

[2014] LIBROS DE TEXTO PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS



Unión Europea

Proceso histórico y desafíos actuales

Aldo Fabio ALONSO
María Cristina NIN
Stella Maris SHMITE

Alonso, Aldo Fabio

Unión Europea : proceso histórico y desafíos actuales / Aldo Fabio Alonso ; María Cristina Nin ; Stella Maris Shmite. - 1a ed. . - Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa, 2015.
228 p. ; 25 x 18 cm. - (Libros de texto para estudiantes universitarios ; 9)

ISBN 978-950-863-241-8

1. Unión Europea. I. Nin, María Cristina II. Shmite, Stella Maris III. Título
CDD 907

LIBRO DE TEXTO PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Unión Europea. Proceso histórico y desafíos actuales

Aldo Fabio Alonso, María Cristina Nin, Stella Maris Shmite

Septiembre de 2015, Santa Rosa, La Pampa

Diseño y Diagramación: DCV Gabriela Hernández-Div. Diseño-UNLPam

Impreso en Argentina

ISBN 978-950-863-241-8

Cumplido con lo que marca la ley 11.723

EdUNLPam - Año 2015

Cnel. Gil 353 PB - CP L6300DUG

SANTA ROSA - La Pampa - Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA

Rector: Sergio Aldo Baudino

Vice-rector: Hugo Alfredo Alfonso

EdUNLPam

Presidente: Ana María T. Rodríguez

Director de Editorial: Rodolfo Rodríguez

Consejo Editor de EdUNLPam

Ramiro A. Rodríguez

María Esther Folco

María Silvia Di Liscia

Santiago Audisio

Liliana Campagno

Celia Rabotnikof

Edith Alvarellos

Paula Laguarda

Rubén Pizarro

Mónica Boeris

Griselda Cistac

Prólogo	11
Parte I. Origen y evolución histórica: de las comunidades a la Unión europea	13
Capítulo 1. La economía internacional: los significados y las formas de integración	15
Introducción	17
Las relaciones económicas entre los países	17
Entre las economías cerradas y las economías abiertas. Los órdenes económicos mundiales y el fenómeno del regionalismo.....	17
Los procesos de cooperación y de integración. Las fases de los procesos de integración económica	21
Los factores a favor y en contra de la integración económica ..	27
Los fundamentos de la integración europea	31
Consideraciones finales	39
Bibliografía citada	40
Bibliografía recomendada.....	41
Capítulo 2. La creación de la Europa comunitaria y el desarrollo de la integración europea	43
Introducción	45
Los inicios de la construcción europea. La creación de la Europa comunitaria.....	45
La construcción europea: antecedentes históricos en el siglo XX ...	46
Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría	52
Los movimientos económicos y financieros a favor de la integración	54
La economía como base. La creación de las tres comunidades europeas.....	56
La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.	56

Los intentos de integración política y militar	59
La etapa de las “conferencias”	62
La Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica	62
La Europa de los Seis: el desarrollo de la Comunidad Económica Europea en los años sesenta	64
La escena internacional: el momento de la “distensión”	64
El escenario económico y político en Europa.....	65
Los avances en la integración.....	66
Los primeros problemas económicos y las tensiones internas ...	68
La Cumbre de la Haya de 1969 y su triple objetivo: “completar, ampliar y profundizar”	71
Ampliación comunitaria y crisis	73
La crisis de los setenta y la precaria recuperación de los ochenta	73
La Europa de los Nueve o Diez.....	74
Del estancamiento a un nuevo impulso comunitario.....	76
Consideraciones finales.....	78
Bibliografía citada.....	80
Bibliografía recomendada.....	82
Capítulo 3. La consolidación de la Comunidad Europea y la construc- ción de la Unión Europea	85
Introducción	87
La reactivación de la integración europea.....	87
Cambios en el contexto histórico en la década de los ochenta: des- de la “nueva Guerra Fría” a la “nueva distensión”	88
Hacia el gran mercado interior. El Acta Única Europea	90
La Europa de los Diez y de los Doce.....	92
La Europa sin fronteras: construcción de la Unión Europea	94
El nuevo contexto internacional: neoliberalismo y fin de la Guerra Fría.....	94
De la Comunidad a la Unión Europea. El Tratado de Maastricht... ..	96
La Unión Económica y Monetaria y la reforma de Ámsterdam	98
De la Europa de los Quince a la Europa de los Veintiocho.....	101
Consideraciones finales.....	105
Bibliografía citada.....	108
Bibliografía general recomendada	109
Anexo I. Cronología.....	113
Anexo II. Recursos electrónicos	117

Parte II: Problemáticas territoriales en la Unión Europea. Desequilibrios territoriales, nacionalismos y migraciones..... 119

Capítulo 4. Una mirada geográfica para abordar desafíos actuales de la Unión Europea	121
Introducción	123
La Unión Europea: un territorio dinámico	123
La multiterritorialidad de la Unión Europea.....	126
Las expresiones territoriales de los desequilibrios socioeconómicos .	127
Las naciones y los nacionalismos al interior de la Unión Europea.....	128
La impronta territorial de las normas que regulan los flujos migratorios.....	130
Bibliografía citada	133
Capítulo 5. Las desigualdades territoriales en la Unión Europea.....	135
Introducción	137
Los territorios centrales y periféricos en la Unión Europea.....	137
La Unión Europea en el contexto mundial	140
Los países de la Unión Europea.....	142
Comportamiento de las variables sociodemográficas.....	146
Extranjeros en la Unión Europea	151
Disparidad de ingresos y desempleo	152
Primacía de ciudades intermedias y fragmentación social	155
Consideraciones finales	159
Bibliografía citada	160
Bibliografía recomendada.....	161
Capítulo 6. Los nacionalismos en la Unión Europea. El caso de Irlanda..	165
Introducción	167
La Unión Europea como marco supranacional	167
Nación y Estado. Conceptos y expresiones territoriales	169
Estado-nación y ciudadanía	171
Estado-nación y globalización	172
Los Estados-nación en la Unión Europea	173
El rediseño del mapa político de Europa.....	175
Nacionalismos en el territorio europeo	177
Irlanda en la Unión Europea	180
El nacionalismo irlandés.....	180
Irlanda y el conflicto con Irlanda del Norte.....	182
Los deportes: una forma de integración.....	184
De “Tigre Celta” a la crisis económica de 2008	185

Consideraciones finales	187
Bibliografía citada	187
Bibliografía recomendada.....	189

Capítulo 7. Migraciones, derechos humanos y políticas de la Unión Europea.....	191
Introducción	193
Soberanía y migraciones.....	193
Los derechos de los migrantes.....	195
Los derechos de los migrantes en la Unión Europea	199
La evolución de la política migratoria.....	201
Normas y acciones: una cronología	203
El enfoque de las políticas de migración y la cooperación para el desarrollo.....	212
De las fronteras comunitarias a la externalización de las políticas migratorias	216
Consideraciones finales	219
Bibliografía citada	220
Bibliografía recomendada.....	222

Este libro es resultado de un trabajo conjunto de los docentes de las cátedras “Historia del Siglo XX” y “Geografía de Europa y Oceanía”, de la carrera de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. Los destinatarios son tanto estudiantes como todos los interesados en temas de la integración de la Comunidad Europea/Unión Europea con el propósito de brindar un panorama de sus orígenes históricos y de algunas problemáticas actuales.

La temática de este ambicioso proyecto puede abordarse desde variados enfoques: históricos, geográficos, económicos, políticos, jurídicos y sociológicos. Nuestra perspectiva centra su interés en el proceso de integración que desemboca en la actual Unión Europea. Además, desarrolla las distintas etapas y las analiza metodológicamente a partir de la contextualización histórica, a fin de presentar los hitos más relevantes, así como sus principales crisis y sus progresos, en estrecha relación con la geopolítica regional e internacional.

En este sentido, el fenómeno de la integración tiene su origen luego de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir una Europa arruinada por las guerras y evitar nuevos enfrentamientos. Desde entonces, se ha desarrollado un proceso único en el mundo actual que merece ser estudiado en el ámbito universitario. En la cátedra “Historia del Siglo XX” es tratado desde este marco, especialmente en relación con las iniciativas para superar los problemas europeos; luego, se alude a los distintos momentos (de euro-optimismo o de euro-pesimismo, como suele afirmarse) en estrecha vinculación con las circunstancias internacionales (muy relevantes durante la denominada Guerra Fría) y, en su caso, por razones internas de los principales países, en especial, Francia.

Por su parte, en la cátedra “Geografía de Europa y Oceanía”, a partir de una agenda de temas y problemas socio-territoriales contemporáneos de Europa y desde una perspectiva crítica, se plantea su estudio desde dos ejes simultáneos: lo disciplinar y lo metodológico. Se realiza el análisis de las principales cuestiones territoriales de los espacios objeto de estudio, con el propósito de brindar claves para la interpretación de

los temas económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales en el marco de la globalización.

En el libro, se analiza este proceso de interdependencia e integración, así como la dinámica de la convergencia económica e institucional, iniciada en Europa occidental a partir de la segunda mitad del siglo XX, y algunas de las consecuentes mecánicas y reconfiguraciones territoriales de las últimas décadas. Se organiza en dos bloques o partes. La Parte I focaliza en el proceso histórico y comprende tres capítulos. En el Capítulo 1, se desarrolla el marco conceptual para interpretar el tema de la integración territorial desde una lógica de mercado aunque con la ampliación de la perspectiva al considerar la acción de otras fuerzas. En el Capítulo 2, se analiza el proceso que condujo, en la posguerra, a la constitución de las Comunidades Europeas y al desarrollo de la integración económica. En el Capítulo 3, se aborda la consolidación de esta asociación económica regional, a partir del mercado único y la conformación de la Unión Europea.

La evolución del proceso de construcción social del territorio comunitario está determinada por factores favorables que permitieron conformar una de las regiones económicas más dinámicas del mundo. Sin embargo, al interior de la Unión Europea se pueden identificar problemáticas territoriales contemporáneas que constituyen verdaderos desafíos para resolver en el futuro. Desde una mirada geográfica, estas problemáticas son abordadas en los capítulos que integran la Parte II. En el Capítulo 4, se desarrolla la perspectiva conceptual que habilita el tratamiento de los desafíos actuales de la Unión Europea. En el Capítulo 5, se analizan los desequilibrios de la Unión Europea a partir del uso de fuentes estadísticas y cartográficas. El Capítulo 6 se focaliza en el tema de los nacionalismos, con un acercamiento a los múltiples casos emergentes, para finalmente, desarrollar el irlandés. El Capítulo 7, desde la consideración de los derechos humanos de los migrantes, se pasa luego a describir la normativa de la Unión Europea vinculada con el control de los flujos migratorios, y el modo en que las acciones institucionales se expresan en el territorio comunitario.

Por tanto, la finalidad principal de esta investigación es proporcionar conocimientos básicos, históricos y geográficos, para entender las motivaciones, los objetivos y las consecuencias del proceso de construcción comunitario, que constituye, por el momento, la única experiencia de larga duración; atractivo y complejo por su novedad, y a la vez, por reflejar un camino todavía abierto y perfectible.

Alonso, Aldo Fabio
Nin, María Cristina
Shmite, Stella Maris

PARTE I

**Origen y evolución histórica:
de las comunidades a la Unión Europea**

Aldo Fabio Alonso

La economía internacional: los significados y las formas de integración

Aldo Fabio Alonso

La existencia de fronteras políticas para separar lo nacional de lo internacional se traducían en restricciones, discriminaciones o diferenciaciones: a los intercambios de mercancías, a la diversidad de medios de pago, además de unas limitaciones a los desplazamientos de factores de producción que tradicionalmente han caracterizado la economía internacional (Tugores, 1999, p. 18).

Introducción

Este capítulo tiene por finalidad situar al lector en relación con el marco conceptual que se utilizará en la primera parte del libro. En su inicio, se estudia el fenómeno de la integración, en qué consiste y las características particulares de diversas formas de organización como parte de un nuevo modelo de relaciones internacionales luego de la Segunda Guerra Mundial. Después, se presentan los fundamentos de la integración europea para comprender la importancia y las dificultades que han dominado (y dominarán) en este proceso de construcción.

Ante diferentes modelos de integración, se considera que la conformación de un espacio común implica derribar múltiples fronteras desde las naturales hasta las jurídicas e involucra un amplio espectro de fuerzas sociales, políticas y económicas de cuya acción resultará la nueva sociedad en formación.

Desde esta perspectiva, se enfatiza el carácter multidimensional de los procesos de integración económica y la capacidad de los actores para incidir en el ritmo e intensidad de la constitución de un mercado común.

Las relaciones económicas entre los países

Entre las economías cerradas y las economías abiertas. Los órdenes económicos mundiales y el fenómeno del regionalismo

En el marco de las relaciones económicas internacionales, suele diferenciarse entre “economía cerrada” (también denominada “economía autárquica”), que es aquella en la cual un país no mantiene relaciones económicas con el exterior o son poco significativas; y “economía abierta”, aquella que realiza transacciones de bienes, servicios, capitales, con otros países sin prácticamente ninguna limitación.

Las experiencias históricas muestran que no es posible encontrar una economía absolutamente cerrada o totalmente abierta. En el período comprendido entre las dos guerras mundiales y en especial, a partir de la

crisis de los años treinta, la “economía cerrada” ha tenido cierto relieve. En términos económicos, las consecuencias de persistir en esta situación son graves: al no competir con el exterior, los precios de los bienes y servicios no reflejan las tensiones del mercado y están asociados al comercio ilegal o paralelo y al racionamiento. Como no se persigue el equilibrio externo, se pierde el incentivo de la competencia y también desaparecen los objetivos de equilibrio interno: la inflación se dispara, el déficit público pierde su significado al estar monetizado y el pleno empleo se logra sólo por la manipulación estadística. La falta de competencia externa y de innovación tecnológica envilece el mercado.

La “economía abierta”, en la medida en que podría establecer ciertos mecanismos para evitar oscilaciones bruscas por impactos internacionales, sorteando todos los inconvenientes mencionados. Para los consumidores, la ventaja de este tipo de economía supone una mayor variedad de bienes y servicios entre los que elegir; la competencia entre los productores se traduce en precios más bajos y mejores ofertas. Para los inversores, amplía las oportunidades para el capital. A la vez, el comercio internacional implica la interacción con otras economías y, por lo tanto, es posible sólo entre las abiertas.

La realidad económica de cualquiera de los países se mueve entre los dos modelos. Las repercusiones negativas del aislamiento exterior hacen que las relaciones económicas sean más o menos abiertas, aunque utilizan mecanismos de protección de su sistema productivo, como ocurre con el sector agrario de la mayoría de los considerados como desarrollados.

Los economistas clásicos han defendido el libre comercio. Adam Smith (1776) expuso las ventajas absolutas derivadas de la especialización (división del trabajo) que llevaría al incremento de los intercambios; mientras, David Ricardo (1817) fundamentó el intercambio en las ventajas comparativas (en términos de costos). El desarrollo del liberalismo en el siglo XIX favoreció a Gran Bretaña primero (el Tratado Cobden-Chevalier, de 1860, con Francia, disparó una serie de liberalizaciones comerciales entre los países) y a Alemania después, hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, convertida en espina dorsal de la economía europea.

Al término de la Gran Guerra, otro era el escenario (la política militarista, los problemas raciales, la monopolización creciente de la economía, las diferencias de ingresos y riqueza entre los países) cuando progresivamente avanzó el proteccionismo. Con posterioridad, el período de entreguerras, derivó en el bilateralismo con todo tipo de barreras al comercio, al tiempo que se establecían otros regímenes (el corporativismo

fascista, la planificación económica centralizada soviética, la explosión keynesiana) que relegaron las teorías liberales por lo menos hasta la crisis de los años setenta, cuando reaparecieron para enfrentar al estado de bienestar keynesiano, que dio paso al neoliberalismo de las décadas siguientes.

En la segunda posguerra mundial, los países vencedores, en especial, Estados Unidos, procuraron construir un orden internacional apoyado en una serie de instituciones creadas en el marco de las Naciones Unidas o bien a partir de amplios acuerdos intergubernamentales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objeto de ordenar las cuestiones monetarias y cambiarias; y el Banco Mundial (BM), para las financieras;¹ y en 1947, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) liberalizó progresivamente el comercio internacional. A raíz de la experiencia pasada, surgió un nuevo consenso que entendió que el mercado por sí solo no podía resolver los problemas del sistema económico (cuyo ejemplo más destacado fue la crisis de los años treinta) y que se requería la intervención del sector público en la actividad económica. Entonces, se impondrá la teoría keynesiana, con el reconocimiento de la necesidad de la intervención estatal en forma directa en la actividad productiva (el Estado empresario) y mediante una serie de controles y regulaciones en el mercado para amortiguar el ciclo económico.

La nueva etapa es muy diferente a la anterior: del enfrentamiento y la guerra comercial se pasó a relaciones económicas internacionales enmarcadas en un contexto de cooperación entre países; la cual desembocó en algunos casos en procesos de integración económica. Ambas, “cooperación e integración”, son procesos de “economía abierta” aunque con una diferencia relevante pues la primera involucra a todos los países en un contexto de no-discriminación y la segunda, se limita a un grupo reducido de países que se conceden entre sí ventajas recíprocas de las que quedan excluidos los que no forman parte de ella (Tinbergen, 1968, p. 155).

A la vez, al referenciar a “integración económica” se identifican procesos en los que varios países, por lo general geográficamente próximos, se comprometen a eliminar barreras económicas entre sí, lo cual implica que puede tratarse de acuerdos complejos que van más allá de la liberalización comercial. Aunque el concepto ha sido tratado por numerosos

1 En julio de 1944, se realizó la conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) cuando cuarenta y cinco gobiernos acordaron establecer un marco de cooperación económica. A la vez se organizó una estructura económico-financiera internacional con otros parámetros que incluía la formación de grandes mercados acorde con las instituciones del gran capitalismo financiero.

autores, todavía sigue en plena vigencia la definición expuesta por Bela Balassa (1964, p. 1) en los años sesenta que la consideró como un proceso cuyo objetivo era reducir o eliminar la discriminación existente entre las unidades económicas pertenecientes a distintas naciones.

En la evolución del fenómeno del regionalismo,² muchos autores coinciden en señalar la existencia de dos oleadas. La primera comienza en la década de los cincuenta y se extiende hasta los años setenta y en ella se registran experiencias como la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) o el Mercado Común de Centroamérica (MCCA, 1960).

La segunda oleada comienza a mediados de la década de los ochenta y aún no ha terminado. En esta fase, que se ha venido a denominar “nuevo regionalismo”, se asiste a una revitalización de la integración económica marcada por: a) la profundización de la integración europea con la consecución de la unión económica y monetaria y la ampliación a veintiocho países miembros; b) la contundente apuesta de Estados Unidos por los acuerdos de libre comercio con la ruptura de su tradicional resistencia. Entre ellos, el más importante ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, 1992); c) la conversión de Asia hacia los acuerdos de integración regionales como refleja el avance de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, 1967) y el proceso ASEAN + 3 (China, Japón y Corea del Sur, 1997); d) el impulso de los acuerdos de integración entre países en desarrollo, como el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR, 1991) y por último, e) el aumento de acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo, especialmente por parte de Estados Unidos y la Unión Europea (Corral, 2011).

En consecuencia, cuando dos o más países inician un proceso de “integración económica” van eliminando sus diferencias a través de acuerdos regionales que conviertan en mercados nacionales o interiores lo que hasta esos momentos eran internacionales. Desde el punto de vista económico, la integración es, por tanto, un proceso a través del cual se hace necesario el acoplamiento de las estructuras nacionales de los países que se integran. Ello exige normalmente un período transitorio más o menos largo para que los cambios no sean demasiado bruscos o drásticos. Ese período transitorio es el propio período de integración.

2 Los dos términos suelen usarse indistintamente aunque son diferentes; el regionalismo consiste en aquellas medidas adoptadas por los gobiernos para liberalizar o facilitar el comercio sobre una base regional. En el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995), los acuerdos comerciales regionales (ACR) tienen un significado más general, porque pueden estar suscritos por países que no pertenecen a la misma región geográfica.

