sus miembros.

El nutrido abanico de propuestas incluía fomentar y proteger los intereses de Europa a través de un comercio abierto y justo, liderar la respuesta europea al cambio climático, conquistar las tecnologías clave y velar por que fueran de propiedad europea, ocuparse de la cuestión de la defensa -una “autonomía

¹³⁰ La UE en 2019 – Informe General. Pagina Oficial de la Union Europea, disponible en: <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2019/es/>

¹³¹ Blot, C.; Creel, J. et all.: “Des défis à venir pour l'Union Européenne”. Policy Brief N47. Sciences Po, OFCE, Paris. 5 de Febrero de 2019.

¹³² Leonard M.: “Una Comisión Europea “geopolítica”. Diario El País. 3 de Diciembre de 2019.

estratégica europea” como balance a la relación transatlántica-, desarrollar un mecanismo de control de inversiones extranjeras en sectores sensibles y estratégicos, reforzar la Agencia Europea de Ciberseguridad, repositionar al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo como contrapesos creíbles a la Nueva Ruta de Seda (OBOR) de China, y reforzar las fronteras exteriores para recuperar el espacio Schengen plenamente¹³³.

Estas eran las áreas primordiales en las que la UE potencialmente podría convertirse en un actor global clave, capaz de competir con otras grandes potencias.

Pero, a un mes de estas declaraciones, se abrió un nuevo capítulo en la historia, completamente inesperado. Mucho más pronto de lo pensado, todos estos objetivos de gestión quedarían en suspenso.

Cuenta Joseph Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, que al momento de asumir sus funciones, en diciembre de 2019, el mundo ya venía atravesando varios movimientos tectónicos. Para los europeos, sus valores estaban siendo puestos a prueba, principalmente la cooperación multilateral y la solidaridad entre países¹³⁴. En el ámbito económico, el crecimiento era tenue, las deudas cada vez más grandes y la desigualdad cada vez más profunda. El comercio, la tecnología, la inversión, el turismo y otras vías de creciente cooperación se habían vuelto instrumentos de poder y terrenos de intensa competencia. Además de varias crisis que se gestaban en el vecindario de la UE y la escalada de las tensiones sino-norteamericanas.

Así recibieron el embate repentino del COVID-19. Y como el resto del mundo, no estaban preparados.

El 31 de diciembre de 2019 China advirtió sobre la aparición en la ciudad de Wuhan de una serie de casos de neumonía de origen desconocido. Se había detectado un foco epidémico causado por un nuevo coronavirus, extendiéndose rápidamente a otras partes de China. La Organización Mundial de la Salud reconoció oficialmente el coronavirus como SARS-CoV-2 y la enfermedad provocada pasó a llamarse COVID-19. El virus fue propagándose a ciudadanos de diversos países, generando contagios entre personas fuera de China y obligando a la OMS a decretar la emergencia internacional.

El 28 de enero se detectó el primer caso de contagio entre humanos en Alemania, de personas que no habían viajado a China. La Presidencia croata (a cargo de la presidencia rotativa del Consejo) decidió

¹³³ Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo pronunciado por Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, Estrasburgo, 27 de Noviembre de 2019. Pagina oficial de la Union Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_es.pdf

¹³⁴ Borrell, J.: “The Year Ahead 2021”. Project Syndicate. 7 de enero de 2021.

activar el mecanismo de la UE para situaciones de crisis (IPCR), con el objetivo de agilizar el intercambio de información, facilitar la colaboración y coordinar una respuesta a nivel político.

En pocos días, a la multiplicación de contagios le sucedió la vorágine de testeos, repatriaciones, la desesperada búsqueda y desabastecimiento de material sanitario, los primeros cierres de fronteras y cancelaciones de eventos internacionales. Mientras el número de víctimas en el continente europeo aumentaba, llegaron los primeros aislamientos.

El 10 de marzo, se reunieron por primera vez todas las autoridades de las instituciones europeas para debatir la situación en relación a la –ya declarada- pandemia. Definieron cuatro prioridades: limitar la propagación del virus; garantizar el suministro de equipos médicos; promover la investigación para el desarrollo de una vacuna; y dar respuesta a las consecuencias socioeconómicas. Asimismo, instaron a restringir los viajes no esenciales hacia y dentro de la UE.

Enseguida, los Líderes del G7 reconocieron a la pandemia de COVID-19 como una tragedia humana y una crisis de salud global, con importantes riesgos para la economía mundial.

Se suele citar a Vladimir Lenin como autor de la frase: "Hay décadas en las que no pasa nada y semanas en las que pasan décadas", palabras muy poderosas para describir la sensación vivida en aquellos primeros meses que parecieron eternos.

El inicio de la pandemia golpeó duramente a la UE. Durante el mes de marzo los fallecimientos escalaban a una razón constante de 2.300 muertes diarias. Al mes de abril, con un total de 909.673 casos diagnosticados y 75.011 fallecidos, Europa era el continente más afectado por el COVID-19 que ya se había cobrado 109.133 vidas en el mundo, es decir un 70% del total¹³⁵.

Con 19.468 y 16.972 fallecimientos respectivamente, Italia y España se convirtieron en el primer y segundo países mas afectados del mundo, superando ambos el número de muertos registrados en China (3.292)¹³⁶.

La inaudita velocidad de propagación del virus y sus estragos contrastaban con una desesperante parálisis por parte de la dirigencia de la UE. Ante la mirada atónita de sus ciudadanos, y la vergüenza mundial por una imagen de desunión, los veintisiete aplazaban sistemáticamente sus jornadas de negociación, en las que no podían alcanzar un acuerdo sobre el Plan de recuperación.

¹³⁵ “Más de 75.000 muertos por coronavirus en Europa”. Nota de la Deutsche Welle. 14 de abril de 2020.

¹³⁶ Sanchez, H.: “COVID-19: Italia y España baten récords de muertos”. Nota para el sitio RFI, 28 de marzo de 2020.

En una de sus alocuciones, el jefe del gobierno de Portugal, António Costa, dijo *“ahora no se trata de economía, ni de empleos. Se trata de vidas humanas. Si la Unión Europea no hace ahora lo que tiene que hacer, está acabada”*¹³⁷.

La crisis volvía a situar en primera plana de los debates públicos la evidente falta de solidaridad entre los estados miembros de la Unión. Asimismo, el fantasma de la fragmentación del euro volvía a aparecer, restaurando la vieja brecha entre “los del norte y los del sur”.

Esta vez, el bloque de países llamados “frugales” (por ser los más austeros y los únicos en cumplir con las exigencias del Tratado de Maastricht, una deuda por debajo del 60% del PBI y un déficit estructural menor a 3%), eran partidarios de que cada país saliera de la crisis con sus propios recursos. Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca (y más adelante, Finlandia), no veían con buenos ojos mutualizar la deuda, tal como pedía “el sur”, integrado principalmente por Italia, España, Portugal y Grecia, quienes reclamaban emisiones de deuda conjuntas argumentando que esta crisis había sido provocada por una causa externa, afectando a todos los países, aunque de manera dispar. El eje París-Berlín, si bien se concibió como un intermediario entre ambos bloques, terminó por posicionarse junto a este último.

El miedo es la respuesta instintiva a lo desconocido¹³⁸. Ante esta nueva desunión, muchos estados miembros se inclinaron por el *“chacun pour soi”*, dejar que cada uno se las arreglara como pudiera, y aunque se trató de comunicar lo contrario, la realidad mostró que los actos de apoyo entre los miembros tardaron en llegar¹³⁹. La pandemia era global, pero todos actuaban mirando hacia adentro¹⁴⁰.

“El virus ha vuelto (...) La falta de solidaridad hace que la Unión Europea corra un peligro mortal”. A los 94 años y retirado de la vida pública, el antiguo Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors (1985-1995), padre de la Europa moderna, lamentó la incapacidad de los Jefes de Estado y de Gobierno de estar a la altura de las circunstancias¹⁴¹.

Como fuere mencionado, el precio que hubo que pagar por la crisis de 2008 fue infinitamente alto: se dejó a mucha gente atrás y se quebró el contrato social, allanando el terreno a movimientos nacionalistas y populistas, entre cuyas últimas consecuencias se dio la salida del Reino Unido.

¹³⁷ Alonso, A.: “La vergüenza de Europa”. El Independiente. 28 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/politica/2020/03/28/la-verguenza-de-europa/>

¹³⁸ Alconada Mon, H.: Entrevista a Fareed Zakaria. “Pausa”, Ediciones Planeta. Enero de 2021.

¹³⁹ Védrine, H.: “Et après ?” Edition Fayard. Paris. Edición de Kindle. Pág. 24.