Los procesos de cooperación y de integración. Las fases de los procesos de integración económica

La integración es un caso particular de cooperación, las relaciones entre los países son más intensas porque los compromisos también son mayores. Si la relación económica se ensambla aún más, puede terminar en un proceso de fusión de economías, y conformar un espacio económico único. Aunque para que se constituya como un espacio unificado, no puede abarcar sólo la esfera económica sino que debe extenderse a la social y a la política. Igualmente, cabe reconocer que el comienzo siempre apunta a constituir espacios económicos, y luego, de manera pacífica (pero también violenta) se han creado los espacios políticos. Esta es la trayectoria de formación de los mercados nacionales y de los Estados-nación desde la modernidad.

Los procesos de “integración económica” superan en intensidad a la cooperación porque significan la aceptación de unas reglas de disciplina más fuertes que las derivadas de compromisos internacionales. A la vez, significan un cierto grado de discriminación para los países no integrados. Tienen diferentes efectos, como desarrollaremos más adelante, algunos positivos para los socios (por ejemplo, permiten la creación de comercio al reducirse los costos y las economías de escala al aumentar el tamaño del mercado; se incrementa la competencia, la innovación tecnológica, la variedad y calidad de bienes y servicios) y otros negativos para los demás países (así puede compartimentar el mercado, generar desviaciones de comercio y de capitales). El efecto global puede considerarse beneficioso en términos económicos.

La literatura económica (Balassa, 1964) reconoce distintas modalidades de integración según los tipos de fronteras económicas que separan los mercados, así como los compromisos asumidos por los países involucrados: áreas de libre comercio o libre mercado, uniones aduaneras, mercado común, uniones económicas y monetarias e integración total. A continuación, caracterizaremos brevemente cada una de las formas (Fernández Navarrete, 2007; Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000):³

- a) **Áreas de libre comercio:** se definen como aquéllas en que un grupo de países deciden suprimir entre sí sus barreras arancelarias y

³ Algunos autores reconocen una fase preliminar denominada Acuerdos Comerciales Preferenciales, que suponen la concesión por parte de un país de determinadas ventajas comerciales a ciertos productos procedentes de otro país o grupo de países. Normalmente, tienen carácter asimétrico, es decir, no exigen reciprocidad y son habituales entre países con diferentes grados de desarrollo.

no arancelarias al comercio, pero mantienen cada uno su independencia (barreras externas) en las relaciones comerciales con los países que no son de dicha área. El compromiso se limita al comercio sólo de bienes entre los países que deciden formar el acuerdo pero frente a terceros, cada uno de sus miembros sigue aplicando las reglas externas establecidas con carácter general.

El principal inconveniente que presenta esta forma de integración radica en que los productos de importación podrían entrar en el área a través del miembro con aranceles más bajos frente al exterior para después circular libremente. El problema puede evitarse con la imposición de reglas de origen que establecen un requisito mínimo de contenido nacional, y garantizan así que la liberalización sólo beneficie a los productos originarios de otros países miembros.

Estas áreas son muy inestables pues cuando cada país mantiene su independencia en las relaciones con terceros se dificulta el control colectivo y además están sometidas a tendencias centrífugas que pueden llevar a su disolución; o centrípetas, y se pueden transformar en uniones aduaneras o integrarse en otras ya formadas.

Entre los ejemplos de esta modalidad, pueden mencionarse: Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, 1960), Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME o COMECOM, 1949), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, 1992).

b) Unión aduanera: es el espacio económico en el que un grupo de países eliminan los obstáculos comerciales entre ellos y establecen barreras exteriores comunes frente al resto del mundo. Dos son sus características principales: en el plano interno, por la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los Estados respecto a los bienes; en el plano externo, por la creación de un sistema de arancel externo común frente a terceros países. Es decir, a los productos importados por cualquiera de los países que integran la unión aduanera se les aplica el mismo arancel (y otras medidas no arancelarias) con independencia del país de destino.

Puede considerarse como la primera fase de un proceso de integración que aspira a convertirse en un mercado común y, posteriormente, en una unión económica y monetaria. Entre los procesos que adoptaron esta forma, luego de la Segunda Guerra Mundial,

hay que mencionar a la Comunidad Económica Europea;⁴ otros, menos exitosos, en América Latina son la Comunidad Andina (1969) y el MERCOSUR (1991).

- c) **Mercado común:** constituye la fase siguiente a la unión aduanera e incorpora (a la libertad de circulación de productos) las libertades de circulación de los servicios y los factores de la producción (capital y trabajo). No puede haber un mercado común si no existió previamente una unión aduanera, aunque ésta puede quedarse sólo en esa fase. Deben suprimirse las barreras internas al comercio y establecerse una aduana común, la realización de un proceso de liberalización y de armonización legislativa y de regulación común. Un marco institucional de orden supranacional (independiente de los Estados) debe asumir las competencias y contar con un presupuesto propio que permita funcionar con los recursos necesarios.

El mejor ejemplo es la Unión Europea (1992). María M. Corral (2011) aclara que el mercado único es introducido por la Unión Europea como una etapa más del proceso, pero no se contempla en la teoría de la integración. La razón es que los requisitos exigidos para alcanzar esta fase (eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales) no aportan nada nuevo, y están orientados a garantizar la liberalización de los intercambios y, por tanto, la verdadera consecución de aquél.

- d) **Unión económica y monetaria:** es el espacio económico donde existe plena libertad de circulación de productos y de factores de la producción, y además, una moneda común. La “unión económica” se entiende como un mercado común en el que se procede a la coordinación de políticas económicas y al establecimiento de políticas comunes destinadas a favorecer el desarrollo regional y reducir las disparidades internas. Este tercer peldaño constituye el cierre de la integración económica. La “unión monetaria” es aquella unión económica que cumple tres requisitos: 1) las monedas son convertibles, 2) los tipos de cambio son irrevocablemente fijos, y 3) los capitales circulan de manera libre (Corral, 2011). A ello, debe sumarse la gestión común de una moneda única -que si bien no es imprescindible permite aprovechar al máximo las ventajas de una unión monetaria- y de sus políticas asociadas (monetaria y cambiaria) que pasan al ámbito supranacional. La

4 Existen ejemplos históricos de uniones aduaneras como la formada en 1834 por un gran número de estados alemanes, conocida como *Zollverein*; o el acuerdo firmado en septiembre de 1944 por los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo).

“eurozona” constituye el ejemplo histórico más importante por su dimensión y diversidad.

- e) **Espacio económico unificado y unión política:** se considera el final del proceso de integración al culminar con la integración política. Si bien todo el proceso que conduce a la unión económica y monetaria comporta decisiones políticas, en el caso, cuya complejidad es mayor, implica más concesiones de soberanía de los Estados a los entes supranacionales que conforman el área, más aún si la finalidad es la fusión total (unión política y económica).⁵ Dos son las alternativas para la “integración política”: la confederación y la federación de Estados. En la primera, todos conservan su soberanía frente al exterior y comparten en común la soberanía en ciertas esferas; el poder central es bastante débil porque les permite a los países conservar su independencia y las decisiones deben tomarse por unanimidad; en consecuencia, constituye una forma de integración política muy frágil. En la segunda, los Estados federados deciden transferir a una autoridad central (gobierno federal) parte de su soberanía en áreas fundamentales de la economía, de las relaciones internacionales y la defensa. Los ejemplos clásicos de federaciones son los Estados Unidos y Alemania.

En la práctica, pocos procesos se presentan como formas de integración en estado puro y muchas de las características que se han señalado aparecen mezcladas. Por ejemplo, en ocasiones un área integrada se configura como una unión aduanera pero los países miembros abren sus fronteras a las inversiones sin llegar a convertirse en un mercado común (Corral, 2011). Además, los procesos de integración económica no tienen que pasar necesariamente por cada uno de los grados antes descritos; por ejemplo, para constituir una unión aduanera no se requiere la existencia previa de una zona de libre comercio. No obstante, sí parece razonable que aunque no de forma estricta cualquier proceso de integración atraviese por cada una de las fases consideradas.

5 La formación de los Estados nacionales y los federalismos son ejemplos de la lentitud y complicaciones que presentan estos procesos. No siempre se han conseguido de modo pacífico.

Cuadro 1: Esquema simplificado de las modalidades de integración

Modalidad de integración	Eliminación de aranceles y restricciones entre países	Fijación de arancel externo común	Libre circulación de servicios y factores de la producción	Coordinación de políticas económicas y políticas comunes	Instituciones comunes y unión política
Zona de libre comercio	X				
Unión aduanera	X	X			
Mercado común	X	X	X		
Unión económica y monetaria	X	X	X	X	
Espacio económico unificado y unión política	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

La unión aduanera permite la reglamentación del comercio entre países que deciden protegerse de un modo común contra competidores más fuertes. En términos dinámicos, induce el ajuste de las estructuras internas y la creación de condiciones eficientes para intervenir en un mercado abierto y pueden gestarse coaliciones (monopolistas locales, instituciones nacionales) que opongan resistencia al cambio antes que enfrentar el difícil proceso de ajuste que implica la competencia. De allí, la importancia de ciertas políticas, como las industriales, orientadas a favorecer la dinámica del mercado y la reorganización empresarial. Esto es, la implementación de programas que se propongan mejorar la situación de los sujetos sociales que deben apoyar la etapa del crecimiento en común.

Según las fases en que se encuentre un proceso de integración, los objetivos son diferentes. En una primera etapa se va a privilegiar la búsqueda e implementación de mecanismos comunes que faciliten la circulación de bienes (en un área de libre comercio o unión aduanera) entre los países (acuerdos preferenciales que tienden a fomentar el intercambio),

lo cual implica favorecer el ajuste estructural dentro de cada uno de ellos, antes de que se creen vínculos directos entre las respectivas estructuras productivas. Luego, se instaurará una política común de protección frente a terceros.

Una próxima fase, como el mercado común, implica la movilidad no solamente de bienes sino también de los capitales y de los individuos, para impulsar un ajuste estructural que permita solucionar los problemas internos propios y específicos de cada país. La innovación pasa a ser el elemento clave del desarrollo, resultado de la interacción entre las empresas e instituciones públicas y privadas.

Finalmente, la unión económica sirve tanto para reorganizar la producción como para lograr una mayor apertura internacional e implica una fuerte integración institucional que se presenta como un problema complejo a raíz de que cada una de ellas tiene una profunda identificación y enraizamiento nacional. Las políticas públicas deben apuntar tanto a favorecer el cambio del contexto institucional en el que las empresas operan como a impulsar acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación entre firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad (Bianchi, 1997).

El largo proceso de integración europea ha recorrido diversas etapas. En general, los acuerdos de integración entre Estados, reconocen distintos grados (zona de libre intercambio, unión aduanera, económica y monetaria) y el pasaje de una forma más simple a una más compleja de unión implica problemáticas y modalidades de implementación diferentes, que se van a expresar en distintas políticas, porque son variados los vínculos que se enfrentan y los objetivos que las autoridades se proponen alcanzar. Para el caso europeo, el paso desde la unión aduanera a la económica constituyó la etapa más difícil porque significó superar los conceptos de Estado nacional y de identificación nacional de los grupos sociales; a tal punto que fue necesario revisar el concepto mismo de integración, lo cual generó un cambio en las políticas y en las acciones de la Comunidad Europea: el proceso de “convergencia” asociado a la implementación de la etapa de la integración económica no debía apuntar al objetivo de que las estructuras institucionales de los distintos países se convirtieran en iguales sino que fueran “compatibles” [y no necesariamente “iguales”]. Además, como sostienen Fabio Boscherini y Bernardo Kosacoff (1997, pp. 16-18),

La creación de una unión económica asume una relevancia central porque produce la ruptura del nexo que vincula la organización de la producción con la soberanía de los estados nacionales, para permitir

la redefinición de los intereses y de las relaciones económicas en un contexto que excede la soberanía de los gobiernos nacionales [lo cual] implica una amplia redefinición de la estructura institucional en la que se definen las relaciones económicas y se desarrollan las relaciones de poder. En este sentido, es evidente que la transición de una unión aduanera a una unión económica asume una fuerte relevancia política porque implica una ruptura del vínculo entre industria nacional y estado nacional.

Los factores a favor y en contra de la integración económica

Los países se incorporan en un proceso de integración por diversas motivaciones. Las razones económicas están ligadas a los efectos positivos que produciría (una serie de ventajas que le proporcionen un mayor nivel de bienestar) y también extraeconómicas porque conlleva implicancias sociales, políticas o estratégicas.

Los enfoques clásicos de la integración económica son una extensión de la teoría del libre comercio, cuyas formulaciones iniciales corresponden a la teoría de las ventajas absolutas de Adam Smith (1776) y la teoría de las ventajas relativas de David Ricardo (1817), y están referidos a las posibilidades que llevan aquellos procesos para una más eficiente asignación de los recursos productivos, la ampliación de las escalas de producción y un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país.⁶ En este sentido, podrían identificarse efectos en términos “estáticos”, en el corto plazo, y “dinámicos”, en el largo plazo, en general, aplicables para las uniones aduaneras.

En el primer caso, podemos citar dos efectos: por un lado, al abarataarse el costo de las importaciones de los países pertenecientes al acuerdo por la eliminación de los aranceles entre ellos, se producirá una “desviación de comercio”, y se penalizará el comercio con terceros países a favor del comercio entre los miembros. Se considera un “efecto negativo” porque reduce el nivel de bienestar al dejar de importar un producto de un país no miembro eficiente y pasar a importarlo de otro que es menos eficiente. Por otro lado, dará lugar a la sustitución de productos nacionales más caros por importaciones de los países miembros, ahora más baratas y más eficientes por la eliminación de los aranceles, y generará lo que se conoce como “efecto de creación de comercio”. Se considera un “efecto positivo” porque mejora el bienestar general. Al comparar estos

⁶ Sólo luego de la Segunda Guerra Mundial la teoría de la integración se convierte en una parte diferenciada de la teoría del comercio internacional a partir de la obra de Jacob Viner (1950) sobre uniones aduaneras.

dos efectos, se deduce que la integración será más beneficiosa cuando mayor sea el segundo efecto en relación al primero.

El análisis anterior ha sido inicialmente propuesto por Jacob Viner (1950) respecto a los efectos sobre la producción bajo el supuesto de que los bienes se consumían en proporciones fijas sin tener en cuenta los precios relativos. Otros autores abandonaron este supuesto y analizaron los efectos sobre el consumo y concluyeron que éste se altera al variar los precios relativos. Así, J. E. Meade (1955) y Richard Lipsey (1960), incorporaron como un tercer efecto la “expansión del comercio” que tiene lugar a consecuencia del aumento de las importaciones derivadas del incremento del consumo a raíz de la reducción del precio que la integración propicia (Corral, 2011).

En el segundo caso, si el acuerdo genera una mejora de la asignación de recursos y como resultado un mayor crecimiento económico es de esperarse que se produzca un aumento del comercio, no sólo ya entre los países miembros sino también con el resto del mundo. Los efectos dinámicos se generan a lo largo del tiempo y transforman la estructura productiva y la hacen más competitiva, por lo cual afectan a la tasa de crecimiento de los países miembros (Balassa, 1964).

En definitiva, se aprovechan las ventajas comparativas (según las teorías tradicionales del comercio internacional); y además la integración, al aumentar el tamaño del mercado de las empresas de los países miembros, favorecerá la conformación de “economías de escala” en la producción de aquellos sectores en los que el tamaño del mercado nacional sea inferior a la escala mínima eficiente.

La eliminación gradual de las tarifas entre los países que conforman la unión aduanera y el mantenimiento de un arancel externo común harán posible un mercado interno con una extensión tal que permita economías de escala y la especialización tanto estáticas como dinámicas. A la vez, este proceso, en la medida en que implica la reducción de barreras externas, fortalece la competitividad de las firmas. En este sentido, otros enfoques sostienen que la constitución de un espacio económico integrado constituye un estímulo para la entrada en acción de grandes empresas (binacionales o transnacionales) que encuentran entonces un marco ampliado para el desarrollo de sus actividades económicas. Así podrían identificarse dos efectos “adicionales” (Corden, 1993):

- a) la “reducción de costos” (efecto positivo) asociado al aprovechamiento de las economías de escala, cuando el mayor tamaño del mercado permite superar las limitaciones del anterior mercado nacional y

- b) el “efecto supresión de comercio” (efecto negativo), cuando la protección frente al resto del mundo permite a la empresa sobrevivir y aprovechar las economías de escala pero que, pese a ello, no soportaría la libre competencia frente a otras empresas de fuera del área integrada. Pero también -depende de la decisión tomada- una “mayor competencia” podría iniciar un proceso de renovación de la clase empresarial, y generar procesos de reforma para eliminar las prácticas no eficientes dentro de la empresa, al tiempo que potencia un cambio y modernización de la cultura empresarial dominante (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000, pp. 38-39).

El “aumento de la competencia” asociada con la eliminación de barreras produce, a la vez, una serie de “efectos positivos”: a) beneficios para los consumidores a través del acceso a una oferta más amplia de productos a menores precios; b) eliminación de “ineficiencias X”⁷ en las empresas asimiladas a la seguridad de disfrutar de una posición protegida en el mercado nacional y a la falta de la presión ejercida por la competencia; c) eliminación de la discriminación de precios o “efecto procompetitivo”, debido a que la formación de la unión aduanera elimina la segmentación de mercados y erosiona la posición de privilegio de las empresas nacionales que funcionaban en una situación de mercado imperfecta (posiciones de poder de mercado de grandes empresas, públicas o privadas, en régimen de monopolio u oligopolio) e impiden que practiquen discriminación de precios; y d) transmisión del conocimiento tecnológico y estímulo para la investigación derivado del contacto con nuevos productos y procesos de otros países (Corral, 2011).

A la vez, Juan Tugores (1999, p. 175) evalúa como interesante el enfoque de Murray Kemp y Henry Wan (1976), utilizado para “justificar teóricamente la integración comercial en forma de uniones aduaneras”, consistente en mostrar “cómo era posible elegir un arancel exterior común de tal forma que el resultado final fuese una mejora para los países integrados que no empeorase a los países que no formaban parte del acuerdo”, con lo cual, el cumplimiento del criterio ratificaba la importancia de las repercusiones externas para evaluar los efectos de la integración comercial.

Finalmente, algunas otras posiciones argumentan como una ventaja que la integración incrementará el poder de negociación; aquí conviene aclarar que esto ocurrirá siempre y cuando los intereses del país en

⁷ Ocurren debido a la falta de motivación por la ausencia de incentivos o presiones competitivas. El concepto fue acuñado por Harvey Leibenstein en 1966.

cuestión coincidan con los de la comunidad, de lo contrario podrá ocurrir que el bloque utilice como moneda de cambio los intereses individuales de alguno de los miembros menos poderosos.

En lo que se refiere a los “aspectos negativos” de la integración, los principales son los derivados de la desigual incidencia sobre sectores y grupos, y los ajustes, costosos y muchas veces dolorosos, que genera la reordenación del aparato productivo. En el primer caso, la apertura exterior asociada con la eliminación de las barreras comerciales generará un cambio en la composición sectorial de la economía. La especialización producirá el hundimiento de algunos sectores -los más débiles y menos competitivos- y el crecimiento de otros. Los sectores y países más competitivos serán los más beneficiados. En el segundo caso, ampliar el mercado exige costosos ajustes de reordenación del aparato productivo que pueden ser muy graves en términos de empleo o concentración geográfica. Para amortiguarlos, deben diseñarse políticas industriales y regionales específicas como los llamados fondos estructurales en la Unión Europea.

En este marco, podemos indicar otras tres situaciones que constituyen “costos de la integración”: a) es más difícil avanzar cuando mayores son las asimetrías entre los países, se pueden generar conflictos que dificultan el proceso; b) a medida que se progresa hacia formas de integración más complejas, mayor es la cesión de soberanía por parte de los países que pasan a competencia de las instituciones comunitarias y ocasiona múltiples problemas en cada uno de ellos; y c) en el caso de la integración monetaria, los costos derivan de la pérdida de la política cambiaria y monetaria, una renuncia que cobra especial relevancia cuando se producen shocks asimétricos que afecten a los países miembros de manera diferente.

En síntesis, en la teoría económica es posible identificar una serie de argumentos favorables a la integración económica, siempre bajo ciertos supuestos y estando atentos a los efectos negativos, de los cuales seleccionaremos los más relevantes, según Ramón Tamames (1995, p. 18),

- Las economías derivadas de la producción en gran escala (economías de escala).
- La intensificación de la competencia dentro del nuevo mercado ampliado.
- La atenuación de los problemas de la balanza de pagos por el ahorro de divisas convertibles.
- La posibilidad de abordar actividades que difícilmente podrían acometer determinados países de manera individual por separado,

por la escasa dimensión de sus mercados respectivos, insuficiencias tecnológicas o incapacidad financiera.

- El aumento del poder de negociación frente a terceros países o ciertas agrupaciones regionales; así como una formulación más coherente de la política económica.
- La ineludible necesidad a mediano o largo plazo de introducir reformas estructurales que en el contexto de un *statu quo* nacional podrían aplazarse *sine die*.
- La posibilidad de conseguir, sobre la base de un rápido proceso de integración, una aceleración del desarrollo económico.

A partir de lo expuesto, y como evaluación general, existe coincidencia en que los procesos de integración comercial tienen una serie de beneficios y costos, pero en conjunto el efecto neto es potencialmente positivo:

(...) hay que insistir en la idea que lo que son positivos, según el análisis económico, son los beneficios netos, es decir, reconociendo que habrá ganadores y perdedores: las ganancias son suficientes para eventualmente compensar las pérdidas. Teóricamente, es tarea de los ciudadanos y de los políticos que democráticamente los representan decidir qué mecanismos de redistribución, ayuda a la reestructuración o ajuste, se articulan para que el complejo proceso de integración o liberalización sea percibido política y socialmente como positivo por el conjunto de los ciudadanos. Para ello hace falta no sólo competencia técnica, sino autoridad moral y política (Tugores, 1999, pp. 201-202).

Finalmente, un proceso de integración no consiste entonces sólo en un asunto económico sino que, ante la disparidad de instituciones, culturas, sistemas sociales y productivos propios de cada uno de los países, involucra también temáticas sociales, políticas e institucionales.

Los fundamentos de la integración europea

La mayor parte de la literatura académica analiza la integración económica bajo la forma de la unión aduanera. Ahora bien, el debate más reciente se orienta hacia los elementos no comerciales propios de formas de integración más avanzadas. Así, cuando el proceso de integración comercial se acompaña de una liberalización del movimiento de factores productivos que conforman un “mercado común”, los países miembros se beneficiarían de la posibilidad de colocar sus recursos en aquellos espacios geográficos donde sean más escasos -y por tanto, mejor

remunerados- y así se alcanza una mayor eficiencia asignativa. En el caso del “factor trabajo” se potenciaría su desplazamiento desde las zonas excedentarias hacia donde hay escasez y beneficia tanto al país suministrador -se reduce el desempleo- como al receptor -con el aumento de la oferta de trabajo- (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000, pp. 40-41) aunque el impacto es más difícil de evaluar porque influyen obstáculos no económicos (barreras culturales e idiomáticas) que son más complejos de eliminar.

La libre circulación de “capitales” facilitaría la utilización en países donde sean escasos, con lo cual, generarían una mejor remuneración de la inversión; sin embargo cabría evaluar las consecuencias en el país de origen porque se verían privados de puestos de trabajo -los derivados de la nueva inversión- que probablemente en ausencia de la integración permanecerían en él. Pero también la inversión extranjera puede aumentar por las razones expuestas con anterioridad: la mejora de las expectativas de los empresarios o como resultado de lograr la modernización del aparato productivo para hacer frente a la competencia exterior y garantizar la supervivencia de la empresa.

A esta asignación más eficiente de factores de producción en el contexto de un “mercado común” se deberían sumar otros dos posibles efectos, siguiendo a María M. Corral (2011):

- a) *mayor credibilidad de las políticas económicas nacionales y reformas estructurales en el marco de una unión económica*: la necesaria coordinación de políticas monetarias y fiscales impone más disciplina a los gobiernos nacionales y hace que su diseño y aplicación posean mas coherencia y credibilidad; a la vez, las políticas comunes destinadas al desarrollo regional contribuyen a que los países miembros acometan reformas estructurales pendientes.
- b) *ventajas derivadas de la unión monetaria y la moneda única*: la eliminación de la incertidumbre en su vertiente monetaria y cambiaria servirá como estímulo al comercio y la inversión; y la eliminación de los costos de información conllevará una superior transparencia de precios y de los costos de transacción intrazona asociados al cambio de monedas.⁸ Además, la existencia de una moneda única permite aprovechar al máximo las ganancias de la liberalización financiera y confiere un mayor peso al bloque.

⁸ La teoría de las áreas monetarias óptimas corresponde a Robert Mundell (1961).

En este sentido, cabe entonces una aclaración, la teoría pura del comercio internacional demuestra que, dados ciertos supuestos, todos los países se beneficiarán del comercio internacional, pero esta conclusión no puede extenderse a todos los agentes económicos de las distintas economías nacionales. Así, por ejemplo, los propietarios de los factores productivos más intensamente utilizados en la producción de aquellos bienes en que el país tiene ventajas comparativas se verán beneficiados, mientras que en los otros casos ocurrirá lo contrario, con la caída en la demanda, del precio del factor en el mercado y los ingresos de los propietarios (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000, p. 41). También habría que considerar los factores de localización geográfica de la producción: aquí se perjudicará a algunas regiones y se favorecerá a otras. Además, en estos casos resultará inevitable la presión de grupos que muchas veces hacen que los gobiernos cedan ante tales reclamos y se dificulte el avance en la integración. El impacto negativo será mayor cuanto más importante sea el comercio interindustrial y se generará tras el acuerdo, porque supone la utilización de distintos factores y, en muchos casos, una fuerte especialización espacial.

La “teoría de la integración” que se ha desarrollado se centra en las razones económicas, pero también existen -como se ha adelantado- razones extraeconómicas como la creencia de que un estrechamiento de los lazos económicos supone una garantía para evitar futuros conflictos, o el mayor peso económico y político del área y su mayor poder negociador en los foros internacionales. A la vez, una serie de fundamentos básicos han inspirado a los europeos que han iniciado un largo camino en búsqueda de formas progresivas de integración (Muns, 2005; Nieto Solís, 2001) y hacen que se esté en presencia de un proceso particular.⁹

En primer lugar, la potenciación de la integración supranacional por entender que la mejor manera de superar las limitaciones y las rivalidades entre los países consistiría en “impulsar la cooperación” entre ellos de modo tal que los intereses presentes y futuros no puedan ser decididos por uno solo por separado sino en conjunto. Así, el Plan Schuman, como se verá, será el inicio de un proceso para superar la tradicional rivalidad franco-alemana que registraba tres grandes guerras: la franco-prusiana (1871), la intervención de ambos (en bandos opuestos) en la Primera (1914-1918) y Segunda Guerra Mundial (1939-1945). El entendimiento

⁹ La presentación realizada aquí es sintética; en los capítulos siguientes se desarrollará el proceso europeo en su propia especificidad. Ha resultado muy complejo dar respuesta a la pregunta sobre la naturaleza de la Unión Europea. Se remite al excelente trabajo de Perry Anderson (2012, pp. 93-146) para una síntesis crítica de las principales formulaciones teóricas al respecto.

entre estos dos países ha sido el “eje central” sobre el que se ha construido el proceso de integración europea.

Esta continua rivalidad provocó un rechazo general y una reflexión intelectual contribuyó a generar un movimiento europeísta que, en un contexto de capitalismo maduro (con empresarios que reclamaban la paz para poder dedicarse a la producción y al comercio) encontró en la doctrina liberal una posición más favorable por el libre intercambio y auspició una unión aduanera. Los europeos sufrieron una “crisis de conciencia” (en especial, desde la guerra de 1914) y la historia posterior reveló crudamente que el continente había dejado de ser el centro del planeta. En consecuencia, tres ejes se articularon: la cuestión ética (pacifismo), la faceta económica (unión aduanera) y, al final, la cuestión política (integración política).

En segundo lugar, la integración supranacional debe realizarse de “forma sectorial y por fases”, primero con los sectores económicos y luego con los ámbitos políticos. Si bien en el plano político se hallaría la finalidad última de un proceso de este tipo, sólo se logrará una vez alcanzada en grado suficiente la integración económica, social y jurídica entre los países.

En tercer lugar, la “participación” en el proceso de integración es voluntaria aunque una vez decidida debe admitirse el acervo comunitario (normas, principios jurídicos e instituciones).

En cuarto lugar, la integración debe realizarse con solidaridad: a) la solidaridad social implica que los sectores sociales perjudicados deben ser compensados para garantizar las condiciones de vida de las personas vinculadas a estos; b) solidaridad sectorial significa que los sectores económicos en crisis a raíz de la integración deben ser ayudados en su reconversión o en su definitiva transformación; c) solidaridad territorial supone que las regiones más deprimidas o perjudicadas por la integración, deben recibir fondos económicos y ayudas sociales y tecnológicas para lograr su desarrollo; d) solidaridad comunitaria mediante la transferencia de recursos de los países más ricos (mediante los presupuestos comunitarios) hacia los países más pobres; e) solidaridad internacional a través de numerosos programas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, como los programas de inversiones que realiza el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

En quinto lugar, la integración europea se fundamenta en el sistema de libre mercado y de propiedad privada, en términos económicos; y en el sistema democrático, el estado de derecho y el respeto y protección

de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en términos políticos.

En sexto lugar, la integración debe desarrollarse con pleno reconocimiento y absoluto respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística de las sociedades de los diferentes Estados.

En consecuencia, en este proceso han existido motivaciones económicas, centradas en la búsqueda de la maximización del beneficio con la ampliación del mercado para las empresas y consumidores, que llevaron a un grupo de países a inclinarse por iniciar el proceso de integración económica. Sin embargo, la racionalidad de este proceso no se limitaba a la esfera económica sino que existieron causas que se localizaban en otros terrenos, como el político y/o social, referidas esencialmente a la búsqueda del aumento de la cohesión entre los países, así como al deseo de formar unidades políticas amplias capaces de poder influir en las decisiones en el concierto mundial.

Los orígenes de la Unión Europea situados en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en el año 1951, se relacionan habitualmente con el deseo de generar las condiciones necesarias para evitar que se produjesen las circunstancias que llevaron a la Segunda Guerra Mundial. El surgimiento de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, 1948) y el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME, 1949) se vinculan con la política de bloques de la posguerra, asociada primero con la Guerra Fría y, posteriormente, con la estructura bipolar que la reemplazó.

Alemania ha estado en el centro del europeísmo como una cuestión problemática. Su tardía conformación como Estado-nación (1871) y su enfrentamiento con Francia, la han ubicado en un contexto geopolítico cada vez más complejo. Pronto, con un impresionante desarrollo de la ciencia y su cultura, reivindicó un papel de potencia hegemónica tanto en el continente como en la carrera colonial. La situación persistió y el interrogante acerca de qué hacer con Alemania, se tradujo en una división de Europa (occidental y la del este) luego de la última guerra mundial, y convirtió al país en una especie de frontera europea. Por ello, como sostiene Ignacio Sotelo (1999) la solución de la cuestión alemana se encuentra muy vinculada al proceso de la integración europea.

Las posiciones enfrentadas fueron dos. Los “unionistas”, partidarios de una simple cooperación intergubernamental o interestatal, y los “federalistas”, que defendían un gobierno federal de Europa; unos no están dispuestos a sacrificar la soberanía del Estado y otros pretenden una federación europea, similar a la de los Estados Unidos. Los primeros propician la existencia de un Consejo o Parlamento Europeo como ámbito

de discusión de los problemas y que puedan alcanzarse acuerdos entre los distintos gobiernos mediante la unanimidad. Los segundos apuntan a la redacción, por una convención o asamblea constituyente, de una constitución, en la que los Estados renuncien a sectores de su soberanía a favor de un nuevo poder político.

Europa desarrollará las distintas estrategias pero será una tercera perspectiva, basada en la “teoría funcionalista”, la que resultará más exitosa. El postulado central sostiene que ciertas funciones de los Estados pueden ser asumidas por organizaciones supranacionales sin que se produzca una abdicación formal de la soberanía nacional mediante una integración por sectores. Fue Jean Monnet (1946), un reconocido hombre de negocios vinculado a la recuperación de la economía francesa, con una experiencia única como negociador y hombre de paz, quien adaptó esta teoría a las necesidades europeas: un conjunto de instituciones dirigidas por técnicos sin presencia de políticos.

Hasta bien avanzado el proceso, el peso político de toma de decisiones recaería en la institución que representaba a los gobiernos de sus Estados miembros (con marginación de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo). A la vez, el éxito de estas organizaciones crearía nuevas fidelidades o afectos, lo cual permitiría avanzar hacia una federación. Un claro déficit democrático en cuanto a este modelo de integración pero además con una evolución que no ha sido lineal, con sucesivos avances y retrocesos a lo largo de los años (Martínez Neira y Pérez González, 2010).

En efecto, desde los comienzos se va conformando un entramado institucional que conviene tener presente en su etapa más reciente, al menos las denominadas “instituciones fundamentales” (Calvo Hornero, 1997). La Comisión Europea, con sede en Bruselas, constituye una suerte de “ejecutivo” de la Comunidad, responsable de llevar a cabo las políticas comunitarias; un cuerpo formado por funcionarios (los “comisarios”, cada uno dedicado a un área concreta: economía, medio ambiente) designados por los gobiernos de los Estados miembros, encabezado por un presidente. Sus funciones incluyen proponer las leyes que luego serán aprobadas o rechazadas por el Parlamento y el Consejo; gestionar y aplicar las políticas comunitarias y el presupuesto; hacer cumplir la legislación europea junto con el Tribunal de Justicia.

La Comisión Europea es una institución independiente de los gobiernos aunque muy influida por ellos que además ostenta la iniciativa legislativa, al punto que el Consejo sólo legisla sobre la base de sus propuestas. Administra el presupuesto, promulga directivas reguladoras y nuevas leyes, al ser el único organismo que tiene derecho a poner en marcha la

legislación europea. Además, controla la aplicación del Tratado de la Unión Europea y ejecuta con autonomía en materias de unión aduanera, competencia y otras. También, es agente central en la preparación, elaboración, realización y control de las decisiones vinculantes. Y sus deliberaciones son confidenciales.

El Consejo de Ministros (denominado Consejo a secas o Consejo de la Unión Europea) representa a los gobiernos y expresa sus intereses particulares e involucra al ministro de cada país según la materia que se incluya en el orden del día (economía, asuntos exteriores, agricultura, transporte). Cada país de la Unión ejerce la presidencia, por rotación, por un período de tiempo de seis meses. Aúna el máximo poder político y sus decisiones equivaldrían también a la función legislativa de la Comunidad aunque también dispone de competencias ejecutivas. Asimismo, decide por unanimidad o por mayoría cualificada. Con frecuencia, se constituye el Consejo informal, una reunión del Consejo de Ministros sin carácter oficial donde suelen tomarse las grandes orientaciones políticas en materias más ríspidas.

El Consejo Europeo (órgano superior) está formado por los jefes de Estado y de Gobierno más el presidente de la Comisión Europea, con una serie de reuniones intergubernamentales (como mínimo dos veces al año) para establecer la política general. Tiene funciones de “impulso político” (orienta la acción de la Unión Europea) pero no vinculante.

El Tribunal de Justicia de Luxemburgo, integrado por jueces nombrados por los Estados miembros, se pronuncia en relación con la legalidad o ilegalidad de las directivas de la Comisión y en los conflictos que puedan surgir entre la Unión y el derecho de cada Nación, garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado; mediante sus sentencias se ha desarrollado el sentido más comunitario de la construcción europea.

Por último, el Parlamento Europeo, formalmente el “elemento popular” de este complejo institucional y el único cuerpo electivo (desde 1979) participa en el poder legislativo (poder de “codecisión”). Sus funciones incluyen: aprobar el presupuesto comunitario, controlar a la Comisión Europea y votar a su presidente, participar en las decisiones y elaborar algunas leyes. En varios sentidos es un aparato de gobierno más ceremonial que legislativo a tal punto que carece de competencias tributarias, no controla los fondos, sólo vota a favor o en contra del presupuesto general, no puede opinar sobre la designación de los miembros

del ejecutivo, no tiene facultad para introducir leyes, sólo de aprobarlas o vetarlas (Morata, 1998).¹⁰

Por ello, la evaluación general, expuesta por Perry Anderson (2012, p. 38) permite comprender en parte las dificultades del proceso y a la vez, las que seguirán en el futuro:

El resultado institucional de la integración europea es, por tanto, una unión aduanera con una estructura supranacional que no llega a ser ejecutiva, pues no dispone de la maquinaria necesaria para imponer las decisiones que toma; un consejo que no llega a ser una asamblea legislativa, que celebra sesiones ministeriales intergubernamentales, a salvo de cualquier descuido nacional, y que funciona como una especie de cámara alta; un tribunal que no llega a ser una corte suprema y que actúa como el guardián de una Constitución inexistente; una cámara baja pseudolegislativa con estructura de Parlamento, impotente en gran medida, que sin embargo es el único cuerpo electivo, responsable, en teoría, ante el pueblo europeo. Todo ello superpuesto a un conjunto de estados-nación que deciden sus políticas fiscales, sociales, militares y exteriores.

Como han advertido Boscherini y Kosacoff (1997, p. 18), en especial desde la firma del Acta Única Europea (1985) se inicia una nueva etapa en la que el enfoque funcionalista y constitucional de derivación francesa fue sustituido por el enfoque evolutivo y federalista de derivación alemana. Si bien el camino ha estado lleno de obstáculos, se han intentado aplicar nuevos principios básicos: el de “reconocimiento recíproco” y el de “subsidiariedad”. El primero indica el pasaje de una concepción monolítica del proceso de integración, según el cual, “los poderes de la Comunidad sustituían completamente la legislación y los poderes de los Estados nacionales, a un concepto pluralista, pragmático y federalista, en el que la legislación nacional no viene sustituida sino enmarcada en un contexto general” que permita asegurar el respeto de algunos criterios comunitarios. El segundo, la Comunidad intervendrá sólo cuando constituye “el único nivel de gobierno adecuado para temáticas que involucran su totalidad”, y en consecuencia, exceden la competencia del Estado nacional.

10 Además, hay que considerar el Defensor del Pueblo al que pueden acudir los ciudadanos que consideren haber sido tratados injustamente por alguna institución de la UE. El Banco Central Europeo que es responsable de la política monetaria de la eurozona y gestiona el euro. El Tribunal de Cuentas que controla los gastos de la UE y el cumplimiento del presupuesto. El Comité de las Regiones (órgano consultivo) que representa a las autoridades regionales y locales (municipios).

Consideraciones finales

Los países han adoptado diversas formas de asociación para mejorar su economía a través del comercio internacional, con la búsqueda de construir bloques comerciales mediante el aprovechamiento de sus posiciones estratégicas en el contexto internacional y sus relaciones con los demás países. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, los responsables de la política económica de todo el mundo creían firmemente que el libre comercio era esencial para la prosperidad mundial. La integración de los mercados de bienes y financieros ha permitido beneficiarse del comercio, debido a que han bajado los precios, ha aumentado la innovación y se ha acelerado el crecimiento económico aunque también se han presentado efectos secundarios menos favorables.

Las etapas de integración económica que han adoptado la mayor parte de los países, inician en general con un acuerdo comercial para formar una zona de libre comercio, posteriormente se pueden crear uniones aduaneras, mercados comunes o una unión económica y monetaria como el caso de los países europeos. La apertura al comercio internacional implica un acuerdo político entre gobiernos nacionales, como ocurre con la “unión aduanera”, para regular los efectos económicos y sociales consecuentes, a través de la creación de un área común de comercio y de una política tendiente a excluir a los competidores externos. El pasaje de una fase a otra es complejo, en especial, al promoverse la “unión económica”. Y el entramado institucional que se va conformando resulta muy difícil de articular.