¹⁴⁰ Alconada Mon, H.: Entrevista a Moises Naim. “Pausa”, Ediciones Planeta. Enero de 2021. Pág. 121.

¹⁴¹ Ravelin, S.: “Le manque de solidarité est un danger mortel pour l'Europe, selon Jacques Delors”. Nota en el Diario Le Figaro. 28 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/politique/le-manque-de-solidarite-est-un-danger-mortel-pour-l-europe-selon-jacques-delors-20200328>

Doce años después de aquello, la UE volvía a encontrarse ante una situación sin precedentes que ponía a prueba la fortaleza no sólo de los sistemas sanitarios de los Estados de la Unión, sino la continuidad y supervivencia de sus sistemas democráticos, sociales y económicos.

*“Los italianos ya están arriando la bandera europea”*¹⁴². En Italia, la crisis confirmaba un nuevo declive del apoyo de los ciudadanos a Europa, un declive que ya era bastante arriesgado luego de las primeras crisis económicas y, particularmente, luego del desborde de los refugiados.

A instancias del Movimiento Cinco Estrellas, uno de los dos partidos de la coalición gobernante, el gobierno italiano eligió a China y Rusia como sus principales socios de gestión de crisis. Como resultado, el debate público y político de Italia se centró en la “diplomacia de los barbijos chinos” más que en las medidas de solidaridad de la UE. De esta forma, Italia se situaba en una dinámica peligrosa para Europa. Temerosos de una emergencia nacional e impredecible en la que se encontraban, los ciudadanos italianos veían en China una fuente de apoyo rápido que les ayudaría a superar las primeras etapas de la crisis¹⁴³.

Esto se debe en parte a que las emociones han jugado un papel excepcionalmente destacado durante la pandemia. El COVID-19 ha alterado la vida de todos ciudadanos, italianos, europeos, y de todo el mundo, desde el punto de vista médico, económico o social.

A fines de marzo, el diario La Repubblica titulaba “La brutta Europa” (la peor Europa), y recalca la declaración del Jefe de Gobierno, Giuseppe Conte: *“Estamos solos”*. El 10 de abril, una encuesta del Instituto Italiano Tecnè¹⁴⁴ indicó que en caso de un referéndum sobre la pertenencia a la Unión Europea, el permanecer obtendría el 44% de los votos y el “Italexit” el 42%, lo cual mostraba el nivel de la desconfianza en uno de los países fundadores de la Europa de los Seis. Por su tamaño (la tercera economía más grande de la zona euro), su enorme deuda (que superará el 150% de su PIB) y la presión populista, Italia representa un riesgo especial para la Unión.

Esta situación preocupó especialmente a París y Berlín. Si la UE quería evitar los errores del pasado, debía acelerar las muestras de solidaridad europea.

En mayo de 2020, el presidente francés Emmanuel Macron y la canciller alemana Ángela Merkel se pusieron al frente y propusieron la creación de un fondo de recuperación europeo, sentando, una vez más,

¹⁴² José Ignacio Torreblanca, director del European Council on Foreign Relations (ECFR) en Madrid.

¹⁴³ Coratella, T.: “Crisis communication: Italy, the coronavirus, and European solidarity”. European Council on Foreign Relations. Roma, 16 de Junio de 2020. Disponible en:

https://ecfr.eu/article/commentary_crisis_communication_italy_the_coronavirus_and_european_solidari/

¹⁴⁴ Disponible en: <https://www.dire.it/10-04-2020/446061-sondaggio-dire-tecne-aumentano-gli-italiani-che-vorrebbero-uscire-dallue/>

las bases para el futuro de Europa. La combinación del ímpetu franco-alemán, representó una reverencia a los grandes impulsos del pasado.

Esta idea fue retomada por la Comisión Europea bajo el nombre de Next Generation EU, una especie de “Plan Marshall”¹⁴⁵, para usar las palabras de la Presidente de la Comisión, por un total de 750.000 millones de euros (908.000 millones de dólares) en desembolsos, la mayor parte (390 mil millones) en forma de subvenciones a través del presupuesto europeo, y la otra (360 mil millones) en forma de préstamos de la Comisión a los Estados. Esta suma se añade a los créditos del marco financiero plurianual 2021-2027, aprobado por el Consejo Europeo tras dos años de negociaciones, por un importe de casi 1.100.000 millones de euros a lo largo de 7 años (es decir, 150.000 millones de euros anuales). También se suma al programa de recompra de activos del BCE (750.000 millones), decidido en marzo de 2020, y a los mecanismos de préstamo aprobados por el Eurogrupo en abril de 2020 (540.000 millones)¹⁴⁶.

Se trata de un inmenso paquete de recuperación por casi 2 mil millones de euros. Incluso después de la crisis económica mundial de 2008 y la crisis de la eurozona en 2010, tales cantidades no se habían alcanzado y esto demuestra la importancia del compromiso solidario común que se alcanzó.

Parte de esta deuda comenzará a reembolsarse conjuntamente a partir de 2028, durante un período muy largo (30 años). De manera que lo que se creó, es una deuda pública europea a largo plazo. Este punto es de especial relevancia, ya que se reconoce por primera vez el principio de deuda común en nombre de todos los Estados miembros, un alejamiento significativo respecto de la política tradicional de la UE (en particular desde el punto de vista alemán), un punto de inflexión sin precedentes para la construcción europea, y una fuerte señal de solidaridad en el continente.

Una vez más, la posición de Alemania fue crucial. Sin su decisión, hubiera sido imposible acordar un paquete de estímulo y superar la resistencia de los "frugales". Y lo hizo, no solamente por interés propio (como dijo la propia Merkel, “*a Alemania solo le irá bien si a Europa le va bien*”¹⁴⁷), sino porque estaba a punto de asumir la presidencia del Consejo, lo que la obligaba a defender los intereses europeos. Alemania, a diferencia de la crisis del euro, supo mostrar liderazgo y responsabilidad europea.

¹⁴⁵ Discurso de la Presidente von der Leyen en el pleno del Parlamento Europeo. 16 de abril de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_20_675

¹⁴⁶ Lefebvre, M.: “Plan de relance à 750 milliards d’euros : le nouveau souffle de l’Union européenne?”. La Revue Géopolitique. Diploweb.com. Paris, 13 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.diploweb.com/Plan-de-relance-a-750-milliards-d-euros-le-nouveau-souffle-de-l-Union-europeenne-Un-entretien-avec.html>

¹⁴⁷ Valero, C.: “Merkel: “No estamos al final de la pandemia, sino al principio”. Nota en el Diario El Mundo. 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/23/5ea147fd21efa0e7288b464e.html>

Sin embargo, debemos anticipar que tanto Alemania como los "frugales" intensificarán la presión para que se paguen las deudas, se consoliden las finanzas públicas, y se lleven efectivamente a cabo las reformas estructurales prometidas. Hay que recordar que este proceso, no solamente no será sencillo, sino que además habrá que considerar las nuevas olas de confinamientos parciales en muchos países de Europa y el consecuente empeoramiento de las previsiones económicas para 2021.

Retrasos en la vacunación, lentos procesos burocráticos, falta de solidaridad entre sus miembros... más tarde o más temprano, el COVID-19 ciertamente será derrotado. Pero antes de ser vencido, corre el riesgo de convertir el proyecto europeo en su víctima colateral.

¿Será el COVID-19 el golpe de gracia para la Unión Europea?

F. Solidaridad y Liderazgo Europeo

Según el politólogo y analista en geopolítica, Dominique Moïsi, la pregunta incómoda pero merece ser formulada. El divorcio entre la UE y sus ciudadanos seguirá profundizándose si Europa se demuestra incapaz de erigirse, unida, sólida y solidaria, frente a los desafíos planteados por la pandemia¹⁴⁸.

Lo complicado de esta crisis que acecha a Europa es que además de sus terribles efectos sobre la salud y la economía, el virus atacó dos puntos neurálgicos y sensibles de la Unión: expuso la falta de solidaridad entre sus miembros, por un lado, y reveló lo inadecuado, si no lo frágil, del accionar de sus líderes.

Es importante recordar que, como uno de los pilares fundamentales de la integración europea, la solidaridad entre los estados, junto con el deseo de una paz duradera, fue una de las fuerzas impulsoras de los padres fundadores, y desde entonces, uno de los valores universales sobre los que se asienta la Unión.

Este valor común debía guiar las acciones de la Unión y proporcionar la unidad necesaria para hacer frente a los desafíos de la sociedad.