En el proceso europeo han existido motivaciones económicas, centradas en la búsqueda de la maximización del beneficio ampliando el mercado para las empresas, que llevaron a un grupo de países a inclinarse por iniciar el proceso de integración económica. Sin embargo, la racionalidad del proceso de integración no se limitó a la esfera económica sino que existieron otras motivaciones en otros terrenos, como en el político y/o en el social. La “integración europea” se ha fundamentado desde el punto de vista económico en el sistema de libre mercado y de propiedad privada y políticamente en el sistema democrático, el estado de derecho y el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Entre los dos proyectos en discusión (“unionistas” que apoyaban la complementariedad entre los Estados, no su disolución en un proyecto supranacional; y “federalistas” que propugnaban, a partir de la existencia de valores compartidos y de una identidad común, la creación de un nuevo marco político que reemplazara a los Estados) se eligió una

solución intermedia para la integración que aceptaba el principio de la supranacionalidad aunque renunciaba a la creación de un Estado federal europeo. La fórmula fue una soberanía compartimentada; el procedimiento (con base en la “teoría funcionalista”) consistiría en la creación de un conjunto de solidaridades materiales que irían tejiendo una red cada vez más extendida de cooperación y un marco de interdependencia hasta alcanzar la dimensión política.

En ese sentido, el proceso de transformación estructural europea reconoce dos grandes etapas a pesar de sus vaivenes: una primera, desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht; y una segunda, ya advertida desde la firma del Acta Única Europea, que dio comienzo a un período caracterizado por un cambio de paradigma en la implementación de la integración, al sustituirse el enfoque funcionalista y constitucional (de origen francés) por el enfoque evolutivo y federalista (de origen alemán).

Bibliografía citada

- Anderson, P. (2012). *El nuevo viejo mundo*. Madrid: Akal.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA.
- Bianchi, P. (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Boscherini, F. y Kosacoff, B. Prólogo. En Bianchi, P. (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad* (pp. 11-20). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Calvo Hornero, A. (1997). *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Corden, W. M. (1993). Exchange Rate Policies for Developing Countries, *The Economic Journal*, Vol. 103, Issue 416, 198-207.
- Corral, M. M. (2011). La integración económica, *Boletín Económico de ICE* 858 (Información Comercial Española), 119-132.
- Fernández Navarrete, D. (2007). *Fundamentos económicos de la Unión Europea*. Madrid: Thomson.
- Martínez Neira, M. y Pérez González, C. (2010). *Historia de la integración europea* (materiales de trabajo). Madrid: Universidad Carlos III.
- Morata, F. (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.
- Muns, J. (Ed.) (2005). *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2000). *Introducción a la Unión Europea*. Madrid: Alianza.
- Nieto Solís, J. A. (2001). *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Madrid: Pirámide.
- Sotelo, I. (1999). Los avatares de la cuestión alemana, *Nueva Revista de política, cultura y arte* 61, 29-46.
- Tamames, R. (1995). *Entre Bloques y Globalidad*. Madrid: Editorial Complutense.
- Tinbergen, J. (1968). *Integración económica internacional*. Barcelona: Sagitario.
- Tugores, J. (1999). *Economía Internacional: globalización e integración económica*. Madrid: Mc. Graw Hill.

Bibliografía recomendada

- Chacholiades, M. (1988). *Economía internacional*. México: Mc. Graw Hill.
- Kemp, M. C. y Wan, H. (1976). An elementary proposition concerning the formation of custom unions, *Journal of International Economics*, N° 6, 95-97.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. X-Efficiency, *The American Economic Review*, Vol. LVI., June, 392-415.
- Lipsey, R. G. (1960). The theory of customs unions: a general survey, *The Economic Journal*, Vol. LXX, 496-513.
- Meade, J. E. (1955). *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam: North Holland Publishing Co.
- Mundell, R. A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas, *The American Economic Review*, Vol. 51, N° 4, September, 657-665.
- Viner, J. (1950). *The Custom Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

La creación de la Europa comunitaria y el desarrollo de la integración europea

Aldo Fabio Alonso

Europa no se hará de golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará a través de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho (Declaración Schuman, 1950).

Introducción

En la segunda mitad del siglo XX, con origen en Europa occidental, se ha desarrollado un proceso de interdependencia e integración. Por eso, el propósito de este capítulo es analizar los orígenes, con énfasis en las motivaciones, y los primeros pasos del desarrollo histórico de las Comunidades Europeas como asociación económica regional, y entender los diferentes momentos, desde la unión aduanera hasta el mercado único, siguiendo la dinámica de convergencia económica e institucional.

El contexto histórico mundial no puede ser separado del proceso de integración europea que se explica precisamente en estas coordenadas. El fenómeno de la integración comienza luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando se persigue reconstruir una Europa arruinada y evitar así nuevos enfrentamientos entre pueblos que, a la vez que comparten una realidad histórica y geográfica, conservan su identidad, su idioma y su cultura.

La experiencia traducida en una profunda crisis provocada por la guerra está detrás de las respuestas que se desarrollan a lo largo de este devenir histórico, que resulta clave en la lectura de un complejo proceso. Este, más allá de reconocer algunos antecedentes (desde la época de los griegos o el Imperio Romano, el universalismo medieval, la Ilustración) sólo se identifica con los tiempos en que un conjunto de Estados decidieron superar los límites propios, mediante la cesión de soberanía a unas instituciones comunes, para alcanzar también objetivos comunes.

Los inicios de la construcción europea. La creación de la Europa comunitaria

El proceso de más de medio siglo de construcción europea no ha sido lineal sino que pueden reconocerse momentos de progreso y euforia con otros en que priman la indefinición y los retrocesos. Por ello, pueden señalarse, a efectos explicativos, según plantea Joaquín Muns (2003, p.

66) cinco etapas: 1) el proceso de creación de las tres comunidades en los años cincuenta; 2) su desarrollo y consolidación a lo largo de los años sesenta; 3) el estancamiento y los problemas de ampliación en los años setenta y principios de los ochenta; 4) el relanzamiento de la ampliación en la segunda mitad de los ochenta; 5) el desarrollo de la Unión Europea.¹

La construcción europea: antecedentes históricos en el siglo XX

La idea de Europa puede rastrearse mucho tiempo antes de los pasos decisivos de los años cincuenta del siglo XX. Entre otros, podemos mencionar como ejemplos propiciatorios de la unificación, las experiencias históricas del Imperio Romano, el Sacro Imperio de Carlomagno, Napoleón Bonaparte, el Tercer Reich, el proyecto de la Unión Paneuropea del período de entreguerras y la propuesta de la unión anglo-francesa presentada por Winston Churchill al gobierno francés en 1940. En todos los casos, el objetivo común de la unificación bajo una misma estructura política era compartido aunque los métodos para lograrla eran muy distintos entre sí.²

En el caso del Imperio Romano, que dominó Europa occidental y meridional a lo largo de más de medio milenio, incluyendo el norte de África y la mayor parte del Oriente Próximo, la denominada *pax romana*, consistió en un férreo control imperialista que a la vez permitió forjar una suerte de ciudadanía común a lo largo del continente, mientras que la romanización facilitó una etapa de desarrollo civilizador cuando se establecieron valores culturales europeos. En los últimos siglos del Imperio, la religión cristiana se expandió por Europa y a finales del siglo IV sería adoptada como religión oficial y se convirtió en un elemento aglutinador de la “civilización europea”; aunque el cristianismo también fue un elemento de división: varios cismas favorecieron conflictos sociales, ideológicos y guerras de religión que contribuyeron a los abismos entre los pueblos europeos.

La Edad Media traería la idea de unificación bajo el común denominador del cristianismo (no obstante la fragmentación propia del feudalismo) y de ella surgieron las ideas de “eurocentrismo” y de la “superioridad” de Europa y de la civilización europea, especialmente durante los renacimientos en los tiempos de Carlomagno y Otón I de Alemania, a pesar de que estos intentos se corresponden con el espacio

1 En este capítulo serán consideradas las tres primeras etapas y en el siguiente, las dos restantes.

2 El proyecto de unión de los Estados europeos reconoce dos variantes: la vía autoritaria y bélica (Carlomagno, Carlos V, Luis XIV, Napoleón, Hitler) y la vía voluntaria y pacífica.

franco-germano-italiano.³ Los ejemplos más cercanos de unificación son los de la dinastía de los Habsburgo en España y en Alemania en el siglo XVI, en los orígenes de los Estados absolutistas. El proyecto de monarquía paneuropea tuvo que enfrentarse a las guerras entre catolicismo y protestantismo hasta que la paz de Westfalia (1648) consolidó la división religiosa-política de Europa occidental y central. El universalismo medieval fue abandonado y Europa pasó a concebirse como un conjunto de Estados soberanos yuxtapuestos.

En el siglo XVIII, dos grandes pensadores testimoniaron sobre la unidad de Europa: por un lado, Charles-Louis de Secondat (el barón de Montesquieu) sostenía en 1734: “Europa constituye ahora sólo una nación integrada por varias; Francia e Inglaterra necesitan la riqueza de Polonia y de Rusia así como sus propias provincias se necesitan las unas a las otras; y el Estado que piense aumentar su poder a través de la destrucción de su vecino se debilita, en general, a sí mismo”; por el otro, Jean-Jacques Rousseau en un ensayo sobre la constitución polaca (publicado después de su muerte, 1771/1772) afirmaba: “Hoy ya no hay ni franceses ni alemanes ni españoles y ni siquiera ingleses, por más que se diga lo contrario; sólo hay europeos” (Corral Guerrero, 1998, pp. 55-56). Desde entonces, es posible identificar a algunos intelectuales visionarios que propusieron alguna forma de federación, con el propósito fundamental de evitar conflictos bélicos. En la época de la Ilustración, Montesquieu definía a Europa como “un único país compuesto por múltiples provincias” y sugería una suerte de patriotismo europeo. Sin embargo, a pesar de sus propuestas, la realidad estuvo marcada por las guerras y las divisiones.

Las décadas finales del siglo XIX estuvieron caracterizadas por el imperialismo colonial, el proteccionismo económico y los nacionalismos que conducirán a la competencia entre los Estados nacionales con el desarrollo de una mentalidad de clara rivalidad, en especial entre Alemania y Francia. Aún así, algunos teóricos del nacionalismo -como Giuseppe Mazzini- impulsó el proyecto de “La joven Europa” (1834) para difundir los ideales de la revolución liberal aunque sin pretender una integración federal sino la independencia de los Estados (Forner Muñoz, 2007).

El socialismo utópico fue el que más contribuyó a las formulaciones federalistas europeas. Claude-Henri de Rouvroy (el conde Saint-Simón) presentó, sin éxito, en el Congreso de Viena (1814) una propuesta que implicaba una federación franco-británica (a diferencia de la etapa finalizada, una Europa organizada bajo hegemonía francesa, como intentó

3 Desde mediados del siglo XV Europa fue llamada la *cristiandad*: la religión cristiana se fusionó y pasó a constituir esa cultura europea.

Napoleón) como primera fase, a la cual se sumaría Alemania una vez que fuera unificada y adoptase el sistema parlamentario. Los movimientos revolucionarios de 1848 acentuaron la percepción, entre ciertos sectores del liberalismo y del socialismo, de que era posible establecer lazos de cooperación y un destino común entre los pueblos de Europa.⁴ También desde el cristianismo se intentó nuevamente un nacionalismo paneuropeo como culminación de un designio religioso; la propia doctrina pontificia abundaba en la idea de inequívoca vinculación entre el éxito de la civilización europea y la fe cristiana, como se deduce de la encíclica *Inmortale Dei* del papa León XIII (1885) (Gil Pecharrmán, 2011, pp. 14-15).

Los numerosos proyectos europeístas, en general a nivel teórico aunque otros con iniciativas concretas, mantuvieron como eje el pacifismo a modo de justificación;⁵ pero también existieron otros circunscriptos a áreas geográficas concretas, como la unión aduanera de los Estados alemanes (*Zollverein*) en la primera mitad del siglo XIX o la Comisión Internacional del Danubio, constituida en 1857, que garantizaba la navegación fluvial sin el control de los gobiernos.

En el siglo XIX comenzó a forjarse un proyecto que definiría el político liberal alemán Friedrich Naumann en 1915: la “Mitteleuropa”, una extensa confederación de la Europa central, desde Bélgica y Suiza hasta los Países Bálticos y Ucrania, bajo hegemonía del Reich alemán. Al poco tiempo, se convertiría en uno de los ejes teóricos del nacionalismo alemán durante la primera mitad del siglo XX e impulsaría sus proyectos geopolíticos durante las dos guerras mundiales.

El escenario europeo durante la primera mitad del siglo XX fue el resultado de los trágicos conflictos que destrozaron al continente, en general, productos del nacionalismo y del imperialismo. La Primera Guerra Mundial (1914-1918) reflejó el estallido de la xenofobia y el ultranacionalismo que, con sus efectos, parecía sepultar definitivamente la idea de una Europa unida. Las imperfecciones del Tratado de Versalles (1919) dejaron a Europa dividida, con una Francia muy poderosa tras la desaparición de los imperios alemán y austro-húngaro; con la creación de nuevos Estados de naturaleza y fronteras discutibles. Tras la Paz de París, en términos políticos, la característica más destacada fue la crisis de las democracias, reflejada por la aparición de formulaciones autoritarias e

4 En el Congreso Internacional de la Paz, reunido en París el 21 de agosto de 1849, Víctor Hugo (filósofo, político, poeta) propuso la creación de los Estados Unidos de Europa.

5 En vísperas de la Gran Guerra, en 1912, el francés Alfred Vanderpol organizó una “Unión para el estudio del Derecho de Gentes según los principios cristianos”, con el propósito de extender los ideales pacifistas por el continente.

incluso en países con raigambre liberal, como Gran Bretaña, el sistema político pareció tambalearse.

En los años treinta, la situación política se agravará hasta alcanzar cotas totalitaristas. El escenario no puede separarse de las crisis económicas de la primera posguerra derivadas de las necesidades de la reconstrucción, del pago de la deuda de guerra de los vencidos o de la devolución de los créditos con los que los países vencedores habían podido hacer frente a la contienda. El fuerte endeudamiento había de solventarse con políticas financieras restrictivas, al tiempo que trataban de recuperar mercados perdidos, enfrentar el problema del desempleo y las reivindicaciones sociales, como las sostenidas por la presencia de las mujeres incorporadas al mercado laboral durante la guerra y que luego no quisieron perder por motivos económicos y como forma de defensa de sus derechos.

La Sociedad de las Naciones -creada por el Tratado de Versalles como organismo encargado de establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales- desde el comienzo, se convirtió en un organismo impotente, en buena medida por la falta de ratificación del Congreso de los Estados Unidos. El Tratado supuso el triunfo de los nacionalismos, la balcanización y el declive de Europa -dividida entre vencedores y vencidos- y el surgimiento de una Rusia bolchevique a partir de octubre de 1917, que derivaría hacia el imperialismo soviético, mientras los Estados Unidos se convertían en la primera potencia mundial. Sin embargo, ante este panorama desolador (los sufrimientos de la población, las convulsiones sociales potenciadas por la revolución rusa de 1917, la reconfiguración del continente) resurgieron algunas iniciativas de integración continental de las cuales destaca la propuesta por el conde austriaco Richard Nikolaus Coudenhove Kalergi quien fundó en Viena en 1923 la “Unión Paneuropea” con la misión de animar a las elites intelectuales y económicas a plantear alternativas, desde el cristianismo y el conservadurismo, al avance del comunismo soviético y ejercer de contrapeso frente al poderío económico de los Estados Unidos (Gil Pecharromán, 2011, 17). A pesar de desarrollar una intensa actividad no fue lo suficientemente influyente ni en los gobiernos ni en las masas. En 1938, tuvo que trasladar la sede del movimiento paneuropeo a París y dos años después refugiarse en los Estados Unidos.

En efecto, la percepción de esa Europa decadente actuó de estímulo para quienes pretendían no sólo su recuperación sino restituirla a su prestigio secular. Voces cualificadas que trataron de fortalecerla mediante proyectos diversos, representativos de un talante “europeísta”. El movimiento paneuropeo vivió su época dorada en la segunda mitad de los

años veinte y en 1926 logró reunir en Viena a diversas figuras políticas en el primer congreso paneuropeo. En 1930, el ministro francés de asuntos exteriores, Aristide Briand, presentó ante la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, un proyecto para la organización de la “Unión Federal Europea”.

El Memorándum Briand hacía hincapié en un sistema internacional de seguridad que evitara futuras confrontaciones mediante una conferencia europea aunque también proponía (en los momentos más duros de la depresión) la unión económica y defendía una política librecambista que “facilitara el establecimiento de un mercado común”. El entusiasmo inicial de ciertos intelectuales, sólo encontró silencio en los gobiernos europeos y terminó archivado. La temprana muerte de su inspirador (1932) también contribuyó a la interrupción del proyecto paneuropeísta. En definitiva, todos estos proyectos de unión política se vieron frustrados por motivos tanto económicos (el proteccionismo ante la gran depresión) como políticos (el ascenso de Hitler a la cancillería alemana en enero de 1933). La “gran depresión” barrió las ideas de solidaridad y de cooperación en el panorama internacional; y la llegada al poder del nacionalsocialismo alemán supuso el fin definitivo de la concordia europea y el renacimiento del nacionalismo en su peor versión, con el impulso del reclamo que estimaban eran derechos arrebatados por el “dictado” de Versalles.

La etapa que varios autores denominan de los “felices años veinte” no fue tal para Europa porque la recuperación no fue posible hasta mediados de la década y además duró muy poco por cuanto la crisis de 1929 puso fin a una fase prometedora. La realidad indicaba que se preparaba un nuevo conflicto mundial que estallaría en 1939 como resultado de una serie de situaciones tensas en el escenario internacional a partir del enfrentamiento entre democracias debilitadas y totalitarismos que trataban de imponerse.

La crisis económica mundial de 1929 y las condiciones del nuevo orden internacional que se estableció en la primera posguerra, facilitaron el ascenso de las alternativas totalitarias y en particular del nacionalsocialismo alemán, que de la mano de Hitler inició una política de expansión hacia el este que se sustentaba en la teoría del “espacio vital”.⁶ La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) representó el fracaso de los ideales paneuropeos aunque finalmente actuaría como motor de aceleración de los procesos de integración continental.

6 Elaborada por el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904) establecía que la existencia de un Estado quedaba garantizada cuando dispusiera del suficiente espacio para atender sus necesidades.

Desde la resistencia, se rechazaba el sistema de Estados nacionales y la ideología nacionalista: entre los partidos de la resistencia francesa, el socialista fue el más cercano a la idea de unidad europea aunque la posguerra supuso la derrota de este federalismo ante la urgencia de los problemas nacionales. Desde principios, las condiciones del conflicto estimularon la solidaridad como la idea de unión franco-británica (basada en estudios económicos) planteada por el gobierno de Winston Churchill en junio de 1940. La propuesta fue aceptada por Gran Bretaña y rechazada por Francia.

Entre 1939 y 1942, las victorias del Eje (Alemania e Italia) modificaron el mapa de Europa tanto para cubrir las pretensiones expansionistas de las potencias fascistas como para cumplir con la finalidad revisionista de la Paz de París, según los aliados húngaros, eslovacos, búlgaros o croatas; e incluso, en un primer momento, a la Unión Soviética beneficiada del reparto de Polonia con el acuerdo con Alemania y la anexión de los estados bálticos. Entre los Pirineos y las puertas de Moscú, los ideólogos nazis procuraron construir un Nuevo Orden bajo hegemonía alemana que entre 1941 y 1944 abarcó toda centroeuropa; antes que integración debemos caracterizar a este proyecto como uniformidad siguiendo las directrices del Tercer Reich. El Nuevo Orden se apoyaba en dictaduras filonazis de partido único, fascistas o conservadoras fascistizadas, por el apoyo militar y político en la Segunda Guerra Mundial y la subordinación de las economías nacionales a los intereses de Alemania.

La resistencia antifascista en los países ocupados se concretó en proyectos que buscaban la restauración de la soberanía nacional;⁷ también el paneuropeísmo encontró lugar entre los resistentes ante la evidencia de que por segunda vez en una generación, la destrucción de la guerra era considerada producto de la desunión de los pueblos europeos y la exacerbación de los nacionalismos. El comienzo de la guerra y el pacto germano-soviético hicieron que se retomase un viejo proyecto de unión franco-británica (sus impulsores fueron Jean Monnet, un empresario francés, con destacado papel en los inicios de la Sociedad de las Naciones; y el historiador inglés Arnold J. Toynbee). Ante la invasión alemana a Bélgica y Holanda, Monnet propuso el proyecto de unificación económica, de defensa y una ciudadanía común, que si bien fue aceptado por el primer ministro británico, no fue aprobado por el Consejo de Ministros de Francia. Sin embargo, el final de la guerra, con la derrota del Eje y sus

7 En julio de 1944, en Ginebra, se aprobó el manifiesto de las resistencias europeas que indicaba la necesidad de avanzar hacia una federación europea como única fórmula para reducir los conflictos.

dramáticas consecuencias humanas y materiales, llevó a un replanteo de la estrategia en comparación a la Primera Guerra Mundial.

En síntesis, el movimiento europeísta y el ideario de la unidad tiene raíces históricas muy profundas aunque no pudo hacerse realidad hasta una coyuntura muy particular: la situación de la segunda posguerra mundial y una misma visión de intereses comunes de los dirigentes políticos europeos de cara al futuro. Las presiones a favor de la unificación se acentuaron al finalizar la contienda cuando se reconoció que Europa había quedado relegada de su papel central en el acontecer mundial, con estructuras nacionales obsoletas y economías materialmente devastadas.

Este conjunto de los movimientos político-ideológicos anteriores a la Segunda Guerra Mundial debidos tanto al impulso de conocidos europeístas como al de grupos que buscaban diversas formulas unitarias, constituyen antecedentes aunque serán los movimientos económico-financieros los que darán lugar a proyectos reales en torno a los últimos años cuarenta y el comienzo de los cincuenta. No obstante, estos planteos tuvieron estrecha relación con los políticos y a veces resulta difícil deslindar hasta dónde llegaron unos y otros.

Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría

La Segunda Guerra Mundial puede ser considerada como el punto de partida del inicio del proceso de construcción comunitario europeo. Luego de 1945 y a pesar de la paz conseguida, surge otro tipo de enfrentamiento que involucra a las dos superpotencias del momento: los Estados Unidos y la Unión Soviética, iniciaban la Guerra Fría y con ella la aparición de dos grandes bloques de poder. Desde el punto de vista ideológico, el continente quedó dividido por una frontera que separaba dos sistemas geopolíticos y que Winston Churchill denominó “telón de acero”: dos espacios geoestratégicos (con sistemas económicos y sociales opuestos, genéricamente identificados como “capitalista” y “comunista”), con una densa presencia militar norteamericana y soviética a ambos lados.

El capitalismo occidental, si pretendía sobrevivir y expandirse, tenía que superar la poca popularidad de la que gozaba, un clima perfecto para la influencia soviética. Para ello, debían establecerse planes de acción para crear fuertes países democráticos como base para la cooperación y una futura integración. En efecto, el período de la Guerra Fría se extendió hasta 1990 y en la práctica significó una fractura continental:

la Europa del oeste bajo una hegemonía laxa de los Estados Unidos, en términos políticos, conformada por democracias pluralistas (aunque anticomunistas) y por dictaduras conservadoras (España franquista, Portugal salazarista y Grecia de los coroneles); y la Europa del este liberada del nazismo por los soviéticos en la que se impondría el modelo estalinista de democracia popular, con dictadura del partido comunista local (Hobsbawm, 1995; Zorgbibe, 1997).

Los Estados Unidos veían a Europa como el más importante aliado en su confrontación global con la Unión Soviética: su potencial económico (que debía estimularse rápidamente para superar los efectos de la guerra)⁸ y su valor estratégico reforzado por sus dominios coloniales y la influencia moral que ejercía en muchas zonas del mundo, indicaban que debía actuarse para evitar el trance de algunos países en convertirse en democracias populares prosoviéticas, tales como Francia, Italia o Austria, porque si persistían las condiciones de miseria y estancamiento económico, se favorecía el crecimiento de potentes partidos comunistas, con protagonismo creciente en gobiernos y parlamentos. En febrero de 1947, los británicos comunicaron a Washington que no podían mantener la ayuda a los gobiernos de Grecia, Turquía e Irán en lucha contra los movimientos armados de inspiración soviética. Estados Unidos asumió entonces responsabilidades mayores en ámbitos no sólo europeos sino planetarios.

El bloque occidental puso en marcha instituciones que facilitaron el entendimiento y el objetivo común de la “contención del comunismo” -expresada en la Doctrina Truman-, una política de ayuda consistente en asistencia económica y financiera indispensable para su estabilidad económica y el normal funcionamiento de sus instituciones políticas; mientras, la “cuestión de Europa” adquirió protagonismo, especialmente porque en aquellos años, el declinar del viejo continente era evidente. De ahí que los movimientos a favor de una agregación de fuerzas por parte de los países democráticos, consiguieran hacer realidad organizaciones de cooperación como la Unión Occidental;⁹ la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) para gestionar la ayuda

8 Las diferencias entre la economía norteamericana y europea eran evidentes: si en 1946 el PBI de los Estados Unidos era un 80% superior al de 1938, en Francia (en igual período) había caído un 46%, en Italia, el 40% y en Alemania, el 71%. Las dos terceras partes de las reservas mundiales de oro estaban en depósitos norteamericanos.

9 El acuerdo (Tratado de Bruselas, 1948) de compromiso defensivo-militar tenía carácter intergubernamental; debía existir unanimidad en la toma de decisiones: los países firmantes (Gran Bretaña, Francia y los miembros del Benelux) se comprometían a ayudar a los países que fueran atacados.

norteamericana;¹⁰ el Consejo de Europa (conformado en Londres en 1949) con fines generales de convertirse en una asamblea de tipo parlamentario internacional aunque no lograría hacerlo.

En un relevante discurso pronunciado en la Universidad de Zurich en 1946, Winston Churchill intentó proponer un “remedio eficaz” sobre la base de “volver a crear la familia europea, al menos todo lo que podamos de ella, y sentar así la estructura bajo la cual podamos vivir en paz, seguridad y libertad. Debemos construir una especie de Estados Unidos de Europa”, cuyo primer paso debía ser la asociación entre Francia y Alemania. Dos fueron las consecuencias más importantes de esta declaración, la constitución del mencionado Consejo de Europa y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero propuesta por Francia en 1950. Semejantes retos no podían ser enfrentados por gobiernos orientados a una lucha diaria por la supervivencia y por la reconstrucción económica. Era necesaria otra magnitud de recursos con tales propósitos (Fernández Navarrete, 2005).

Los movimientos económicos y financieros a favor de la integración

Los Estados Unidos contribuyeron a la integración económica en Europa pues estaban interesados en la recuperación económica de estos países, no sólo por razones humanitarias (cuestión cubierta durante los dos primeros años de la posguerra) sino porque representaban un importante mercado para sus productos, cuyo crecimiento se vio estimulado por la demanda europea durante la guerra. Y, a la vez, por motivos políticos, para que actuaran como barrera estratégica para frenar los proyectos expansivos de la Unión Soviética, y el temor al avance de la izquierda si las precarias condiciones sociales se mantenían o se acentuaban aún más.

La ayuda norteamericana se canalizó por medio del Programa de Recuperación de Europa (PRE) más conocido como “Plan Marshall” en homenaje a quien lo propuso, el general George Marshall (secretario de Estado del presidente Truman) en ocasión del discurso en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947. Se entendía que sin estabilidad económica no habría paz ni estabilidad política. Estados Unidos se comprometió a contribuir a generar esas condiciones que hicieran posible el desarrollo de procesos democráticos. En el primer año, una parte

10 Los europeos debían acordar los mecanismos de distribución de la ayuda norteamericana en el marco del *Plan Marshall*. Cuando se constituyó (1948) la integraban dieciséis países (Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía); Alemania se incorporará en 1949 y España en 1959. En 1961 pasó a denominarse Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

considerable de la ayuda se necesitó para la compra de alimentos; luego fue empleada para materias primas y para la reconstrucción de la capacidad productiva. La Unión Soviética la rechazó y presionó a sus países satélites para que respondieran negativamente.

Por la Conferencia de París surgió entonces la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) cuyo objetivo era coordinar las políticas que permitieran distribuir los recursos entre los distintos países, los cuales debían ser capaces de acordar en un plan en conjunto, no mediante la suma de planes nacionales yuxtapuestos. Dos años después, surgió la Unión Europea de Pagos (UEP) con el objetivo de organizar un sistema multilateral de pagos, además de hacer efectiva la ayuda económica a cada uno de los países, potenciar el comercio intraeuropeo mediante políticas de liberalización de las estructuras comerciales y que se concretaría en acuerdos bilaterales entre organismos estatales; a la vez, se fijó una tasa multilateral de intercambio monetario cuyo control se asignó al Banco de Pagos Internacionales (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000; Nieto Solís, 2001). La UEP constituyó una fórmula, aceptada por los Estados Unidos, que permitió a los europeos eludir el compromiso de fijación de unos tipos de cambio en consonancia con los acuerdos de Bretton Woods.

Los primeros pasos hacia la integración y cooperación económica se dieron cuando Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron en Londres el Tratado de Unión Aduanera (BENELUX, 1944). El Tratado preveía el libre movimiento de personas, bienes, capitales y servicios; la coordinación de políticas económicas, financieras y sociales; y la adopción de una política económica común respecto de las relaciones económicas con terceros países.¹¹ En consecuencia, algunos autores entienden que el BENELUX fue modelo y precursor de la Comunidad Económica Europea (aunque no preveía la creación de instituciones supranacionales) porque al firmarse el Tratado de Roma, el organismo que nacía de él, copiaba las estructuras arancelarias y los pasos dados por los tres pequeños países, que para 1949 habían logrado la eliminación de las restricciones comerciales y trabas monetarias. Otra unión regional se organizó a partir de la Conferencia de Copenhague (1947) constituida por los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia); en común con la anterior, preveía un proceso de integración progresiva con la finalidad de institucionalizar un mercado común.

11 La unión económica fue posible por tratarse de tres países que ya contaban con cierto grado de integración económica y poseían estructuras similares. Los países conservaron la soberanía nacional.

En este marco también comenzó a discutirse el futuro de la OECE porque su vigencia estaba sujeta al Plan Marshall. Sus miembros unánimemente apoyaron su continuidad aunque pronto surgieron dos visiones: los partidarios de limitar sus funciones a la cooperación intergubernamental para la regulación monetaria y el estímulo al comercio internacional -como Gran Bretaña,¹² Suiza y los países escandinavos- y quienes pretendían -como Francia, los Estados del BENELUX- convertirla en plataforma para un proceso de unificación económica continental que comenzara con una unión aduanera. Así, desde mediados de la década de los cincuenta, la organización encontró un punto muerto; luego, la creación de las tres comunidades europeas hizo innecesario potenciar la institución en sus intenciones europeístas y dejó de tener carácter continental: en 1961, se incorporaron Estados Unidos y Canadá; tres años después, Japón; así se transformó en una institución que agrupaba a los países industrializados, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En síntesis, la integración aparece como una de las respuestas más eficaces para enfrentar los desafíos que se presentaron después de la Segunda Guerra Mundial. El proyecto respondió a objetivos políticos que se lograrían a través de sucesivos acuerdos, en los que no permanecen ajenas las cuestiones económicas y geoestratégicas. La unión fue pensada en los grupos dirigentes europeos como la mejor alternativa ante el enfrentamiento político y el estancamiento económico. La integración se convirtió en una necesidad inmediata, en una posibilidad en procura de acabar con las limitaciones que tenían los Estados individualmente, y lograr así, en conjunto, el crecimiento político y económico suficiente para afrontar la situación mundial imperante en la segunda mitad del siglo XX.

La economía como base. La creación de las tres comunidades europeas

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial -en pérdidas humanas y materiales- dejaron en claro que de la recuperación económica dependerían el futuro político y el mantenimiento de la integridad

12 El país defendía un reforzamiento de los lazos económicos con Europa continental en la medida en que no pusiera en riesgo el sistema comercial de la Commonwealth ni la relación especial que mantenía con los Estados Unidos. En consecuencia, se opondría a una unión aduanera que hubiera anulado su independencia comercial.

territorial de Europa occidental. Alemania había quedado destrozada tras la contienda y si bien los aliados ocuparon el Tercer Reich sin ningún plan, pronto fueron conscientes de que no podían dejar al país en la miseria pero, al mismo tiempo, debían evitar el renacimiento de su nacionalismo, con lo cual, la integración aparecía como la única solución.

La amenaza comunista y las tensiones sociales de la inmediata posguerra condujeron a la reflexión sobre la morfología económica de las democracias: la dirección fue hacia un capitalismo flexible, capaz de contener y extender beneficios a los diversos grupos sociales (a partir de objetivos y valores comunes), buscaba la paz y la justicia social aunque ello implicará una mayor intervención estatal en la economía (Hobsbawm, 1995; Béjar, 2011). La integración económica fue la vía para conseguir una homogeneidad tal que superara los márgenes del nacionalismo, y siguiera principios más próximos a las ideas desarrollistas-keynesianas.

El primer experimento integrador tuvo como protagonista los sectores claves de la primera industrialización. El escaso crecimiento del sector productivo del carbón y del acero en Europa occidental -a diferencia del comportamiento en las dos superpotencias- preocupaba a los dirigentes. Jean Monnet estudió la situación advirtiéndole que uno de los elementos que más perjudicaban el precio final de estos productos eran las barreras aduaneras y por lo tanto, había que establecer otras fórmulas de intercambio porque además eran vitales para una Europa en reconstrucción. El ministro francés de asuntos exteriores, Robert Schuman, aceptó estos planteamientos técnicos y se los presentó al canciller alemán quien acordó en someterse en este campo a una autoridad común supranacional (compuesta por miembros independientes de los Estados) que surgiera de la organización propuesta por el denominado Plan o Declaración Schuman.

El miedo a Alemania y al comunismo son los dos ejes articuladores de la política francesa que definen su postura respecto a la creación de una Europa unida. La Declaración Schuman tiene una trascendencia histórica más allá del hecho de que Francia buscara asegurar el abastecimiento de materias primas de naturaleza estratégica, al menos por dos aspectos: el gobierno francés renunciaba a su propia soberanía en un sector esencial para la actividad económica de la época; y reconocía al gobierno de la recién nacida República Federal Alemana, heredera de aquéllos que habían violado suelo francés en tres ocasiones desde 1870, la condición de aliado sin igual (Bitsch, 2004; Fontaine, 2000). Ambos países querían recobrar cuanto antes un lugar honorable en el contexto internacional, con lo cual, era el momento oportuno para una propuesta federal en torno a la complementariedad de dos regiones industriales

próximas. Si bien el planteo en un principio fue económico, el resultado iba más allá; los aspectos políticos y de entendimiento pacifista estaban igualmente presentes teniendo en cuenta los enfrentamientos de la víspera y el contexto histórico del momento.

El Plan Schuman constituye la primera realización importante de la política de integración europea siguiendo el modelo funcionalista, una suerte de tercera vía entre unionistas y federalistas, que preveía la integración por sectores y por funciones en forma gradual, con la convicción de que se generarían las condiciones para la transferencia de soberanía. Un camino hacia el Estado federal pero de una manera pragmática. La acción de Jean Monnet fue fundamental; un industrial, protagonista de la Sociedad de las Naciones, organizador de la ayuda norteamericana a Gran Bretaña durante los años de la Segunda Guerra Mundial, amigo e intermediario entre los líderes de la política francesa y finalmente planificador de la reconstrucción económica francesa de la posguerra, presentó el proyecto al gobierno francés y recibió el fuerte impulso del ministro de asuntos exteriores. Una comisión especializada presidida por aquél examinó las cuestiones técnicas del plan y comenzaron las negociaciones entre Francia, Alemania, Italia y el Benelux (Pérez Bustamante, 1995).

Con base en estas negociaciones se conformó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) surgida por el Tratado de París que agrupaba en una integración sectorial a Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal Alemana durante cincuenta años. Gran Bretaña designaría un embajador permanente ante la CECA pero abandonaría las primeras reuniones porque su opción fue potenciar sus relaciones con Estados Unidos y su Comunidad de Naciones. Pretendía así conservar su estatus de potencia mundial y, a la vez, fue reacia a cualquier convenio que implicara una suerte de cesión de soberanía; y además, recientemente el gobierno había nacionalizado el sector.

Como funciones específicas, la CECA procuraba un abastecimiento ordenado del mercado común con respecto al carbón y al acero, aseguraba a todos los usuarios idéntico acceso a los bienes de producción, evitaba la concentración y cartelización de las industrias de esos sectores, regulaba los precios, fomentaba el comercio y la inversión, y supervisaba las condiciones de trabajo. Con ello, se quería evitar conflictos en el área industrial franco-alemana y abrir el camino hacia objetivos comunes más importantes basados en la cooperación. A la vez, mostraba las limitaciones de los propios Estados nacionales para enfrentar los grandes proyectos de inversión: el aprovechamiento de todo el potencial de los yacimientos de carbón del Ruhr (Alemania occidental) y de los depósitos

de mineral de hierro de Lorena (Francia), ambos fundamentales para la reconstrucción de la industria del acero en Europa occidental.

El caso constituye la primera vez que se había conseguido otorgar a una organización supranacional (una Alta Autoridad que encarnaba el interés comunitario) un ámbito político-económico fundamental hasta ahora sólo competencia de los Estados nacionales; sería la responsable ante un Parlamento Europeo y bajo el control de un Tribunal de Justicia. Las instituciones debían lograr la consecución de objetivos comunes y conducir a una progresiva consolidación de un mercado común en el sector del carbón y del acero.

Los primeros meses fueron muy complicados a raíz de las contradicciones entre la dinámica supranacional y los sectores nacionalistas aunque el proceso terminará siendo muy exitoso: desde el punto de vista social, permitió mejorar las condiciones de vida de un buen número de trabajadores del sector en cada uno de los países; a poco de constituirse comercializaba el 30% de la producción mundial de carbón y de acero, lo cual dio mayor impulso a la idea de una unión económica de mayor envergadura. Así, desde 1955 comenzaron las tratativas hacia una integración más amplia, y se inició la etapa de las “conferencias” que condujeron a un acuerdo sobre el mercado común consagrado en el Tratado de Roma. Además, permitió un acercamiento histórico entre Francia y Alemania y se constituyó en un primer escalón hacia la Europa unida.

En síntesis, a pesar del carácter de integración económica limitada, fue el fermento hacia una progresiva integración global; más allá del objetivo económico, la creación de la CECA perseguía un móvil político: “eliminar la posibilidad de nuevas guerras franco-alemanas integrando las industrias pesadas, base de la industria armamentística y fundamento de la economía industrial de aquél momento” (Muns, 2005, p. 67).

Los intentos de integración política y militar

La Segunda Guerra Mundial impactó en la conciencia colectiva de los europeos y se fue conformando un compromiso de los dirigentes en buscar nuevos caminos que alejaran a Europa de los peligros de un nuevo enfrentamiento militar. Además, el convencimiento de que la reconstrucción no sería posible en el ámbito nacional sino que debía favorecerse la integración. El problema radicaba en definir en qué debía consistir esa vía de integración. Los movimientos hacia la asociación de los Estados europeos respondieron, según Klaus-Dieter Borchardt (1995, p. 5 y ss.), a un triple convencimiento: a) El reconocimiento de la “debilidad de Europa” después de haber perdido su preponderancia en el mundo

(Estados Unidos y la Unión Soviética disponían ahora de más poder militar y capacidad económica que una Europa hundida y fragmentada); b) El convencimiento de “evitar nuevos conflictos armados”, ante la realidad de Europa convertida en un verdadero campo de batalla, de la que fue víctima ella misma; c) No bastaba un propósito preventivo de otros riesgos similares sino el deseo de sentar las bases de una Europa más libre y justa, capaz de la “convivencia asociada” entre los Estados.