Si bien el principio de solidaridad está consagrado en el artículo 2 del TUE y en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales¹⁴⁹, fue particularmente destacado en el preámbulo del Tratado de Maastricht, y luego en el de Lisboa, creando la "cláusula general de solidaridad"¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Moïsi, D.: "Covid : l'Europe face au vertige de son impuissance". Informe para el Instituto Montagne, Paris, 9 de marzo de 2021.

¹⁴⁹ Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht. Título 1, art. 2.

Las disposiciones del Tratado de Lisboa exponen los imperativos de cooperación solidaria entre Estados, pero no están acompañadas de sanciones reales. La mencionada nueva cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE) vino a institucionalizar esta práctica ya existente. Sin embargo, a diferencia de la también nueva cláusula de defensa mutua (art. 42.7 TUE), que dispone que todos los Estados miembros están *obligados* a prestar ayuda a otro Estado miembro que sea objeto de agresión, la cláusula de solidaridad solamente prevé que la Unión y sus Estados miembros *presten asistencia* a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano¹⁵¹.

Por lo tanto, la solidaridad entre los Estados miembros aparece como principio fundacional de la Unión y como uno de sus objetivos fundamentales, pero no queda explicitado el valor jurídico de estas solidaridades manifestadas en los tratados, o al menos no están relacionadas con mecanismos jurídicamente vinculantes que exijan su cumplimiento¹⁵².

De manera que el ejercicio de la solidaridad no es impuesto, sino que responde a intereses comunitarios, como los que inspiraron al célebre Plan Schuman.

Sin embargo, debido a las múltiples crisis que vienen desafiando a Europa interna y externamente, la solidaridad europea se ha visto sometida a tensiones y cuestionamientos. La crisis económica y financiera; el terrorismo; la crisis migratoria; el populismo y nacionalismo, parecen haber desgastado los lazos y cohesiones sociales dentro de la Unión, y con ello los intereses por el proyecto europeo común.

Se vuelve entonces necesario renovar dicho interés común que preside el surgimiento de aquella solidaridad. La cohesión interna de la UE depende de ello. Rescatando las palabras de Jean Monnet, "*Haz que los hombres trabajen juntos. Demuéstrales que, más allá de sus diferencias y límites geográficos, existe un interés común*".

Como fuere mencionado, en los inicios de la pandemia, se puso de manifiesto que los estados miembros de la UE perseguían sus propios intereses independientemente de lo que era de interés para la Unión. La solidaridad de la UE, que en palabras del ex presidente Jean Claude Juncker, es "el pegamento que

¹⁵⁰ Umbach, G.: Data dossier "What defines solidarity in Europe?". Informe realizado por el equipo de GlobalStat del Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo. Pagina Oficial de la European University Institute. Florencia, 10-12 de Mayo 2018. Pág. 3.

¹⁵¹ Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Tratado de Lisboa, Base jurídica. Resolución del Parlamento Europeo sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE: dimensiones política y operativa. Pagina Oficial del Parlamento Europeo. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>

¹⁵² "La solidarité entre États Membres de l'Union Européenne". Exposición oral realizada por estudiantes del Master II Investigación en Derecho comunitario y Europeo. 5ª Jornada de Maestrías organizada por el Centro Europeo de Estudios e Investigación Jurídica. Universidad Montesquieu-Bordeaux. 19 marzo de 2010. Págs. 5 a 7.

mantiene unida a la Unión"¹⁵³, pareció volverse un mito. Un mito que también pudo verse en el – desarticulado- cierre de fronteras entre los estados miembros. Algo sorprendente, considerando que se trata de una de las piedras angulares de la Unión. Inclusive en su comportamiento hacia el exterior, “El mito” se vio graficado con el lamentable episodio de la prohibición de exportación de la vacuna AstraZeneca hacia países necesitados¹⁵⁴.

Winston Churchill una vez dijo: “*Nunca desaproveches una buena crisis, esconde una oportunidad que nunca hay que desaprovechar*”. La pandemia, al revelar este mito de la solidaridad de la UE, plantea interrogantes sobre el futuro desarrollo de la UE. Que pueden ser negativos, si no emerge la voluntad política de actuar o, en palabras de Úrsula von der Leyen, pueden convertirse en una “promesa de oportunidad”¹⁵⁵, y ser capitalizados para lograr un equilibrio entre intereses, necesario para el ejercicio de una gobernanza europea creíble.

Es precisamente esta credibilidad la que la UE debe recuperar. Cuando los valores son burlados abiertamente por los Estados miembros, y la Unión no se inmuta -o muy poco-, aumenta la decepción y falta de identificación por parte de los ciudadanos con el proyecto europeo. El divorcio entre la Unión y sus ciudadanos seguirá profundizándose si Europa no se muestra capaz de dar respuestas rápidas, claras y coherentes a las preocupaciones de sus pueblos.

En este sentido, consultado recientemente acerca de la crisis sanitaria actual y sus posibles consecuencias, Fernando Henrique Cardoso lamentó la falta de liderazgos con visión. “*Tras las guerras mundiales, grandes liderazgos sufrieron juntos. Los líderes de hoy son menos fuertes y creen que cada uno debe defender su país (...) En política se inventa el futuro, y para eso se requiere liderazgo, y da la impresión que hoy estamos en falta*¹⁵⁶”. En la misma línea, el escritor israelí Yuval Noah Harari sostiene que “*la falta de solidaridad global y liderazgo representan un peligro inmenso*”¹⁵⁷.

Durante los últimos años, líderes xenófobos y aislacionistas han socavado la cooperación internacional y la idea misma de la solidaridad global. Siendo que la cooperación es la clave para salvaguardar el interés

¹⁵³ Discurso de Jean Claude Juncker sobre el Estado de la Unión. Pagina oficial de la Comisión Europea. 16 de Septiembre de 2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_4252

¹⁵⁴ “EU could block more vaccine exports, von der Leyen warns”. Deutsche Welle, 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/en/eu-could-block-more-vaccine-exports-von-der-leyen-warns/a-56807721>

¹⁵⁵ Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo pronunciado por Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, Estrasburgo, 27 de Noviembre de 2019. Pagina oficial de la Union Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_es.pdf

¹⁵⁶ Alconada Mon, H.: Entrevista Fernando Henrique Cardoso. “Pausa”, Ediciones Planeta. Enero 2021. Pág. 159.

¹⁵⁷ Alconada Mon, H.: Entrevista Yuval Noah Harari. “Pausa”, Ediciones Planeta. Enero de 2021. Pág. 22.

comunitario, nadie se salvará hasta que todos se beneficien de la misma protección contra factores externos desestabilizantes que, según cualquiera sea su naturaleza, continuarán emergiendo.

Aquí resulta muy oportuno lo que señala Félix Peña en su trabajo sobre la (re)construcción de la integración en el espacio regional europeo luego de la crisis del Brexit, en el cual destaca la importancia de una visión y liderazgo político para encarar situaciones críticas. “Serán los líderes con visión los generadores de cuadros de ganancia mutua entre los países participantes que puedan producir una concertación de intereses y de voluntades para lograr su aprobación”¹⁵⁸.

En el marco la pandemia, la consultora McKinsey publicó un Informe sobre el liderazgo en situación de crisis, en especial su capacidad de respuesta al brote de coronavirus. Según la consultora, el brote tuvo el sello distintivo de una crisis de "escala de paisaje": un evento inesperado de enorme escala y velocidad, que resultó en un alto grado de incertidumbre generando desorientación, una sensación de pérdida de control y un fuerte disturbio emocional.

El informe destaca que el carácter del líder es de suma importancia. Deben ser personas con humildad pero no impotencia, con comportamientos y mentalidades que les impidan reaccionar exageradamente y les ayuden a mirar hacia el futuro. Deben ser capaces de unificar equipos detrás de un sólo propósito, alejarse de la situación y pensar con claridad cómo se navegará. Ciertamente, ante esta crisis, el desempeño de Ángela Merkel surge como ejemplo natural de esta descripción, y la finalización de su mandato en septiembre de 2021 abre un nuevo capítulo de incertidumbre en materia de liderazgo europeo.

La divisa de la UE es “Unidos en la Diversidad”. Sin embargo, hoy parecen “divididos en la unidad”¹⁵⁹. Si bien tienen intereses compartidos, sus visiones sobre una serie de factores esenciales son tan contrapuestas que, en lugar de actuar solidariamente unos en pro de otros, sus diferencias los llevan a la parálisis. Por otra parte, los ciudadanos están cada vez menos interesados en su consolidación, porque su identificación y su confianza para con Bruselas ha ido menguando a favor de los Estados nacionales. Según sostiene José Ignacio Torreblanca en su relato sobre la fragmentación de Europa, el único pilar que hoy en día parecería sostener a la Unión es que “*los costos de deshacerla serían enormes y, en consecuencia, inasumibles*”¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Peña F.: “Post-Brexit y lo que se aprende de Jean Monnet y de Kon Tiki.”. Cuando la integración está en crisis es útil recordar los momentos fundacionales. Julio 2016. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>

¹⁵⁹ Torreblanca, J.I.: “Europa viaja a tierra de nadie”. Sitio oficial de José Ignacio Torreblanca. <https://jitorreblanca.wordpress.com>, 1 julio de 2011.

¹⁶⁰ Torreblanca, J.I.: “La fragmentación de Europa”. Icaria Editorial S.A. Madrid junio de 2011. Pág. 100.

Esta última crisis nos recuerda el axioma de Herman Van Rompuy, ex Presidente del Consejo Europeo (2009-2014), "*La elección no es entre el método comunitario y el método intergubernamental, es entre una solución europea y ninguna solución*".

¿Qué pasaría si esta vez los costos de mantener Europa ya no resultan asumibles? ¿Cuál sería el costo de “ninguna solución”?

G. El costo de la No Europa

En 1983, el Parlamento Europeo encargó a dos reconocidos economistas del momento, Michel Albert y James Ball, la realización de un estudio que cuantificara las posibles mejoras de eficiencia que supondría el desarrollo de una mayor cooperación europea.

El informe “Albert-Ball”, concluyó que la ausencia de una acción política común a nivel europeo podía implicar una pérdida de eficiencia para la economía general, traducida en una caída del 2% en el PBI de cada Estado miembro. Este informe sirvió para acuñar el concepto de “valor añadido europeo”, un indicador que hace referencia a lo que ganan los estados miembros y sus ciudadanos cuando los intereses nacionales se equilibran con los comunitarios¹⁶¹.

Otro informe histórico, publicado por la Comisión en 1988, conocido como “el informe Cecchini”, buscó estimar la pérdida de eficiencia de la economía en ausencia de dichas medidas.

Así, los informes Albert-Ball y Cecchini llevaron a la conciencia europea la noción del "coste de la no Europa".

Inspirado estos antecedentes, a principios de 2019, el Parlamento europeo realizó un estudio llamado “Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24¹⁶²”, el cual arrojó posibles ganancias para la economía europea de más de 2.200.000 millones de euros -un aumento de aproximadamente 14% del PBI total de la Unión (15,3 mil millones de euros en 2017)- que podrían lograrse si los miembros de la Unión adoptasen un serie de políticas preconizadas por el Parlamento en un período de diez años desde 2019 a 2029.

¹⁶¹ Meseguer, J.: “El coste de no ser Europa”. ACE Prensa. 10 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.aceprensa.com/politica/europa/el-coste-de-no-ser-europa/>

¹⁶² Europe’s two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24 18-04-2019. Pagina Oficial del Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2019\)631745](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)631745)

Sin embargo, en un momento en que aumenta el sentimiento antieuropeo entre los ciudadanos, al igual que el populismo y el extremismo, las opiniones que solicitan que la construcción europea no se limite a lo económico se han intensificado.

El contraste entre “el norte y el sur” amplifica los muchos desacuerdos acumulados entre estas “dos Europas” en los últimos años. Pero si la interdependencia económica de los 27 es la que impide correr el riesgo de ruptura -sería económicamente difícil para todos-, la que sufre esta situación es la Europa política. Por lo que, la disputa actual no es tanto económica, como cultural y de valores.

La acumulación de crisis, que culmina con la del COVID-19, hizo que los ciudadanos reconsideren el beneficio que obtienen de su pertenencia a la UE, en cuanto a su capacidad para afrontar los retos del mundo actual, protegerlos y garantizar su prosperidad.

La influencia se juega a través de la conquista de la opinión pública y en la capacidad de construir narrativas convincentes por su ejemplaridad. Es inútil hablar de una "Europa de los valores", o incluso de solidaridad europea, mientras ciudadanos europeos mueren sin ayuda de otros Estados miembros.

Así, el cuestionamiento se volvió sobre la razón de ser de la propia UE. ¿Cuál es el punto de una Unión que no ayuda a sus ciudadanos en momentos de dificultad? Se impone la necesidad de ahondar en el debate sobre cómo incentivar la construcción y el apego europeo¹⁶³.

En este sentido, se espera que el proceso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que comenzará el próximo 9 de mayo, pueda proporcionar un espacio para que los ciudadanos expresen sus ideas para contribuir a configurar el futuro de Europa, incluyendo reformas a realizarse tanto en las políticas como en las instituciones¹⁶⁴.

Organizada conjuntamente por la Comisión y el Parlamento Europeo, la Conferencia estaba originalmente planeada para durar dos años, comenzando en la primavera de 2020. Pero el COVID-19 postergó su inicio, y acortó su duración a diez meses. Destinada a ser un ejercicio de “abajo hacia arriba”, la Conferencia se centrará en los ciudadanos, para que puedan expresar lo que esperan de la UE.

Hay muchas expectativas puestas en este proyecto, visto por algunos como “la última oportunidad” para que la UE avance en el establecimiento de nuevas estructuras para dinamizar la unión.

¹⁶³ Füssl, K.: “El coste de la no Europa”. Jefa de la Unidad de Prensa de la comisión europea. 24 de septiembre de 2012. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/CES_12_57

¹⁶⁴ Conferencia sobre el Futuro de Europa. Página Oficial del Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651959/EPRS_ATA\(2020\)651959_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651959/EPRS_ATA(2020)651959_ES.pdf)

Así como la Segunda Guerra Mundial fue el evento que definió a la generación de “los padres fundadores”, la pandemia de coronavirus podría definir la actual. Y así como la Segunda Guerra Mundial sentó las bases para una mayor cooperación entre los países con el fin de proteger la paz y priorizar el bien común, los líderes de la UE podrían estar ante una gran oportunidad para hacer historia.

¿Podrá la UE reinventarse y representar de nuevo las necesidades de sus ciudadanos?

H. La idea de una identidad Europea

Decía Robert Schuman que *“por encima de las instituciones y en respuesta a una aspiración profunda de los pueblos, nos encontramos la idea de Europa. Esa idea descubrirá a todos las bases comunes de nuestra civilización y poco a poco irá creando un lazo semejante al que antiguamente forjaron las patrias, siendo la fuerza contra la cual se romperán todos los obstáculos”*¹⁶⁵.

Tal como fuere señalado, el proyecto europeo aspiró desde un principio a una Unión política, que superara el espacio económico común. Pero la realidad de una comunidad política no depende sólo de la existencia de un proyecto estructurado en torno a elementos constitucionales, sino también de la fortaleza del vínculo que constituye esa comunidad, de ser capaz de despertar un sentimiento de pertenencia.

En vistas de la situación actual, las voces más europeístas dentro de la Unión aprovechan la difícil coyuntura para ahondar en su causa de una mayor integración. Pero en el lado opuesto, no son pocos los que opinan que Europa sólo podrá sobrevivir si realiza un gran esfuerzo colectivo para superar sus diversos pequeños egos y redescubrir su identidad común.

La identidad común o colectiva es un sentimiento de pertenencia a una comunidad, donde prevalece una convergencia de intereses y/o valores. Cuando hablamos de Europa como espacio de pertenencia, naturalmente hablamos de la identidad europea.

Según una encuesta del Eurobarómetro de diciembre de 2020, al ser preguntados por su identificación con respecto a la UE, el 44% de la población se manifestó en contra de la manera en que la UE se ha

¹⁶⁵ “La identidad y cultura Europea”. Raíces de Europa. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Jean Monnet European Center of Excellence.

desarrollado hasta hoy; el 23% dijo ser escéptico, el 5% se declaró directamente en oposición a la idea de una UE, y solo el 27% dijo estar de acuerdo con la UE tal como existe al día de hoy¹⁶⁶.

Evidentemente, los problemas que afligen a las instituciones europeas provienen en gran parte de la debilidad de dicha identidad, que existe, pero es débil.

En su libro “Una idea de Europa”, George Steiner pregunta si es posible resumir en un puñado de instituciones, ideas, tradiciones y costumbres lo que es Europa. Si bien su respuesta es positiva, la obra arroja una visión predominantemente negativa. Según él, *Europa perecerá. Luego de alcanzar un cierto apogeo, sobrevendrá su ruina y final*¹⁶⁷. A Steiner lo atormenta la supervivencia de “la pesadilla de la historia europea”: los odios étnicos, el chovinismo nacionalista, los regionalismos desaforados y la resurrección del antisemitismo. Escrito en 2004, el texto mantiene una llamativa actualidad.