Un apreciable movimiento cívico impulsó la conformación de diferentes organizaciones. Así, el Congreso de Europa de La Haya, convocado por el Comité Internacional para la Europa Unida -fundado en diciembre de 1947- solicitó, en mayo de 1948, bajo la presidencia de Churchill, la creación del Consejo de Europa (que se concretaría al año siguiente), que desarrollaría actividades de carácter político, de coordinación de los organismos europeos y de tribuna política en los debates de política exterior.¹³ Si bien en esa oportunidad las discusiones se caracterizaron por las controversias entre unionistas (británicos y partidarios de corrientes librecambistas y dirigistas) y federalistas (franceses, belgas, holandeses, italianos y sindicalistas) cuyo principal punto de desacuerdo residía en la cuestión de la renuncia de soberanía por parte de los Estados nacionales a favor de una autoridad europea, se considera que ha sido fundacional del movimiento europeo.

En efecto, desde los primeros momentos, el europeísmo político mostró dos líneas opuestas que dificultaron el proceso: por un lado, la postura unionista o comunitaria (partidaria de una estrategia de concertación de los Estados por áreas de gestión para desarrollar políticas específicas aunque con la menor cesión posible de soberanía a una estructura de gobierno paneuropea); y por otro, la federalista o institucionalista (partidaria de una rápida pérdida de soberanía, de representación y de competencias de gestión de los Estados en beneficio de una federación de pueblos gobernada por instituciones supranacionales) (Gil Pecharromán, 2011, pp. 32-33).

Entre ambos polos se encontró una solución intermedia (“funcionalista”): al mismo tiempo que se aceptaba el principio de la supranacionalidad se renunciaba a la creación de un Estado federal europeo. Esta vía de integración supuso ir más allá de una cooperación intergubernamental pero

13 El estatuto definitivo del Consejo de Europa se firmaría en Londres el 5 de mayo de 1949. Agrupó a cinco países firmantes del Tratado de Bruselas e invitó a Irlanda, Italia, Dinamarca, Noruega y Suecia. Aún en vigencia ha sido relevante su papel, promoviendo convenios en los ámbitos de la economía, de la cultura, de la política social y del derecho; el más significativo es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950): establece una garantía mínima de los derechos humanos y un sistema de protección jurídica que permite condenar las violaciones de esos derechos por parte de los Estados.

sin la disolución del principio de soberanía; ésta podía compartimentarse: los Estados retendrían la parte sustantiva de su ejercicio al tiempo que cederían voluntariamente algunas competencias a una organización internacional de carácter supranacional (Jiménez Redondo, 2010, p. 1102).

La cooperación europea también perseguía como objetivo lograr la seguridad colectiva, en principio, ante una eventual nueva amenaza alemana. Así se llegó al Tratado de Bruselas firmado por Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Gran Bretaña, dando origen a la Unión Occidental, transformada desde 1954 en la Unión Europea Occidental (UEO) tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa;¹⁴ constituye un tratado de asistencia mutua en caso de agresión y de colaboración entre los Estados signatarios en materia económica, social y cultural, y con una validez de cincuenta años.¹⁵

En 1950, la situación mundial pareció enrarecerse al estallar la guerra de Corea y con ella el peligro de una nueva confrontación global. Los Estados Unidos, que tomaron parte a favor de Corea del Sur frente a la comunista Corea del Norte, enviaron tropas a la península, algunas de las que estaban en Alemania occidental, con lo cual, se dejaba en buena parte desarmado el centro estratégico de Europa y frente a un posible ataque expansionista del bloque oriental. Se generó entonces la discusión sobre el problema de la contribución alemana a la defensa de Europa occidental y por lo tanto, el rearme del país, que pronto solicitó aumento de sus fuerzas militares para equilibrar a las de Alemania oriental.

Robert Shuman creyó precipitado proceder al rearme y encargó al gobierno francés una solución alternativa; el primer ministro René Pleven promovió entonces un proyecto, dentro de las líneas institucionales de la CECA, cuya idea central consistía en la creación de un ejército común europeo bajo el mando de un ministro europeo de Defensa. El Plan Pleven proponía la constitución de la Comunidad Europea de Defensa (CED), acuerdo firmado en París que implicaba la conformación de un ejército común. Desde el principio, Gran Bretaña negó su adhesión al considerarse una gran potencia mundial que no quería sumarse a planteamientos exclusivamente europeos, y marginar en cierto modo su

14 El bloqueo de Berlín gestó entre la dirigencia la necesidad de formar una alianza militar de tipo defensivo entre las potencias de la Europa occidental. En 1954, se sumaron Alemania occidental e Italia: el propósito fue fortalecer la cooperación de los Estados europeos en la política de seguridad y de defensa.

15 Estos países, al poco tiempo, pasarán a formar parte de la alianza defensiva conocida como la OTAN. Firmado en Washington (abril de 1949) la Organización del Tratado del Atlántico Norte surge como una alianza militar con fines de defensa mutua (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Canadá, Noruega, Dinamarca, Islandia, Portugal e Italia) regida por un principio práctico de operatividad: un ataque armado contra cualquier país sería considerado un ataque armado dirigido contra todas las partes.

política atlantista. El Tratado por su propio contenido necesitaba de un complemento político que fijara los lineamientos de la política exterior y seguridad común. Por ello se promovió la constitución de la Comunidad Política Europea (CPE) cuya competencia abarcaría las cuestiones del carbón y del hierro, temas de defensa y la coordinación de la política exterior de los Estados miembros. En dos años, la CECA y la CED se integrarían en la CPE (Ahijado Quintillán, 2000).

El acuerdo de integración militar debía ser ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales; la Asamblea Nacional Francesa (dominada por comunistas y gaullistas) se opuso sobre todo por temor a la cercanía de una Alemania rearmada, y también porque los franceses no deseaban ponerse a las órdenes de oficiales alemanes que formarían parte de la oficialidad de la CED.¹⁶ En efecto, el Plan preveía la existencia de contingentes nacionales junto al ejército supranacional; como se había admitido el principio de no discriminación de Alemania, el contingente nacional sería equivalente para uno y otro país; pero Francia ni quería un ejército alemán fuerte, ni reducir drásticamente su ejército nacional.

El fracaso respondía a un recrudecimiento de los nacionalismos. A la vez, las industrias francesas de armamento y textil temieron la mayor competitividad de la siderurgia alemana y de la textil italiana; especialmente, los partidos políticos no supieron resolver el problema de la supranacionalidad: las fuerzas armadas y la política exterior eran cuestiones que representaban competencias esenciales de la soberanía nacional. Los intentos de avanzar hacia una comunidad política y militar europea quedaron, por el momento, paralizados. Fue considerada la primera crisis en la construcción europea. Las circunstancias internacionales también dificultaron el proceso: el peligro soviético había disminuido tras la muerte de Stalin (marzo de 1953), la guerra de Corea había finalizado y la contienda de Indochina daba paso a la Conferencia de Ginebra.

La etapa de las “conferencias”

La Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El fracaso de las vías políticas (Consejo de Europa) y militares (CED) sumado al éxito de la CECA impulsaron el camino hacia acuerdos dentro de la faceta económica, en especial, hacia un mercado común. Hubo tres

16 La integración de Alemania occidental e Italia a la UEO corregiría de algún modo este fracaso provocado por la oposición francesa.

discrepancias, identificadas por Juan Carlos Jiménez Redondo (2010, p. 1105): a) por el carácter supranacional que algunos países (como Italia, Benelux) querían imprimir al proyecto que encontró la reticencia de Francia; b) mientras las economías más potentes veían en el mercado común una puerta abierta para fomentar sus exportaciones, las más débiles (como Italia o Francia) entendieron que un mercado de libre concurrencia pondría en peligro sus sectores productivos ante la falta de competitividad de estos; y c) los países mantenían serias contradicciones sobre la forma en que debía abordarse el proceso liberalizador y sobre qué sectores debían permanecer intervenidos.¹⁷

La solución de estos cuestionamientos se alcanzó en la Conferencia de Messina cuando se reunieron los ministros de Asuntos exteriores de la CECA y decidieron la ampliación de la integración europea -primero con una unión aduanera y luego se avanzaría hacia un mercado común-, y encargaron al ministro belga Paul H. Spaak la realización de un informe que evaluara tal posibilidad.¹⁸ Fue aprobado en la Conferencia de Venecia como elemento básico para un futuro tratado. Contemplaba la creación de una unión aduanera con tarifa exterior común que iba más allá de la liberalización de los tipos de cambios. Se realizaron otras reuniones en distintas capitales europeas y finalmente surgieron los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) firmados el 25 de marzo de 1957 en la ciudad de Roma.

El consenso no fue unánime pues los partidos comunistas de los distintos países se opusieron pensando en que se debilitarían las relaciones con el Bloque oriental; a la vez, aquellos partidarios de la unión política y defensiva, conscientes de que la integración económica postergaría avances en los otros sentidos. Gran Bretaña se excusó de intervenir al igual que cuando se conformó la CECA. Su negativa encubría la defensa de su propio mercado internacional (a partir de la Commonwealth) y la representación de los intereses norteamericanos en el continente, que podían verse afectados por la formación del conjunto europeo.

Mientras la CEE, también conocida con la expresión “mercado común” perseguía como objetivo conseguir la plena unión aduanera para bienes industriales y la conformación del mercado común (para lo cual se eliminarían en un plazo de doce años cualquier tipo de restricción

17 Por ejemplo, Francia quería “comunitarizar” el sector de la energía nuclear y preservar bajo el paraguas del nacionalismo económico otros sectores como la electricidad.

18 Recogió las ventajas de un mercado común europeo que permitiera devolver el papel predominante de Europa de otras épocas históricas. Se ofrecía la supresión de barreras arancelarias, que suponía la libre circulación de los factores de producción. El fracaso de los intentos paralelos de unidad política y defensiva favorecieron las relaciones económico-financieras.

comercial y se implementaría un arancel y una política comercial exterior común) que incluía el libre movimiento de capitales y la circulación de trabajadores; la CEEA establecía la cooperación estrecha en el campo de la investigación nuclear con fines pacíficos (dadas las vinculaciones estrechas con la industria armamentística), la difusión tecnológica y buscaba la creación de un mercado común en energía atómica para asegurar su aprovisionamiento y promover las inversiones.

En otro sentido, y hasta competitivo, se conformó la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en 1959 bajo el liderazgo de Gran Bretaña e integrada por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza; a partir de 1961 se sumó Finlandia como Estado asociado. Todos eran países pequeños y orientados al comercio con el país principal o países que no podían incorporarse políticamente a la CEE por exigencias políticas (como Portugal con un régimen no democrático) o por obligación de neutralidad (Austria y Finlandia) que no se compadecía con la orientación más política de aquélla.

En síntesis, la integración europea dio sus primeros pasos a principios de la década del cincuenta, con la creación de la CECA, cuyo éxito dio lugar a la creación de la CEE y de la CEEA. El objetivo no fue sólo económico sino eliminar las guerras y los enfrentamientos entre los Estados nacionales a través de un enfoque original.¹⁹ Culminaba así el proceso de creación de las tres comunidades, sólo los primeros pasos en el proceso integrador. Se iniciaba el período de transición de los doce años previstos para la unión aduanera. Desde ahora había que aplicar los tratados y evaluar los resultados; y para avanzar, corregir las deficiencias tanto institucionales como operativas en el marco de las discusiones sobre políticas comunes.

La Europa de los Seis: el desarrollo de la Comunidad Económica Europea en los años sesenta

La escena internacional: el momento de la “distensión”

En los años sesenta, la Guerra Fría había remitido al producirse la erosión del monolitismo de los dos bloques de poder mundial: de un lado, el comunista se enfrenta con el cisma de China; y del otro, el occidental a los procesos de descolonización. El bipolarismo deja paso a un policentrismo o multipolarismo que, además, favorece la aparición del Tercer

¹⁹ Recuérdense los fallidos intentos de cooperación intergubernamental en el período de entreguerras y la inoperancia del Consejo de Europa creado en 1949.

Mundo (con la conferencia de Bandung, en 1955, que buscaba una diferenciación de los bloques). A la vez, se procuró la convivencia pacífica entre los dos sistemas antagónicos que implicaba evitar la guerra aunque no la confrontación ideológica y económica.

El clima de distensión se expresa en una serie de encuentros sobre la limitación de armamentos que buscarían acabar con los arsenales nucleares (como la reunión de Moscú, en 1963). Son los años de la denominada “era Kennedy” en la que, a pesar de la “crisis de los misiles”, de la “guerra de Vietnam” y de la pronta desaparición del presidente, se produjo un fuerte crecimiento económico y una extensión del prestigio del bloque occidental. Si bien fueron tiempos de una suerte de estabilidad y calma, tuvieron lugar una serie de movimientos contestatarios como el célebre “Mayo del 68” en París que rechazaba el desarrollo de la posguerra cuyo resultado era la extensión de la sociedad de consumo (Lozano, 2007).

En el bloque soviético, con la caída de Nikita Krushev (1964) y la llegada de Leonid Brézhnev (1964-1982) se inicia una etapa de ciertos logros en política internacional (los contactos con el Tercer Mundo y la aproximación a los Estados Unidos para evitar la influencia de China comunista) aunque con varios problemas en el interior de la propia Unión Soviética, como los derivados de la ineficiente producción agraria.

Los países europeos tuvieron que otorgar la independencia a sus territorios ultramarinos; se consolidó la división internacional en dos bloques antagónicos más un tercer grupo de países “no alineados”. El conflicto de Vietnam se extendió e involucró cada vez más a los Estados Unidos: mientras la guerra se mantenía, el déficit de la balanza de pagos se incrementaba y a la vez, creaba una desestabilizadora bolsa de dólares fuera del país.

El escenario económico y político en Europa

Desde mediados de la década de los cincuenta hasta los primeros años setenta, la economía europea atravesó una etapa de gran prosperidad, con un crecimiento económico muy intenso.²⁰ Conjuntamente con Estados Unidos y Japón, se llevó a cabo un sistema económico mixto de corte keynesiano, donde si bien la primacía estaba en el mercado, la intervención activa del Estado y el desarrollo de los sistemas de seguridad social, condujeron a otra forma institucional denominada “Estado de bienestar”. El intenso crecimiento, combinado con mejoras de productividad,

20 Entre 1960 y 1973, la tasa anual de crecimiento del producto interior bruto se acercó al 5%. La tasa de inflación se mantuvo baja hasta finales de los sesenta, el desempleo fue prácticamente inexistente, las balanzas de pagos no ofrecían problemas importantes y las finanzas públicas estaban equilibradas.

permitió la subida de los ingresos personales y un incremento de los presupuestos públicos. El sistema monetario internacional estaba basado en los acuerdos de Bretton Woods, mientras que el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) estimulaba la apertura comercial. Sólo al final del período aparecieron algunos síntomas preocupantes: el crecimiento excesivo de los costos laborales y de la inflación, y la progresiva desestabilización del dólar, hasta allí, ancla del sistema monetario internacional (Eichengreen, 2000; Mammarella, 1996).

En el ámbito político, también pueden considerarse como años de estabilidad. Los partidos socialdemócratas y conservadores se alternaron en el poder de democracias parlamentarias. Los líderes de la época fueron el general Charles de Gaulle (1958-1969) en Francia y el canciller Konrad Adenauer (1949-1963) en Alemania, que apoyó el “eje continental” franco-alemán que marcaría el curso de la integración europea.²¹

Los avances en la integración

Los Tratados de Roma fueron ratificados por los Estados miembros y entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Sus aspiraciones respondían,

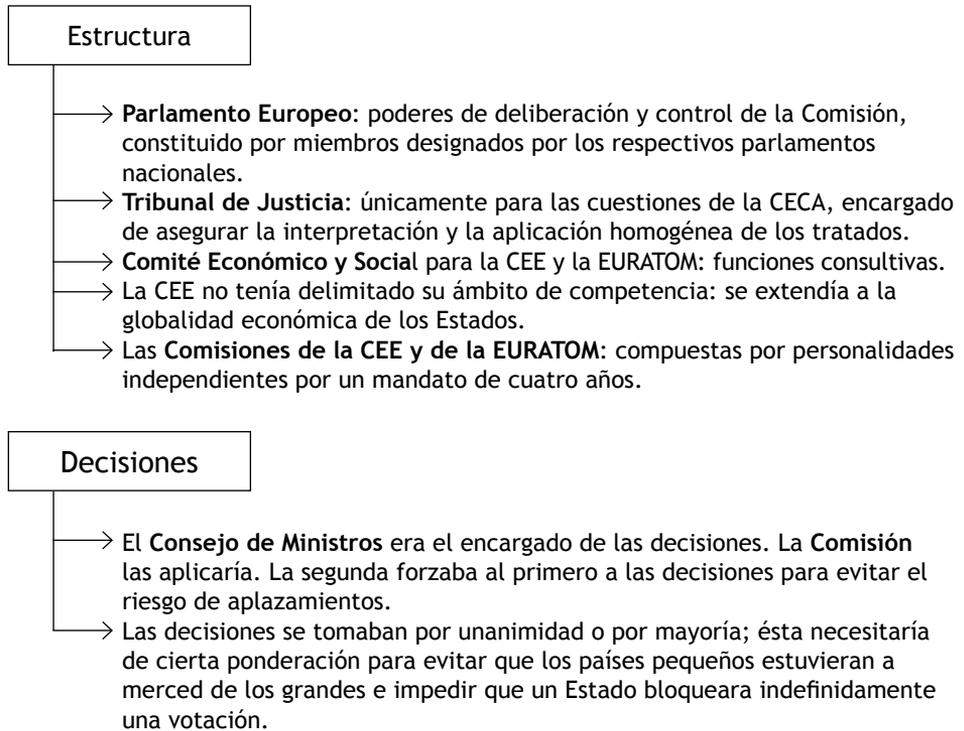
(...) a las necesidades concretas, derivadas de las graves consecuencias de la guerra mundial. Por un lado, la necesidad de integrar a Alemania en un conjunto homogéneo que impidiera un futuro deslizamiento hacia otro conflicto. Por otro lado, el deseo de acabar con los agresivos nacionalismos heredados del siglo XIX y a los que se veía como principal fuente de hostilidad entre los europeos. Finalmente, la exigencia de mantener un equilibrio y una potencialidad económico-política, frente a los colosos americano y soviético, mediante el aprovechamiento racional y en escala de los recursos del continente” (García de Cortázar y Lorenzo Espinosa, 1991, p. 164).

Los objetivos que se plantearon afectaban a diversos ámbitos al establecer: a) un arancel externo común ante las mercancías que llegaban de terceros países; b) la libre circulación de mercancías (eje básico de la creación de la CEE a través de una unión aduanera); c) la libre circulación de los factores de la producción: de capitales, de personas y de servicios (sobre todo en lo referente a trabajadores, a los que se garantizaban todos los derechos); d) la armonización de la política social de todos los países y que cada ciudadano tuviera garantizados los mismos

21 En enero de 1963, se firmó un tratado bilateral de cooperación con lo cual se potenciaba la idea gaullista de una Europa “carolingia” alejada de Gran Bretaña.

derechos en todos ellos; e) el sistema monetario europeo como la uniformidad fiscal para evitar paraísos fiscales.

En el esquema siguiente, se representa la estructura y los mecanismos de decisiones contenidos en los tratados:



La constitución de la CEE favoreció la creación de una plataforma para un crecimiento compartido entre Alemania y sus socios comunitarios: Francia, Italia y los países del BENELUX se veían favorecidos por el acceso preferencial al mercado alemán cada vez más dinámico; Alemania podía desplegar todo su potencial de crecimiento sin provocar recelo en sus vecinos. Esta concreción significó el triunfo de las ideas europeístas de Robert Schuman y Jean Monnet que ante la imposibilidad de consolidar de manera inmediata una unión política, desarrollaron un proceso de integración que afectase de manera paulatina diversos sectores de la economía, con instituciones supranacionales en las que los Estados miembros cederían parte de su soberanía sobre determinadas competencias,²² tal cual sostenía el enfoque funcionalista, en un contexto de debilitamiento del sentimiento nacionalista y del Estado-nación.