Wolfgang Münchau, editor del Financial Times, y fundador de la plataforma Eurointelligence, coincide con Steiner y agrega que estos conflictos tienen que ver con la cultura. Según Münchau, la UE ha logrado crear un mercado y una moneda única, una zona de libre movilidad de personas, bienes y servicios; pero no ha logrado erradicar un falso sentimiento de superioridad moral entre sus miembros¹⁶⁸.

La (re)construcción de una identidad europea positiva es absolutamente necesaria para profundizar la comunidad cultural y política. La contradicción es que para resolver estos problemas hace falta más integración política, y no menos.

Para que pueda plantearse un horizonte de esperanza y que esto pueda suceder, señala el sociólogo Manuel Castells -actual Ministro de Universidades de España y autor del libro “Las crisis de Europa”- primero hay que derrotar en las mentes y en las urnas, europeas y nacionales, a las fuerzas ultranacionalistas y antieuropeas que proliferan alimentándose de la frustración de los ciudadanos.

La parálisis europea no es sólo resultado de su identidad problemática, es también producto de su evolución dentro del sistema. En este sentido, la crisis actual podría ser el contexto ideal para una renovada ambición internacional. Pero para ello, es necesaria una EU dispuesta a actuar en conjunto, a volver a jugar fuerte en el plano internacional, reforzando su rol e influencia.

¹⁶⁶ “A glimpse of certainty in uncertain times”. Parlemeter 2020. Eurobarómetro del Parlamento. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/parlemeter-2020/en-key-findings.pdf>

¹⁶⁷ Steiner, G.: “The Idea of Europe”. Prologo de Mario Vargas Llosa. Nexus Institute, 2004. Págs. 13-14.

¹⁶⁸ Münchau, W.: “North versus south”. EuroIntelligence. 26 de octubre 2020. Disponible en: <https://www.eurointelligence.com/column/north-and-south>

Se está fraguando un nuevo orden mundial. La UE sigue siendo el proyecto más visionario de la historia reciente. Su energía y poder de atracción son sorprendentes. Su adaptabilidad no tiene precedentes. Pero sólo si se dan ciertas condiciones¹⁶⁹.

El alemán Walter Hallstein, uno de los principales autores de los tratados de Roma y primer Presidente de la Comisión Europea, declaró en Estrasburgo: *“el impulso que nos anima es sobradamente conocido: existe un sentimiento indestructible de identidad europea; sólo una Europa fuerte y unida llevará a los europeos, y al mundo, la verdadera prosperidad”*.

O la UE avanza consolidada o saldrá perdiendo. O refuerza su coherencia o empezará a verse irrelevante .

¹⁶⁹ Durão Barroso, J.M. : “La Union Europea: Es la política, Estúpido!”. El País. 8 de mayo de 2014.

VII. Conclusiones

A. El rol de la Unión Europea en el escenario internacional

Hace ya varios años que existe una suposición profundamente arraigada de que los mejores días de Europa han terminado¹⁷⁰. Expertos en política, académicos y periodistas escriben sobre Europa observando cómo "el gran proyecto de unidad del continente está fallando y su influencia global se está desvaneciendo". Describen "el desmoronamiento europeo" o documentan "la caída y el declive de la UE". Se refieren a "la erosión de la Unión Europea" o explican "por qué Europa ya no importa", todos coinciden en retratar a la Unión Europea como una potencia envejecida y en declive que lucha por seguir siendo relevante¹⁷¹.

Hay varios elementos en la percepción de debilidad de la UE.

En primer lugar, la población de Europa se está reduciendo y envejeciendo, y su participación en la economía mundial también está disminuyendo. En 1900, Europa y Estados Unidos producían más del 50% de la economía mundial y Asia menos del 20%. Hoy, las diez economías más grandes de Asia tienen un PBI combinado mayor que Europa o Estados Unidos. De hecho, la reciente creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el mayor tratado de libre comercio del mundo, con China a la cabeza, supone un tercio de la economía global y un mercado de unos 2.300 millones de personas. La RCEP significa el primer gran acuerdo entre tres de las cuatro economías más importantes de Asia, donde se concentra el 52% del PBI industrial mundial, el 69% de la población y el 80% del crecimiento económico mundial de los últimos años, formando uno de los principales centros de la economía mundial en términos de comercio, finanzas y tecnología¹⁷².

Como segundo factor, comentado en las páginas precedentes, los efectos de años de concatenación de crisis, derivadas de nuevas o renovadas amenazas como la confrontación con Rusia; las crisis económicas; las crisis de refugiados; el aumento del terrorismo; el auge del populismo y el euroescepticismo; y ciertamente el Brexit, han debilitado profundamente la confianza del público en el

¹⁷⁰ Walt, S.: "The coming erosion of the European Union". Foreign Policy. 18 de Agosto de 2011. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/08/18/the-coming-erosion-of-the-european-union/>

¹⁷¹ Citaciones a Walter Russell Mead "Incredible Shrinking Europe", Ana Palacio, "The European Unraveling?", Richard Youngs, "Europe's decline and fall", Richard Hass, "Why Europe no longer matters", en Bradford, A.: "The Brussels Effect". Oxford University Press. Edición de Kindle.

¹⁷² Merino, G.: "RCEP: el mayor acuerdo comercial del mundo". Agendar. 26 de Diciembre de 2020. Disponible en: <https://agendarweb.com.ar/2020/12/26/rcep-el-mayor-acuerdo-comercial-del-mundo-esta-en-asia-oriental-y-el-pacifico-su-centro-es-china/>

proyecto europeo. Por supuesto, la actual crisis económica y social consecuente de la pandemia por COVID-19 enfrenta a la UE a nuevas amenazas y presiones, especialmente internas.

En tercer lugar, los días gloriosos de la cooperación transatlántica han quedado en el pasado. Si la presidencia de Biden es un buen augurio para un compromiso sólido en la OTAN, una mayor atención hacia la UE y un claro fortalecimiento de la relación en torno a valores y acciones comunes, una perspectiva de mediano y largo plazo sugiere que esta renovada actitud no implica garantía de duración. En su discurso inaugural, Biden no sólo se dirigió a los estadounidenses, sino al mundo y declaró: *“Repararemos nuestras alianzas y nos comprometeremos con el mundo una vez más”*¹⁷³. Señaló un distanciamiento del aislacionismo y un nuevo compromiso con sus aliados europeos. Pero considerando que la nueva administración probablemente concentre sus primeros meses y esfuerzos en su política interna, todavía es muy pronto para saber si estas declaraciones son una postura o una realidad.

La crisis del coronavirus trajo importantes consecuencias geopolíticas. Como fuere mencionado, el futuro de Europa también dependerá de su evolución y adaptación dentro del sistema. Resultan entonces interesantes algunas reflexiones sobre el rol que ejercerá en el mundo, y cómo los factores señalados condicionarán su papel. Si bien su potencial es alto para estar a la altura de los cambios, su capacidad real dependerá no tanto de la evolución del orden sino de sus propias capacidades internas¹⁷⁴.

El factor dominante dentro del escenario internacional es la creciente rivalidad entre EEUU y China, que la epidemia no ha disminuido sino que ha exacerbado, y en especial, la pérdida de poder relativo del primero frente al aumento de protagonismo del segundo. Se está librando una batalla para dirimir qué sistema político es el más capacitado para hacer frente a una situación como esta. Y en este contexto, las democracias occidentales como las europeas se enfrentan a nuevos riesgos.

Esto, para algunos, puede verse como una oportunidad, porque en este nuevo orden mundial Europa puede desarrollar un rol. Pero dependerá de su unidad y solidaridad interna. *“No se puede ser fuerte afuera si no se es fuerte adentro”*¹⁷⁵.

Este análisis puede articularse alrededor de tres interrogantes: El primero, respecto a cómo se está estructurando el orden global. Lo que nos lleva directamente al segundo, que es cuál puede ser su

¹⁷³ Dudek, C.: “Mejores tiempos para la relación transatlántica”. Diario La Razon España. 25 de enero de 2021.

¹⁷⁴ Gaub, F. y Boswinkel, L.: “How COVID-19 changed the future. Geopolitical implications for Europe”. Institute for Security Studies. European Union. Chaillot Paper N162. Diciembre de 2020

¹⁷⁵ Borrell, J.: “El nuevo orden mundial según Borrell: así lo cambia todo la crisis del coronavirus”. Diario El Español, 8 de mayo de 2020.

estrategia frente a este nuevo orden, en términos de “qué es lo que Europa *quiere* hacer”. Finalmente, respecto a sus capacidades, es decir, “qué es lo que Europa *puede* hacer”¹⁷⁶.

Los principales elementos que condicionarán el papel de la UE son los cambios que plantea la nueva lógica multipolar, en la que existen varias potencias con capacidad de incidencia y ambiciones de condicionarla, pero –de momento- ninguna con capacidad de anteponerse a las demás¹⁷⁷.

Adicionalmente, la crisis del coronavirus ha demostrado un giro ideacional en el sistema internacional, lo cual ilustra el debate realista-constructivista al que se hace referencia en el marco teórico del presente trabajo. Como argumenta Francis Fukuyama, la situación actual puede hacer que los gobiernos que perduren sean aquellos que se perciben como eficaces en sus respuestas a la crisis, mas allá del tipo de régimen¹⁷⁸. No sólo es un cambio en el plano del poder -realista- basado en intereses, sino que se trata de un cambio en las ideas, sobre cuáles serán las que describan o condicionen el nuevo plano global. Podría tratarse de la consolidación de un cambio del orden internacional que ya lleva tiempo en marcha, definido por la multipolaridad, la pérdida de centralidad del pensamiento liberal y la pérdida de eficiencia de las instituciones internacionales en la agenda global¹⁷⁹.

El segundo interrogante refiere al cambio en su estrategia de posicionamiento, aquella proyección al exterior basada en el exitoso modelo europeo de integración, propio de los años ochenta y noventa, que garantizaba una consolidación del estado de bienestar, los pilares de la democracia, las libertades y los derechos humanos. Durante la década de los 2000, este modelo se plasmó como manera de gobernar el mundo, replicado por otras organizaciones, como el ASEAN, la Unión Africana o el Mercosur.

Este modelo de exportación duró hasta que el mundo empezó a mostrar elementos de transformación (como el ascenso chino), pero también desde que la propia UE empezó a revelar crisis internas que hicieron ver que ese modelo podía no ser tan exitoso como parecía. Como fuera mencionado, el rechazo a la constitución europea, la crisis del euro, las crisis de los refugiados, la parálisis del espacio Schengen, la catástrofe del brexit y por último, la crisis del coronavirus, no sólo afectaron profundamente la autoestima y el atractivo del proyecto europeo, sino que generan un cambio de estrategia, un cambio de una lógica de

¹⁷⁶ Morillas, P.: “Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE”. director del Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB. Abril de 2021.

¹⁷⁷ Brannen, S.; Jones, S.; Hersman, R.; Harrison, T.: “World Order after Covid-19”. Center for Strategic and International Studies. 28 de Mayo de 2020.

¹⁷⁸ Francis Fukuyama on coronavirus and the crisis of trust. Financial Times Podcast. 16 de abril de 2020.

¹⁷⁹ Ortega, A.: “Geopolitics After COVID 19: Conflict or Cooperation?”. The Globalist. 21 de Junio de 2020.

proyección hacia una de protección¹⁸⁰. En un mundo caracterizado por la incertidumbre e inestabilidad, la UE deberá intentar reducir al máximo los riesgos a los que se enfrenta. Esto se hizo especialmente evidente en los últimos años ante el (re)aislamiento norteamericano y la política expansiva de China.

Así, reaparece en los discursos de las autoridades europeas la necesidad de abordar el –antiguo- debate de la autonomía estratégica para posicionarse y actuar de forma independiente y sólida. Una vez más, se trata de la adaptación ante un orden realista, donde las ideas que antes eran válidas ahora están cambiando.

Finalmente, esto nos lleva a pensar en qué es lo que la UE puede hacer al respecto, es decir, sus capacidades de actuar en este mundo transformado.

A lo largo del trabajo se ha abordado la difícil cuestión de la política exterior europea, y su capacidad de actuar como un jugador de peso en el mundo. Esta histórica problemática tiene ahora un nuevo agravante en función de la (re)nacionalización de las prioridades de los estados, que perturban el núcleo de la UE, al echar abajo cualquier intento de integración dados los objetivos divergentes que una mayor nacionalización reporta para cada estado miembro. La crisis del coronavirus fue un claro ejemplo de esta dinámica, en un momento en el que las luchas entre los países por abastecerse, definir prioridades, llevar adelante negociaciones complejas, requirieron una mínima cooperación que tardó demasiado en llegar.

El difícil proceso de toma de decisiones europeas -la unanimidad-; la incapacidad del consejo europeo de concentrarse en la estrategia, y el agotamiento de los estados por acumulación de crisis, potenciado por el refuerzo de las posiciones nacionales sobre el interés conjunto, conducen a un inmovilismo recurrente, que se traduce en una pérdida de protagonismo y una limitación de su proyección de poder.

En este sentido, y en el marco de una mayor autonomía, esto podría incitar a una nueva forma de actuar por parte de los estados miembros, cuando se trate de relacionarse con otras potencias como Estados Unidos, China o incluso Rusia.

El sistema institucional europeo vuelve a enfrentarse, por tanto, a sus viejos debates existenciales: más o menos Europa; fomentar una mayor integración o reforzar modelos de cooperación soberana; soberanía compartida o soberanía nacional. La lógica institucional europea, original y compleja por definición, seguirá a estos dilemas durante los próximos años. La habilidad para conciliar y, en lo posible, acoplar intereses nacionales y europeos será la clave para asegurar el éxito de su continuidad¹⁸¹.

¹⁸⁰ Kundnani, H.: “What does it mean to be “pro-European” today?”. The NewStatesman. 4 de Febrero de 2021. Disponible en: <https://www.newstatesman.com/world/2021/02/what-does-it-mean-be-pro-european-today>

¹⁸¹ Discurso de despedida de Jean-Claude Juncker ante el Parlamento Europeo. Noviembre de 2019.

B. Europa, entre convergencia y divergencia

Para entender en qué consiste la Convergencia Europea, las páginas precedentes relataron una breve reseña del comienzo de este proceso, cómo se fue formando, y cuál era la dirección –en términos de integración- deseada por sus fundadores.

Sin embargo, las crisis han puesto de manifiesto una serie de divergencias que contrastan con este fin.

La convergencia permitió la creación por etapas de un mercado y una moneda única europea. Siempre se consideró que la creación del euro conduciría necesariamente a una Europa política, el proyecto tan perseguido por Monnet. Pero no todos los países miembros lo aceptaron. Si bien la integración de los mercados y el euro favorecieron cierta convergencia exitosa, la divergencia a nivel económico muestra que la integración aún no ha logrado llevar prosperidad a todos.

La convergencia de las consecutivas ampliaciones incorporaron varios países a la UE, pero sin compartir estándares sociales comunes. Así, el desigual nivel de vida entre los países europeos condujo a una divergencia entre los menos desarrollados y los más avanzados¹⁸². Esta divergencia social se acentúa aún más a medida que se introdujeron cláusulas de exención –“los llamados opt-out”- en los tratados europeos, que permitieron que los miembros hicieran ajustes en ciertos aspectos, de ahí la aparición de una “Europa a la carta”.

A nivel político, la supranacionalidad y la irreversibilidad fueron puntos de convergencia en un inicio, para acabar desapareciendo en 2020, con el retiro del Reino Unido. A nivel militar, la convergencia fue exitosa alrededor de la OTAN, pero la divergencia es que aún no hay una defensa europea ni una posición consensuada respecto a su autonomía estratégica.

El Acuerdo de Schengen dio cuenta de la convergencia que permitió la libre circulación de personas en un espacio europeo sin fronteras. La divergencia se puso en evidencia durante de la crisis de refugiados, cuando se vio afectada la aplicación del acuerdo, y desde entonces la UE no ha podido responder a la cuestión de la migración.

Finalmente, a nivel cultural, Europa ha creado el Instituto Universitario Europeo y el programa Erasmus, con el fin de promover la circulación intelectual. Pero no ha podido impedir el auge del euroescepticismo, el populismo y la extrema derecha e izquierda.

¹⁸² Perron, R.: “Europe communautaire entre convergence et divergence”. La Revue Géopolitique. Diploweb, 24 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.diploweb.com/L-Europe-communautaire-entre-convergence-et-divergence-de-1950-a-2019-la-construction-ou-l.html#nb3>

En el marco de la pandemia, se han tomado medidas convergentes sin precedentes. Se han movilizado partidas de gasto multimillonarias, se ha congelado el pacto de estabilidad y se ha relajado el “cinturón fiscal”. Se han coordinado adquisiciones de material sanitario y financiado a laboratorios para buscar una vacuna. Pero la imagen de la Unión Europea ha quedado muy dañada. Hay un desencanto creciente, una decepción y una frustración que empujan a muchos ciudadanos a pedir incluso la ruptura irreversible¹⁸³.