²² Se crearon cuatro instituciones supraestatales: una Comisión (órgano supranacional), un Consejo de Ministros (auténtico centro de decisión y poder), un Parlamento (de carácter casi

Al poco tiempo de su puesta en funcionamiento, la apuesta liberalizadora fue claramente exitosa, y convirtió a la Comunidad en la principal zona comercial del mundo, lo cual le permitió aparecer como un actor económico y comercial enormemente potente.²³ Sin embargo, los autores coinciden en señalar que la viabilidad del proceso integrador estuvo en la solución encontrada respecto a la problemática agrícola; un sector que si bien había perdido peso cuantitativo en varios países (como en Francia) seguía constituyendo un sector cualitativamente importante y políticamente influyente. Por ello, se diseñó una política agrícola común con el propósito de asegurar a los productores un nivel de ingresos suficiente mediante un mecanismo muy costoso de subvenciones directas e indirectas; las medidas incluían contingentes de producción, fijación de los precios agrícolas, financiación comunitaria de los excedentes y el establecimiento de un sistema de preferencias sobre los productos procedentes del exterior. Así, el mercado europeo fue preservado de la competencia internacional a través de una política que insumía más de la mitad de todo el presupuesto comunitario.

Los primeros problemas económicos y las tensiones internas

La firma de los Tratados de Roma apuntaba a algo más allá de un desmantelamiento arancelario; se buscaba el mercado común e instrumentar políticas económicas conjuntas hasta llegar a la formación de una unión política. Sin embargo, el núcleo básico de la integración era la unificación arancelaria que avanzó exitosamente e incluso se concluyó antes del previsto período transitorio de doce años. En julio de 1962, se lanzó otro aspecto clave de los acuerdos como lo fue la política agraria común (PAC)²⁴ con la creación del fondo europeo de orientación y garantía agrícola y la entrada en vigor de los reglamentos.

La euforia europeísta de estos primeros momentos proyectó avanzar en la unificación política y en la cumbre de Bonn (julio de 1961) se lanzó la “Unión de Pueblos de Europa”. El denominado “Proyecto Fouchet” (el diplomático francés encargado de la redacción a partir de la declaración de los seis países fue presentado en noviembre de 1961) pretendería una unión de Estados que fortaleciese una cooperación más estrecha entre

exclusivamente consultivo) y un Tribunal de Justicia (un auténtico poder judicial supranacional).

23 Entre 1958 y 1970, el comercio intracomunitario se multiplicó por seis, los intercambios con el resto del mundo se multiplicaron por tres y el producto nacional bruto medio aumentó un 70% (Fontaine, 1997, p. 3).

24 Se aprobó en Stressa en julio de 1958 y se hizo operativa en 1962. Su finalidad era la elevación equitativa del nivel de vida de los ciudadanos del campo; garantizar el equilibrio de precios en el mercado; modernizar las estructuras agrícolas; acabar con la política agrícola proteccionista de Francia que chocaba con los intereses librecambistas y avanzar en la solidaridad financiera y así potenciar el fondo europeo de orientación y garantía (FEOGA).

los miembros, lo cual no encajaba con las pretensiones supranacionales con que la comunidad se había realizado. El “Segundo Plan Fouchet” (enero de 1962) admitía la entrada del Reino Unido en las comunidades y aclaraba los temas de defensa común dentro del marco de la OTAN. No tuvo el éxito esperado pues los pequeños países abogaban por una Europa con instituciones supranacionales que salvaguardaran sus intereses frente a las grandes potencias, empeñadas en mantener lazos menos fuertes en la CEE, así como frente a Francia, siempre proclive a una política de relación más débil con los Estados Unidos (Pérez Bustamante, 1995).

Las diferentes concepciones de la Europa supranacional comenzaron a surgir y se multiplicaron los conflictos, en particular por razones económicas, con lo cual el proyecto quedó paralizado. Los primeros problemas internos de las Comunidades tuvieron como protagonista a Charles de Gaulle quien accedió al poder poco después de la entrada en vigencia de los Tratados de Roma.²⁵ No le resultaba simpático el proyecto supranacional y abogaba más bien por una “Europa de las Patrias” que no pusiera en cuestión la soberanía nacional, es decir, una relación de cooperación intergubernamental fuerte pero donde cada país conservase íntegramente sus funciones de soberanía. Una verdadera impugnación al modelo seguido (la dimensión supranacional asumida en los Tratados de Roma) tendiente a evitar que se impusiera: la oposición francesa se centró en que la Comisión comunitaria tuviera recursos financieros propios y a aceptar el principio de mayoría en el proceso de toma de decisiones.

La Francia gaullista apoyaba una Europa de los Estados-nación, cuya cooperación y organización pudiera llevar a formulaciones de tipo confederal. Además, se proponía una “Europa europea” diferente de una “Europa enfeudada” a la influencia de los Estados Unidos. Francia se desvinculó militarmente de la OTAN y envió las bases y soldados a Bélgica. También se modificó la política exterior ya que el general intensificó las relaciones con Moscú (viajó a esta ciudad en 1966). La postura gaullista chocaba con la de Jean Monnet y su visión federalista mediante la creación de los Estados Unidos de Europa, sobre la base de sucesivas delegaciones de soberanía de sectores funcionales; a la vez, los países más pequeños que conformaban la Europa de los Seis, abogaban por la organización de una comunidad cuyas instituciones fueran “fuertes, independientes y democráticas” para así garantizar el buen funcionamiento de la CEE y no pudieran ser manipuladas por la fuerza de los países más grandes.

25 En 1958 (tras una crisis política que dio paso a la V República), fue investido jefe de Gobierno y, en enero de 1959, pasó a ser presidente de la república francesa.

El primer conflicto se originó por un desacuerdo de Francia respecto de la financiación de la PAC (demasiado “federalizante”, según de Gaulle), en momentos en que se dilucidaban algunos aspectos de la política de precios agrícolas y cuando ya se habían consolidado los poderes institucionales mediante el tratado de fusión de los ejecutivos de las tres comunidades (CECA, CEE, CEEA) que dio paso a una Comisión y a un Consejo únicos. La negativa francesa de aceptar el voto por mayoría del Consejo (el resto de los países apoyó las medidas) y al pedir el voto por unanimidad, provocó una de las crisis más graves por las que ha atravesado la Comunidad, conocida como “política de la silla vacía”, desencadenada en junio de 1965. Durante siete meses, Francia se retiró de las instituciones comunitarias. El conflicto se resolvió por el “Compromiso de Luxemburgo” (que impuso a la Comisión siete reglas de “buena conducta”) cuando se aceptó la imposición del voto por unanimidad siempre que se trataran asuntos de verdadero interés nacional para un país.²⁶

El segundo conflicto relevante fue la solicitud de adhesión del Reino Unido. El general de Gaulle mantenía un fuerte recelo hacia los británicos y vetó las negociaciones de ampliación de la CEE en 1963, aunque no se opuso a la entrada de Dinamarca, Irlanda y Noruega. Una nueva solicitud de incorporación, en 1967, siguió el mismo camino.²⁷ Las razones del rechazo son varias pues al tratar de realizarse la unidad política, se quiso mantener y consolidar, en 1961, la idea de la necesidad de unidad entre los Estados miembros sin menoscabar los derechos de cada país; Francia deseaba una Europa confederada en la que ella fuera la cabeza para lo cual había que alejar a los británicos de la CEE; a la vez que con ello rechazaba el atlantismo que propiciaban los Estados Unidos, íntimamente unidos a los británicos (Pérez Bustamante, 1995).

En resumen, de Gaulle impulsaba la creación de una “Europa carolingia” frente a una “Europa atlántica”; creía, no sin razón, que los planteamientos librecambistas del Reino Unido no encajaban en la Comunidad al igual que la relación especial con los Estados Unidos; a la vez, siempre consideró que el ingreso sería letal para el liderazgo francés

26 Aunque la decisión legalmente sea adoptada por mayoría, cuando se trate de un interés vital, el país tenía el derecho a vetarla en el Consejo de Ministros. A la vez, se aceptó la fusión que creó una única Comisión y un solo Consejo Europeo para las tres Comunidades. De Gaulle ganó la batalla y los partidarios de una Europa federada sufrieron un duro golpe.

27 El triunfo de los laboristas en las elecciones británicas de 1966 y el fracaso de la EFTA (en buena medida por el éxito de la CEE) empujó al país a reconsiderar su adhesión. De Gaulle siguió negándose a dar el visto bueno por los motivos anteriores: el temor al aumento de la influencia atlantista en la CEE; el general entendía que Gran Bretaña atentaría contra la solidaridad e intereses de Europa occidental porque los suyos estaban en mantener la relación especial con Estados Unidos.

en Europa. El concepto de la “Europa de las Patrias” tuvo una clara dimensión antinorteamericana: Europa debía constituir una alternativa real al poder de Estados Unidos y un factor de equilibrio y superación de la dinámica de bloques existente. Por eso desarrolló una política de oposición al poder militar de Estados Unidos e incluso Francia se retiró de la estructura militar de la OTAN. En ese marco debe ubicarse también el veto a la entrada de los británicos en la Comunidad Europea. La posición francesa llevó al proceso comunitario a una situación de parálisis institucional aunque la conformación del mercado común siguió avanzando y en 1968 se suprimieron todos los derechos de aduana entre los países miembros (Jiménez Redondo, 2010, p. 1107).

En mayo de 1968, el movimiento estudiantil que se inició en París al cual se sumaron los trabajadores en un frente que cuestionó a de Gaulle, logró que un *referéndum* al año siguiente, lo expulsara del poder; la llegada del nuevo presidente Georges Pompidou y la desaparición política de su antecesor, significaron un cambio en los planteamientos de la política comunitaria por parte de Francia y parecieron marcar el inicio de una nueva etapa comunitaria. Partidario de las tesis confederadas y contrario a las supranacionales, su acción se encaminó a profundizar la vida comunitaria (Pérez Bustamante, 1995).

Al mismo tiempo llegó al poder en Alemania occidental el líder socialdemócrata Willy Brandt quien había sido ministro de asuntos exteriores, con la intención de lanzar un nuevo modelo: reconocer a la Alemania del este, acercarse y cooperar con el este, recuperar la identidad alemana. En diciembre de 1969, en la “Cumbre de la Haya”, tuvo lugar un relanzamiento de la construcción europea.

La Cumbre de la Haya de 1969 y su triple objetivo: completar, ampliar y profundizar

Los años sesenta fueron de difícil recorrido en el proceso de la Europa comunitaria. En 1960, se firma el convenio que ponía en marcha a la EFTA; en 1961, debido a los éxitos obtenidos por la CEE, países como Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega e Irlanda, se interesan por una futura adhesión aun cuando el veto francés la retrasara. En 1962, entra en vigor la PAC; en 1965 se firma el tratado de fusión de los ejecutivos de las tres comunidades y se da paso a una Comisión y a un Consejo únicos (el tratado entró en vigor en 1967); en 1966, se firma el Compromiso de Luxemburgo: Francia vuelve al Consejo, y se pone fin a la “crisis de la silla vacía”, como contrapartida de la regla de unanimidad. Y en 1970, se producirá la apertura en Luxemburgo de las negociaciones con los cuatro países candidatos.

En consecuencia, la “Cumbre de La Haya” (que reunió a los jefes de Estado de la CEE) concentró una gran expectativa, se propuso poner fin a la etapa de transición comunitaria y se lanzó un triple objetivo (“el trípico de La Haya”): “ampliar” (con la adhesión de nuevos países, hacia el norte), “completar” (política financiera y PAC, especialmente) y “profundizar” (conseguir la unión económica y monetaria).

En relación al primer objetivo, Francia abandonó el veto a la solicitud de admisión de Gran Bretaña a la CEE y, seis meses más tarde, se iniciaron las negociaciones que incluyeron a Irlanda del Norte, Noruega y Dinamarca. En cuanto al segundo y tercer objetivo, se discutió avanzar en la unión económica y financiera,²⁸ y se encargó al Consejo de Ministros para que presentase antes del final del año siguiente un plan para la coordinación de las políticas económicas y financieras de los países miembros (en especial para el caso del mercado común agrícola, las diferentes tasas de inflación y de crecimiento) con el objetivo de instituir una moneda común europea para 1980.

Los acuerdos de La Haya no incluyeron proyectos de unidad política y se postergó para el futuro (en varias oportunidades se eludirá) el tratamiento de definir una política exterior común. Las graves dificultades económicas y políticas que surgieron de la crisis petrolera marcaron tal derrotero; al mismo tiempo profundizará las diferencias en las condiciones económicas de los países y su capacidad de recuperación: a partir de entonces, comenzó a hablarse de una “Europa a dos velocidades”.²⁹ No obstante, se volvió a establecer la Cooperación Política Europea (CPE, 1970) como un instrumento de coordinación, en el sentido de buscar un entendimiento mutuo entre los Estados miembros (mediante la celebración de consultas regulares entre los ministros de asuntos exteriores y con el mantenimiento de contactos permanentes entre los órganos de los ministerios), en las cuestiones más importantes relativas a la política exterior y de seguridad común.³⁰

28 El 1 de julio de 1968 entró en vigencia la unión aduanera, dieciocho meses antes de lo previsto en primera instancia, lo cual animó a los Estados miembros a avanzar en el terreno de la unión económica y monetaria aprobada en estas reuniones.

29 En la segunda parte de la década de 1960, estaba en el debate cuál sería la primera potencia europea: la República Federal Alemana había conseguido el “milagro” económico por encima de Francia y se relacionaba mejor con la República Democrática Alemana; Francia propiciará, tras la caída de de Gaulle, la adhesión británica, entre otros motivos para evitar que Alemania fuera la única y primera gran potencia; Gran Bretaña, a la vez, deseaba el ingreso a la CEE.

30 Los acuerdos debían ser adoptados por unanimidad y la organización se ha mostrado insuficiente como instrumento, como ha quedado demostrado en diferentes crisis políticas (descomposición de la Unión Soviética, guerra del Golfo, guerra civil yugoslava). Se trata de un ámbito en que los Estados son especialmente celosos de su soberanía.

Ampliación comunitaria y crisis

La crisis de los setenta y la precaria recuperación de los ochenta

La “Cumbre de La Haya” puso en marcha un nuevo proyecto para desarrollar la Comunidad Europea. Sin embargo, la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, han sido definidos por los medios de comunicación en general, como una etapa de “euroesclerosis” para hacer referencia tanto a su poca operatividad como a los graves problemas económicos que tuvo que afrontar. No obstante, es posible identificar algunos avances en el proceso de integración.

La etapa que se inicia una vez superados los efectos de la Segunda Guerra Mundial, fue de crecimiento con pleno empleo y estabilidad. A partir de los años setenta, ese ciclo se interrumpe y da lugar a un período que se caracteriza por aumentos desconocidos de desempleo e inflación, fuertes desequilibrios externos y un aumento de las diferencias entre países desarrollados y otros menos desarrollados.

Entre 1968 y 1973, se fueron gestando las condiciones que darían lugar a dos acontecimientos que marcarían la evolución posterior: la crisis del dólar y la del petróleo. No se trató de factores aislados sino que estuvieron vinculados a partir de sus efectos, porque uno y otro, modificaron la correlación de fuerzas entre los principales actores del sistema económico mundial.

La crisis del dólar se reflejó cuando en agosto de 1971 el presidente Richard Nixon suspendió la convertibilidad de esa moneda con el oro, con lo cual, ponía fin al sistema de Bretton Woods. En materia cambiaria, se inicia un nuevo sistema basado en la flotación generalizada, según el cual, y a diferencia de los tipos de cambio fijo, las autoridades no intervendrían y sería el mercado quien delimitaría las equivalencias monetarias (Eichengreen, 2000).

En relación a la crisis del petróleo, se debe considerar el peso de este insumo en el desarrollo económico después de la Segunda Guerra Mundial. Las principales reservas se situaban en el Golfo Pérsico y los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidieron en octubre de 1973 fijar nuevos precios del barril, en parte, para mostrar su solidaridad con los países miembros de Egipto y Siria que habían iniciado una nueva guerra (denominada del Yom Kippur) a Israel, apoyado por Estados Unidos y otros países occidentales. El aumento en el precio del petróleo se trasladó con rapidez al conjunto de bienes y servicios y provocó una profunda crisis por sus efectos recesivos e inflacionarios.

Las economías europeas sufrieron fuertemente por su dependencia energética: el crecimiento se frenó, el desempleo aumentó, la inflación se aceleró y los desequilibrios en la balanza de pagos se generalizaron. Las recetas aplicadas de corte keynesiano (salvo en Alemania y algunos países de su entorno, con respuestas ortodoxas) contribuyeron a desestabilizar la situación, con un fuerte endeudamiento público. En el sistema capitalista, terminaba así una época de crecimiento permanente, los “treinta prodigiosos años”. Cuando la situación comenzó a recomponerse, a finales de la década, una nueva subida del precio del petróleo por el conflicto entre Irán e Irak provocó una segunda crisis energética aunque con impactos menores (Aldcroft, 2003).

En términos políticos, el período estuvo marcado por la influencia del conservador Giscard d'Estaing (presidente francés) y el socialdemócrata Helmut Schmidt (canciller alemán); en 1979, el partido conservador, de la mano de Margaret Thatcher, llegará al poder en Gran Bretaña y generará un nuevo giro antieuropeo de la política de ese país. Por los mismos años, la caída de los regímenes autoritarios en Grecia, Portugal y España, les permitirá iniciar el proceso de integración en las Comunidades Europeas.

La Europa de los Nueve o Diez

A partir de las recomendaciones de La Haya, el Consejo de Ministros adoptó el “Plan Werner” (22 de marzo de 1970) en el que se precisaban los elementos y etapas de la unión económica y monetaria (UEM). La intención era llevar a la práctica las libertades de circulación consagradas en los Tratados de Roma y lograr una estructura fija del tipo de cambio con una convertibilidad monetaria sin limitaciones.

La crisis monetaria de 1971 y la decisión norteamericana de dejar flotar el dólar harían que se abandonara el proyecto previsto para 1980 y se lo sustituyera por un sistema de flotación de las monedas (2.25% como máximo) respecto del tipo de cambio fijado. La crisis del petróleo de 1973 y el consiguiente aumento de los precios de los bienes y servicios, conjuntamente con la recesión, impidieron que se profundizara en la unión económica (Marichal, 2009).

El fracaso respondió al deterioro de las variables económicas principales (hundimiento del sistema de tipos de cambios de Bretton Woods, la crisis del petróleo, recesión) aunque por encima de todo existían diferencias conceptuales entre los Estados miembros: para algunos (Alemania, Países Bajos) debía comenzarse con la convergencia y ésta culminaría en

la moneda única; otra postura (Francia, Bélgica) defendía que se la debía implantar como medio para generar la convergencia.

La llegada al poder, en 1970, de un gobierno conservador en Gran Bretaña encabezado por Edgard Heath -el Primer ministro más proeuropeo que jamás haya tenido el país, según la coincidencia de la mayoría de los autores- dio paso a una política de acercamiento a Francia, y se aprobó su adhesión a la CEE desde enero de 1973, junto con Irlanda y Dinamarca. En el caso de Noruega, el referéndum popular dio una oposición del 53% para su ingreso, a raíz de razones económicas y motivos sociológicos. Con la inclusión, la Europa de los Nueve (la pensada “de los diez” no pudo concretarse) tendría mayor peso político y económico.³¹

La primera ampliación arrancó en medio de un escepticismo generalizado a raíz de la crisis económica mundial de 1973-1974. El eje franco-alemán lideraba la vida comunitaria y la respuesta, en medio de la zozobra, fue profundizar la integración mediante: a) la introducción de un sistema de elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo; b) la creación de una presidencia del Consejo Europeo rotativa; c) la reducción de los márgenes de fluctuación de las monedas como primer paso para el sistema monetario europeo e inicio del proceso de unión económica y monetaria.