Aunque Europa está en paz, una forma de impaciencia y desilusión se está extendiendo cada vez más. El proyecto europeo está experimentando una disputa interna contra gobiernos que están implementando reformas que van en contra de los valores europeos. Estos estados, llamados iliberales, término acuñado por Fareed Zakaria en 1997, mantienen procedimientos electorales tradicionales, pero restringen las libertades civiles, agrediendo el núcleo de la democracia.

Los partidos con identidad nacionalista abogan por la construcción de una Europa de naciones, respetuosa de las soberanías y las identidades nacionales. Se está desarrollando un discurso en torno al restablecimiento de la soberanía nacional y el desarrollo de cláusulas de no participación en determinadas políticas europeas muy importantes, como la gestión de fronteras.

Sería muy cortoplacista -y bastante arriesgado- decir que es el fin de la UE. Pero lo que podríamos vislumbrar es una temporada más soberanista, con un regreso a estados más fuertes.

Resulta interesante la descripción de que lo que le falta hoy en día a la UE es una verdadera “*raison d'être*”, una perspectiva, “un acero y un carbón” del presente y del futuro.

Quizás el objetivo inmediato europeo de 2022 sea, como primera medida, mantener en vida el logro histórico que representa la Unión. Recordando la frase de Jacques Delors, “*seguir pedaleando la bicicleta para que no se caiga*”¹⁸⁴, y concentrarse en restaurar el deseo de Europa, para que a 70 años de iniciada la integración europea se pueda decir, E pur si muove!

¹⁸³ Suanzes, P.: “Solidaridad o fractura: el último desafío existencial que afronta la UE”. Diario El Mundo. 29 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/29/5e7f9e3bfc6c83156e8b45ee.html>

¹⁸⁴ Arguello, J.: “La Bicicleta Europea”. Diálogos sobre Europa. 8 de Agosto de 2015.

VIII. Bibliografía

- “A European transfer union”. Reports on European Integration. *EU Monitor 81. Deutsche Bank Research*. Agosto de 2011.
- “Bruselas abre expediente a tres países del Este por negarse a acoger refugiados”. *Diario El País*. 13 de Junio de 2017.
- “EU could block more vaccine exports, Von der Leyen warns”. *Deutsche Welle*, 8 de marzo de 2021.
- “La crisis árabe / La otra cara de las rebeliones. Masivo escape de África a Europa”. *Diario La Nación*. 15 de mayo de 2011.
- “*La identidad y cultura Europea*”. Áreas de Investigación: Raíces de Europa. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Jean Monnet European Center of Excellence. Consultado Febrero de 2021.
- “La intervención de la OTAN contra Serbia”. *Deutsche Welle*. 24 de Marzo 2014.
- “La solidarité entre États Membres de l’Union Européenne”. 5ª Jornada de Maestrías organizada por el Centro Europeo de Estudios e Investigación Jurídica. Universidad Montesquieu-Bordeaux. 19 marzo de 2010.
- “Merece la Unión Europea el Nobel de la Paz?” *BBC News*. 13 de Octubre de 2012.
- “Union Européenne: 60 ans d'avancées et de crises”. *Le Point*, 19 de mayo de 2019.
- Alconada Mon, Hugo. “*Pausa*”. Buenos Aires, Ediciones Planeta. Enero de 2021.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco. “Una Europa más democrática”. *El País*. Febrero de 2014.
- Alonso, Ana. “La vergüenza de Europa”. *El Independiente*. 28 de marzo de 2020.
- Aragón, Laura. “Así ha ganado terreno el euroescepticismo en los países de la UE”. *La Vanguardia*. 29 de abril de 2018.
- Arguello, Jorge. “*La Bicicleta Europea*”. Diálogos sobre Europa. 8 de Agosto de 2015.
- Athanassiou, Phoebus. “Withdrawal and expulsion from the EU”. *European Central Bank*. Diciembre de 2009.
- Bacqué Raphaëlle et all. “La saga du Brexit, saison 3: le chaos”. *Le Monde*. 1 de abril de 2019.
- Barbé, Esther. “*La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*”. Reseña por Jorge José Hernández Moreno. Madrid. Editorial Tecnos. 2014.
- Baverez, Nicolas. “Brexit : le piège diabolique de la démagogie”. *nicolasbaverez.com*. 25 de marzo de 2019.
- Beck, Ulrich. “Europa siempre ha estado en crisis”. *La Nación*. 19 de abril de 2013.
- Benedicto Solsona, Miguel. “Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo”. *Revista Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid*, Nº 58. 2020.
- Berggruen, Nicolas y Gardels Nathan. “La próxima Europa: hacia la unión federal”. *Revista Foreign Affairs*, Volumen 92, No4. Enero-Marzo 2014.
- Blot, Christophe. et all.: “Des défis à venir pour l’Union Européenne”. *Policy Brief N47. Sciences Po, L’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Paris. 5 de Febrero de 2019.

- Boltho, Andrea y Carlin, Wendy. “The Problems of European Monetary Union: Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour?”. *The Centre for Economic Policy Research*. 31 de marzo de 2012.
- Boniface, Pascal. “*Les Relations Internationales de 1945 à nos jours*”. Paris, Dalloz. 4ta edición. 2014.
- Borrell, Joseph. “The Year Ahead 2021”. *Project Syndicate*. 7 de enero de 2021.
- Borrell, Joseph. “El nuevo orden mundial: así lo cambia todo la crisis del coronavirus”. *El Español*. 8 de mayo de 2020.
- Botana, Natalio. “Europa, amenazada por las pasiones reaccionarias”. *La Nación*. 20 de Junio de 2018.
- Brannen, Samuel et all. “World Order after Covid-19”. *Center for Strategic and International Studies*. 28 de Mayo de 2020.
- Brinkley, Douglas y Hackett Clifford. “*Jean Monnet, The Path to European Unity*”. New York. St. Martin’s Press. 1991.
- Walter Russell Mead “*Incredible Shrinking Europe*”, Ana Palacio, “*The European Unraveling?*”, Richard Youngs, “*Europe’s decline and fall*”, Richard Hass, “*Why Europe no longer matters*”, citados en Bradford, Anu. “*The Brussels Effect*”. Oxford University Press. Edición de Kindle.
- Colom Piella, Guillem. “La evolución del Enfoque Integral de la OTAN en la gestión de crisis”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 97-98, abril de 2012.
- Conesa, Pierre. “La construcción del enemigo: existe una reflexión estratégica europea?”. *Le Monde Diplomatique*. Edición Chilena. Noviembre de 2009.
- Coratella, Teresa. “Crisis communication: Italy, the coronavirus, and European solidarity”. *European Council on Foreign Relations*. Roma, 16 de Junio de 2020.
- Crespo, Julio. “La paz no llega a Kosovo”. *La Nación*, 28 de Febrero de 1999.
- De Villiers, Philippe. “*J’ai tiré sur le fil du mensonge et tout est venu*”. Paris. Ediciones Fayard. Marzo 2019.
- Delestinne, Pauline. “La Politique Européenne de Voisinage face à la crise en Ukraine”. *Eu-Logos*. 20 de Noviembre de 2019
- Díaz, Gustavo y Rodríguez, Patricia. “la unión europea y el terrorismo islamista”. *Revista UNISCI*. Universidad Complutense de Madrid, N° 39. Octubre de 2015 .
- Discurso de Wolfgang Schäuble, citado en el capítulo “¿Qué representa Europa en el mundo? Por Wolfgang Schäuble, para el “*Informe Schuman sobre el Estado de La Unión 2020*”, bajo la dirección de Pascale Joannin. Versión Kindle.
- Dudek, Carolyn. “Mejores tiempos para la relación transatlántica”. *La Razón España*. 25 de enero de 2021.
- Duroselle, Jean-Baptiste. “*Histoire des relations internationales de 1945 a nos jours*”. Paris. Armand Colin 15 edición. 2009.
- Faures, Agnès. “La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)”. *Toute L’Europe*. 25 de febrero de 2021.
- Ferrero, Ruth. “La desunión europea”. *El Mundo*. 15 de Septiembre de 2015.
- Fischer, Joschka. “Europe’s Blast from the Past”. *Project Syndicate*. Agosto de 2014.
- Fukuyama, Francis. “On coronavirus and the crisis of trust”. *Financial Times Podcast*. 16 de abril de 2020.

- Gaub, Florence y Boswinkel, Lotje. “How COVID-19 changed the future. Geopolitical implications for Europe”. *Institute for Security Studies. Chaillot Paper N162*. Publicaciones de la Union Europea. Diciembre de 2020.
- Goldin Ian y Mugglah Robert. “The world before this Coronavirus and after cannot be the same”. *The Conversation*. 27 de marzo de 2020.
- Golding, Ian. “Repensar la resiliencia mundial”. *Revista trimestral del FMI*. Septiembre de 2020.
- Haski, Pierre. “La Présidente de la Commission européenne lance un défi aux États-membres”. *Emisión radial Géopolitique. FranceInter*. 17 de septiembre de 2020
- Haine, Jean-Yves. “Comprendre la paralysie européenne”. *Revue de Défense Nationale*. Mayo de 2011.
- Hall, Peter. “The Euro crisis and the future of European Integration”. *Article from the book The Search for Europe: Contrasting Approaches*. Madrid. BBVA. 2016.
- Hobsbawn, Eric. “*Historia del Siglo XX*”. 5ta edición. Buenos Aires, Critica, 2003.
- James, Williams. “Trump says Brexit to be 'a great thing'”. *Reuters*. 15 de enero de 2017.
- Jhon, Tara. “Is 'Czexit' Next? Czech Republic Calls for EU Referendum”. *Revista Time*. 1 de julio de 2016.
- Joannin, Pascale. “*L'Etat de l'Union 2020*”. Publicaciones de la Fundación Schuman. Marie B. Edición de Kindle.
- Joly, Marc: “*L'Europe de Jean Monnet*”. Paris, CNRS Editions. 2017.
- Kribbe, Hans. “*The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power*”. Agenda Publishing 2020. Versión Kindle.
- Kundnani, Hans. “What does it mean to be “pro-European” today?”. *The NewStateman*. 4 de Febrero de 2021.
- Lefebvre, Maxime. “La politique étrangère européenne : quel bilan ?” *La revue géopolitique. Diploweb.com*. Junio 2016.
- Legvold, Robert. “La gestión de la nueva Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latioamérica*, Vol. 14. Octubre-Diciembre de 2014
- Leonard, Mark. “Una Comisión Europea “geopolítica”. *El País*. 3 de Diciembre de 2019.
- “Mapping Mediterranean migration”. *BBC News*, del 15 de septiembre de 2015.
- Mariscal, Nicolás. “*Aproximaciones Constructivistas a La Unión Europea*”. Cuadernos Europeos De Deusto, N° 47. 31 octubre de 2012. Págs. 17-40.
- Martín de la Torre, Victoria. “*Europa, un salto a lo desconocido: Un viaje en el tiempo para conocer a los fundadores de la Unión Europea*”. Ediciones Encuentro (versión kindle). 2015.
- “Más de 75.000 muertos por coronavirus en Europa”. *Deutsche Welle*. 14 de abril de 2020.
- Mégie Antoine y Vauchez Antoine. “Crise, crises et crisologie européenne”. *Revue Politique européenne*. N44. 2014. 27 de febrero de 2015.
- Merino, Gabriel. “RCEP: el mayor acuerdo comercial del mundo”. *AgendAR*. 26 de Diciembre de 2020.
- Meseguer, Juan. “El coste de no ser Europa”. *ACE Prensa*. 10 de abril de 2014.

- Moïsi, Dominique. “Covid : l'Europe face au vertige de son impuissance”. *Informe del Instituto Montagne*, Paris, 9 de marzo de 2021.
- Mongan, Matias. “El populismo de derecha y el fin del sueño europeo”. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. 12 de Noviembre de 2018.
- Mongelli, F. P., “New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?”. *Documento de Trabajo de Banco Central Europeo N° 138*, 2002.
- Monnet, Jean: "*Memoires*". Paris, Fayard, 1976. versión en francés.
- Morgenthau, Hans. “*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*”, Nueva York, Alfred Knopf, 1948.
- Morillas, Pol. “Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE”. *Barcelona Centre for International Affairs*, CIDOB. Abril de 2021.
- Münchau, Wolfgang. “North versus south”. *EuroIntelligence*. 26 de octubre 2020.
- Neyts-Uyttebroeck, Annemie. “It’s time governments told the truth about the EU”. *Europe’s World*. Junio de 2006.
- Ortega, Andrés. “Geopolitics After COVID 19: Conflict or Cooperation?”. *The Globalist*. 21 de Junio de 2020.
- Parmentier Florent y Verluise Pierre. “*Géopolitique de l'Europe trois décennies après l'ouverture du Rideau de fer*”. Paris, Editions diploweb. 2020.
- Peña, Félix. “Post-Brexit y lo que se aprende de Jean Monnet y de Kon Tiki”. *Newsletter www.felixpena.com.ar*. Julio 2016.
- Peña, Félix. “Nosotros y el mundo que nos rodea. Algunas lecciones para el futuro que podemos extraer tras un año de pandemia. *Newsletter www.felixpena.com.ar*. Enero 2021.
- Peña, Félix. "Los acuerdos de integración económica en tiempos inciertos". *La Nación*. Junio de 2019.
- Peña, Félix: “Comercio e integración en un mundo más contagioso”. *Newsletter www.felixpena.com.ar*. Abril 2020.
- Pérez Llana, Carlos. “Agenda internacional de la pos-pandemia”. Ponencia presentada en la Conferencia virtual organizada por la Universidad Nacional del Litoral. 14 de mayo de 2020.
- Perron, Régine. “L’Europe communautaire entre convergence et divergence de 1950 à 2019 : la construction ou l’intégration européenne entre engagement et défiance”. *La Revue Géopolitique. Diploweb.com*. 24 de noviembre de 2019.
- Pomeraniec, Hinde y San Martin, Raquel. “*Donde queda el Primer Mundo?*”. Buenos Aires. Aguilar. 2016.
- Ravinel, Sophie. “Le manque de solidarité est un danger mortel pour l'Europe, selon Jacques Delors”. *Le Figaro*. 28 de marzo de 2020.
- Rivas, Manuel. “El nuevo secuestro de Europa”. *El Pais Semanal*. 19 de mayo de 2018.
- Sanchez, Hernando. “COVID-19: Italia y España baten récords de muertos”. Nota para el sitio RFI, 28 de marzo de 2020.
- Schmit, Margaux. “La crise en Ukraine”. *La Revue Géopolitique. Diploweb.com*. 10 de noviembre de 2015.
- Sereni, Angelo Piero. "*Le Organizzazioni Internazionali*", Dott.A.Giuffré - Editore, Milano 1959. Citado en Peña, Félix: Post Brexit y lo que se aprende de Jean Monnet y de Kon Tiki, Julio de 2016.

- Steiner, George. “*The Idea of Europe*”. Prologo de Mario Vargas Llosa. Nexus Institute, 2004.
- Suanzes, Pablo. “Solidaridad o fractura: el último desafío existencial que afronta la UE”. *El Mundo*. 29 de marzo de 2020.
- Tempesta, Raúl. “La reunificación alemana como fruto de la coherencia en su política exterior”. *Revista de Relaciones Internacionales* Vol 7 No 14. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de La Plata. 1998.
- “The future of the EU. Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead”. *The Economist*, 7 de noviembre de 2019.
- Torreblanca, José Ignacio: “Europa viaja a tierra de nadie”. *Sitio oficial de José Ignacio Torreblanca*. <https://jitorreblanca.wordpress.com>, 1 julio de 2011.
- Torreblanca, José Ignacio. “*La fragmentación de Europa*”. Madrid. Icaria Editorial S.A. junio de 2011. Pág. 100.
- Umbach, Gaby. “What defines solidarity in Europe?”. *GlobalStat*. Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo Pagina Oficial de la European University Institute. Florencia, 10-12 de Mayo 2018.
- Valero, Carmen. “Merkel: "No estamos al final de la pandemia, sino al principio". *El Mundo*. 23 de abril de 2020.
- Védrine, Hubert. “*Et après?*”. Paris. Edition Fayard. Edición de Kindle. Junio de 2020.
- Walt, Stephen. “The coming erosion of the European Union”. *Foreign Policy*. 18 de Agosto de 2011.
- Weber, Christoph. “La Euro Crisis. Causas y síntomas”. *Friedrich-Alexander Universitaet Erlangen-Nuernberg, Institute of Economics. Alemania*. 22 de Noviembre de 2013.
- Zakaria, Fareed. “The Two Issues That Undermined the E.U.” *The Washington Post*, 17 de enero 2019.
- Sitio Oficial de la Unión Europea.
- Sitio Oficial del Parlamento Europeo.
- Sitio Oficial del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- Sitio Oficial de la Organización Mundial del Comercio. Estadísticas del Comercio Internacional.
- Sitio Oficial del Banco Mundial.
- Sitio Oficial de las Naciones Unidas.
- Sitio Oficial del ACNUR (UNHCR).
- Sitio Oficial del PNUD (UNDP).
- Sitio Oficial de la OMS (WHO).
- Sitio Oficial del Institute for Health Metrics and Evaluation de la Universidad de Washington (IHME).
- Sitio Oficial Robert Schuman Foundation.