Además, se introdujeron otras novedades. La “Conferencia de La Haya” abrió el camino a las consultas en materia de política exterior y se diseñaron los mecanismos correspondientes mediante el “Informe de Davignon”, cuyas medidas fueron puestas en práctica desde noviembre de 1970, también se celebraron reuniones ministeriales que determinaron que los Estados europeos tomaran posiciones conjuntas (por ejemplo, en el conflicto de Medio Oriente, las relaciones Este-Oeste). Los mecanismos previstos fueron reforzados en la “Cumbre de París” donde se decidió que las reuniones de los ministros de asuntos exteriores serían cuatro veces al año; en la “Cumbre de Copenhague” se aceptó un mismo número de reuniones de los jefes de Estado mientras que el “Segundo Informe Davignon” (discutido en esta oportunidad) significó un notable avance al comprometerse los Estados a “no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado a los demás en el marco de la cooperación política”. Este principio establecía un mecanismo de coordinación entre los Estados europeos con la finalidad de aproximar las políticas exteriores en determinados asuntos aunque estaba lejos de conformar

31 La Europa de los Nueve contaba ahora con 253 millones de habitantes (Estados Unidos con 205 y la Unión Soviética con 244 millones), se convertía en la mayor potencia comercial del mundo y su PBN alcanzaba 2.380 millones de dólares contra 2.349 millones de los Estados Unidos (datos de 1979).

una política exterior común. Finalmente, se creó el Fondo de Desarrollo Regional para transferir recursos a los ámbitos más pobres destinados a infraestructuras e inversión productiva (Pérez Bustamante, 1995).

Del estancamiento a un nuevo impulso comunitario

Una serie de factores contribuyeron al estancamiento comunitario por estos años: a) el impacto de la primera ampliación comunitaria con el consiguiente desequilibrio financiero británico; b) las dificultades presupuestarias (derivadas del gasto agrícola); c) las dificultades monetarias (que contribuyeron a la constitución del sistema monetario europeo en 1979); d) la crisis energética de 1973, que hace imprescindible una política energética comunitaria; e) la insolidaridad de los Estados miembros para hacerle frente con respuestas individuales; f) la permanente discusión institucional acentuada a partir de las primeras elecciones al Parlamento por sufragio universal; g) y el relevo de los principales protagonistas políticos (Harold Wilson, nuevo gobernante británico (1974-1976) no tenía talante europeísta).

A partir de 1976, Europa occidental empezó a salir de la crisis energética. Primero Alemania, que con su creciente capacidad comercial hará de “locomotora” de las economías más débiles, y luego, Francia que sufría una larga crisis estructural y en el curso de 1977, Italia y Gran Bretaña, cuyas economías habían sufrido en mayor medida las consecuencias de la crisis. Dos elementos contribuyeron a la recuperación económica, por un lado, las medidas técnicas y financieras y las masivas intervenciones del Fondo Monetario Internacional y, por otro, un vasto acuerdo social en todos los países aunque con modalidades diferentes (Mammarella, 1996, p. 339).

En la primavera-verano de 1974, dos economistas asumen las directrices de Alemania y Francia (Helmut Schmidt y Valéry Giscard d'Estaing) y contribuyen a un perfil más institucional del proceso. A ellos se deben principalmente la llegada del sufragio universal para elegir a los parlamentos europeos, la invención de la unidad monetaria (ECU) y la puesta en marcha del sistema monetario europeo (SME). En efecto, por el Acta de Bruselas -20 de septiembre de 1976- que firmaron los ministros de asuntos exteriores, se establecieron las modalidades de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo con el seguimiento del “Informe Patjin”³² cuyas primeras elecciones tendrían lugar

32 El informe -aprobado por el Parlamento el 14 de enero de 1975 y por el Consejo Europeo el 13 de julio de 1976- considera que resulta imposible instaurar un régimen electoral uniforme en todos los Estados pero deberían respetarse ciertos principios comunes que aseguren la igualdad,

en junio de 1979. El sistema indujo a los diferentes partidos políticos a constituirse en partidos transnacionales: la Unión de Partidos Socialistas de la Comunidad Europea (5 de abril de 1974) como una confederación de partidos miembros de la Internacional Socialista (laboristas, socialistas y socialdemócratas); el Partido Popular Europeo (Bruselas, 29 de abril de 1976) que agrupaba a partidos democristianos; la Federación de Partidos Liberales de la Comunidad Europea (27 de marzo de 1976) reunió a partidos liberales y demócratas; una plataforma de partidos de extrema derecha y un proyecto de convergencia de los ecologistas.

Hacia finales de la década de los setenta, se creó el sistema monetario europeo (SME) cuya función consistía en regular el movimiento financiero de las diversas monedas. Es decir, se pretendía establecer una zona monetaria europea estable, a salvo de las fluctuaciones en los precios (estabilidad interna) y de los tipos de cambio entre las monedas (estabilidad externa). El SME comprendía tres componentes: ECU, unidad monetaria europea, moneda de reserva para los Bancos Centrales y en los pagos de los intercambios comerciales,³³ un sistema de tipos de cambio e intervención que fijaba la fluctuación monetaria respecto del dólar en una banda más amplia, y varios instrumentos de crédito. A partir de ese momento, los Estados contaban con un sistema de paridades fijo aunque adaptable que se apoyaba en mecanismos de intervención y crediticios.

La inestabilidad monetaria mundial agravada por la crisis del petróleo en el decenio de los años setenta, encaminó hacia la búsqueda de un sistema que evitara las frecuentes, imprevisibles y profundas oscilaciones en los tipos de cambio. El SME fue pensado como un instrumento de coordinación para la cooperación en materia de política monetaria (una zona monetaria) para estabilizar los precios internos; y a la vez, los tipos de cambio entre las monedas de los países miembros, a través de un sistema de paridades fijas y adaptables (Eichengreen, 2000).

En términos comunitarios el objetivo de la profundización fue abordado como propuesta en el “Informe Tindemans” (1975), un estudio sobre las formas de lograr una mayor unidad europea hasta llegar a la Unión Europea. El ministro belga Leo Tindemans proponía reforzar la cohesión interna y la externa de la Europa comunitaria (una unión monetaria, el fortalecimiento del poder parlamentario, una política común exterior y de seguridad y la creación de una agencia europea de armamento). Pero

la libertad, la universalidad, el secreto de las elecciones y el sufragio directo. Los parlamentos nacionales adoptarían las leyes electorales compatibles con las normas constitucionales y el derecho comunitario.

33 El *ecu* (*European Currency Unit*) era una cesta de monedas de los Estados miembros, en proporción al tamaño de sus economías. Constituyó una unidad de cuenta utilizada en las operaciones bancarias. Finalmente sería reemplazada por el *euro*.

dadas las circunstancias de la crisis desencadenada en 1973, el informe quedó en la sombra hasta que en 1981 el italiano Altiero Spinelli, defensor a ultranzas del federalismo europeo, apoyado por el “Club de los Cocodrilos” consiguió interesar a los comunitarios para impulsar la puesta en marcha de la Unión Europea y modificar los Tratados.³⁴ Habrá que esperar a los años ochenta, para que ocurra el verdadero salto cualitativo en el proceso de integración, con la ampliación que implicó la incorporación de Grecia (1981), Portugal y España (1986).

A pesar de las debilidades económicas, dos factores beneficiaron el hecho de que Grecia se incorporara como el décimo país: su prestigio cultural como cuna de la civilización europea; y la voluntad de la Comunidad de abrirse hacia el sur. Portugal y España, libres de las dictaduras iniciaron en 1977 un largo y duro camino de negociación, en especial, por los problemas económicos que el proceso implicaría. Se alcanzaba así la “Europa de los doce”.

Consideraciones finales

A lo largo de la historia de Europa, hubo intentos de unificar sus diversos componentes. En alguna época, la hegemonía eclesiástica lo logró; o bien militarmente, más adelante, lo harían los ejércitos de Napoleón. Sin embargo, los inicios de la construcción europea están ligados con el proceso de la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra. La conflagración dejó a los países europeos con economías desorganizadas y empobrecidas, 40 millones de personas desplazadas y 13 millones de niños huérfanos. Más tarde, los países europeos se hicieron conscientes de la necesidad de organizarse y colaborar para evitar un nuevo conflicto armado en este continente, para recuperar su posición de potencia hegemónica en el terreno económico y para recobrar el liderazgo en el terreno político mundial, perdidos tras los conflictos mundiales. La construcción de la Europa actual ha sido en el siglo XX un gran esfuerzo por conseguir la paz y recuperar el protagonismo en un mundo organizado bajo otras coordenadas como lo es la bipolaridad de la Guerra Fría (con los Estados Unidos y la Unión Soviética, encabezando cada uno de los bloques).

La integración europea fue posible debido al entorno internacional favorable. Europa comenzó después de la contienda un proceso de

34 En 1980, en colaboración con otros eurodiputados de ideas federalistas, fundó esta organización, así llamada por el restaurante de Estrasburgo que frecuentaban: propugnaba un nuevo tratado europeo; de hecho, sus miembros presentaron una moción para que el Parlamento crease una comisión especial encargada de la redacción de un nuevo tratado sobre la Unión Europea.

integración económica, jurídica y política que todavía no ha concluido. La construcción de Europa fue la respuesta a tres cuestiones que se plantearon con toda crudeza: cómo recuperar un puesto de primer orden en el concierto mundial; cómo dominar las fuerzas internas causantes de los mayores desastres en el continente; y cómo conseguir una situación económica que garantizase la pervivencia de democracias estables. Se inició con el Tratado de Roma en 1957, se consolidó con el Tratado de Maastricht en 1992 y se continuó en Niza en 2001.

El proceso no tuvo una dimensión meramente interna y autónoma sino que fue fruto de especiales circunstancias internacionales: la Guerra Fría fue el condicionante exógeno esencial que alimentó el impulso europeísta presente en el continente e influyó en algunas de sus características. El plan de ayuda económica norteamericano se proponía como una solución a la situación del continente luego de la Segunda Guerra Mundial y, a la vez, se constituía en una barrera al comunismo que, se entendía, avanzaría en un contexto de miseria económica.

El “Plan Marshall” exigió la coordinación de las economías receptoras para incrementar su eficiencia y dio por resultado práctico la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) que preveía en el futuro conformar una unión aduanera y una zona de libre comercio. A la vez, se estableció un régimen multilateral de pagos (Unión Europea de Pagos) y se concensuó avanzar en la liberalización de los intercambios.

También la Guerra Fría contribuyó a reforzar la cooperación militar y política. Hasta 1947, las acciones defensivas de Europa occidental se mantuvieron en evitar el poder militar alemán. Luego, cuando la gran amenaza sobre el continente se fijó en la Unión Soviética, los pactos defensivos y de ayuda mutua incluyeron la cooperación militar, económica y política. El Tratado de Bruselas (Francia, Gran Bretaña, Benelux, 1948) fue entendido en este sentido y creó la Unión Europea Occidental (UEO); en la misma línea se diseñó la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En efecto, ante la fuerza política y económica de los Estados Unidos por un lado, y la Unión Soviética por el otro, los países del centro europeo vislumbraron las posibilidades de consolidar no sólo un bloque de defensa sino fundamentalmente uno económico, científico, cultural y social.

El punto de partida fue aquél en donde se habían iniciado conflictos entre Francia y Alemania y la disputa por los territorios fronterizos (Alsacia y Lorena) y el dominio de sus recursos (carbón y acero). La explotación conjunta de ellos mediante una organización supranacional,

que velara por los intereses del conjunto, fue la opción elegida. De este modo, se pretendía hacer imposible una nueva guerra entre los dos países y, además, sentar las bases comunes de desarrollo económico para alcanzar una asociación de los Estados en un ámbito como el económico menos cargado de sentimientos nacionalistas. Así, se fueron constituyendo las tres comunidades europeas: primero la CECA (1951) y luego la EURATOM y CEE, las dos últimas por medio de los Tratados de Roma en 1957.

En los Tratados, se establecía que en el lapso de doce años debían eliminarse los aranceles internos. El desarrollo económico parecía abrir el camino aunque en el medio de tal éxito, se produce una crisis política por la peculiar situación vivida en Francia. La elección del general Charles de Gaulle como presidente marcó un momento de fuerte tensión dentro del proceso de integración: partidario de una “Europa de las Patrias”, que reducía las relaciones entre los países a una cooperación intergubernamental pero manteniendo cada uno su soberanía, estaba en línea opuesta a los tratados fundacionales. Si bien el “Compromiso de Luxemburgo” solucionó la “crisis de la silla vacía”, persistió la postura antinorteamericana y el rechazo -en dos ocasiones- a la solicitud de admisión británica, al entender que sus verdaderos intereses estaban con Estados Unidos. La crisis de 1968 (el “Mayo francés”) y el fracaso del referéndum de abril de 1969 provocaron la dimisión de de Gaulle, quien fue sustituido por Georges Pompidou, un político más hábil y pragmático.

Bibliografía citada

Bibliografía general

- Aldcroft, D. H. (2003). *Historia de la economía europea, 1914-2000*. Barcelona: Crítica.
- Béjar, M. D. (2011). *Historia del siglo XX. Europa, América, África y Oceanía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Eichengreen, B. (2000). *La Globalización del Capital. Historia del sistema monetario internacional*. Barcelona: Antoni Bosch.
- García de Cortázar, F. y Lorenzo Espinosa, J. M. (1991). *Historia del Mundo Actual: 1945-1992*. Madrid: Alianza.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Lozano, Á. (2007). *La guerra fría*. Barcelona: Melusina.
- Mammarella, G. (1996). *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel.

- Marichal, C. (2009). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Barcelona: Debate.
- Zorgbibe, Ch. (1997). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza.

Bibliografía específica

- Ahijado Quintillán, M. (2000). *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*. Madrid: Pirámide.
- Bitsch, M. T. (2004). *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Borchardt, K. D. (1995). *La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Corral Guerrero, L. (1998). Génesis de la Unión Europea, en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N° 8, 53-80.
- Fernández Navarrete, D. (2005). *Historia y economía de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres SA.
- Fontaine, P. (2000). *Una nueva idea para Europa: la declaración Schuman (1950-2000)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Fontaine, P. (1997). *Siete días de la construcción de Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Forner Muñoz, S. (Ed.) (2007). *La construcción de Europa. De las “guerras civiles” a la “unificación”*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Gil Pecharromán, J. (2011). *Historia de la integración europea*. Madrid: UNED.
- Jiménez Redondo, J. C. (2010). El proceso de integración europea, en Paredes, J. (Dir)-*Historia Universal Contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Muns, J. (Ed.). (2005). *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.
- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2000). *Introducción a la Unión Europea*. Madrid: Alianza.
- Nieto Solís, J. A. (2001). *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Madrid: Pirámide.
- Pérez Bustamante, R. (1995). *Historia política de la Unión Europea (1940-1955)*. Madrid: Dykinson.

Bibliografía general recomendada

- Aracil, R.; Oliver, J. y Segura, A. (1998). *El mundo actual. De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona: Ediciones Universitat.
- Briggs, A. y Clavin, P. (1997). *Historia contemporánea de Europa. 1789-1989*. Barcelona: Crítica.
- Frieden, J. A. (2007). *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Fulbrook, M. (Ed.) (2002). *Europa desde 1945*. Barcelona: Crítica.
- Howard, M. y Louis, R.(Eds). (1999). *Historia Oxford del Siglo XX*. Barcelona: Planeta.
- Jackson, G. (1997). *Civilización y barbarie en la Europa del Siglo XX*. Barcelona: Planeta.
- Judt, T. (2010). *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Mosse, G. L. (1997). *La cultura europea del siglo XX*. Madrid: Ariel.
- Nouschi, M. (2002). *Historia del siglo XX. Todos los mundos, el Mundo*. Madrid: Cátedra.
- Paredes, J. (Dir). (2010). *Historia Universal Contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Powaski, R. E. (1997). *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Barcelona: Crítica.
- Procacci, G. (2001). *Historia General del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Tortella, G. (2007). *Los orígenes del siglo XXI. Un ensayo de historia social y económica contemporánea*. Madrid: Gadir.

Bibliografía específica recomendada

- Alcántara, A. C. y Ahijado Quintillán, M. (2000). *Diccionario de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide.
- Allister, R. (2009). *European Unión. An historical and political survey*. London and New Cork: Routledge.
- Bianchi, P. (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Calonge Velásquez, A. (Dir.).(2004). *La Unión Europea: guiones para su enseñanza*. Granada: Ed. Comares/Instituto de Estudios Europeos y la Junta de CL.
- Calvo Hornero, A. (2009). *Fundamentos de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces-UNED.

- Coll Gilabert, A. (2008). *Los cinco padres de Europa: la aventura de la unidad europea*. Lleida: Milenio.
- Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación (2006). *El funcionamiento de la Unión Europea: guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cuenca García, E. (2007). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pearson Education.
- Dinan, D. (2006). *Origins and evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Duroselle, J. B. (1990). *Historia de los europeos*. Madrid: Aguilar, 1990.
- Forner Muñoz, S. (2010). *Comprender Europa: claves de la integración europea*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fontaine, P. (2011). *Doce lecciones sobre Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Gómez Sánchez, Y. (2000). *La Unión Europea en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MacLennan, J. C. (2009). *Forjadores de Europa. Grandes europeístas y euroescépticos del siglo XX*. Barcelona: Anagrama.
- Martín de la Guardia, R. M. -autor- y Pérez Sánchez, G. A. (Coord.) (2001). *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel.
- Pérez Sánchez, G. A. (2007). *La nueva Europa: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea*. Madrid: Biblioteca Nueva SL.
- Puyol, R. y Vinuesa, J. (Eds). (1997). *La Unión Europea*. Madrid: Síntesis.
- Myro Sánchez, R.; García Grande, M. J. y Fernández-Otheo, C. M. (Eds). (2000). *Economía Europea. Crecimiento, integración y transformaciones sectoriales*. Madrid: Civitas.
- Morata, F. (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.
- Pérez Bustamante, R. (2004). *Cronología de la Unión Europea: 1914-2004*. Madrid: Ramón Areces.
- Prado Prado, G. (2006). *La autoridad monetaria en el sistema institucional de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Rougemont, D. de (2007). *Tres milenios de Europa: la conciencia europea a través de los textos: de Hesíodo a nuestro tiempo*. Madrid: Veintisiete Letras.
- Sidjanski, D. (1998). El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la *Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Tsoukalis, L. (2004). *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona: Paidós.

Verhofstadt, G. (2006). *Los Estados Unidos de Europa: manifiesto por una nueva Europa*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Westendorp, C.; Sartorius, N. y Egea de Haro, A. (Eds.) (2010). *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*. Madrid: Fundación Alternativas y Marcial Pons.

La consolidación de la Comunidad Europea y la construcción de la Unión Europea

Aldo Fabio Alonso

En el siglo XX habrá una nación extraordinaria [...]. Esta nación tendrá por capital a París y no se llamará Francia, se llamará Europa. Se llamará en el siglo XX y en los siglos siguientes, y aún transfigurada se llamará Humanidad (Víctor Hugo, Congreso de París, 1849).

El siglo XX está trágicamente marcado por el surgimiento y posterior caída de las ideologías totalitarias. La unión voluntaria de los pueblos europeos sigue siendo, en los albores del tercer milenio, el único gran esfuerzo colectivo inspirado por un ideal de superación de los conflictos del pasado y de preparación común del futuro (Fontaine, 1997, p. 1).

Introducción

La firma e implementación de los Tratados de Roma constituyeron un punto de alto nivel de integración aunque fue sólo el comienzo. El proceso no se detuvo, nuevos países se sumarán en sucesivas ampliaciones de la originaria Europa de los Seis y se buscarán vías para profundizar el europeísmo.

La Unión Europea es la realidad supranacional más importante de la historia, el máximo logro de integración económica, jurídica y política alcanzado entre países. La dinámica de la integración europea constituye uno de los fenómenos de mayor interés en la historia reciente, no sólo por tratarse del proyecto más ambicioso en sus objetivos y novedoso en cuanto a los medios de acción para hacerlo andar sino porque se revela, en perspectiva, como el más exitoso de todos cuantos pueden identificarse en el panorama mundial.

En las siguientes páginas, se abordarán las principales cuestiones de las fases más recientes de su devenir histórico, al conformar una comunidad económica, política y social que pretende potenciar la integración y el gobierno común de los países europeos. En la actualidad, tras diversos procesos de ampliación, está compuesta por veintiocho países miembros de los cuarenta y nueve Estados independientes que existen en Europa.

La reactivación de la integración europea

En esta nueva etapa se dieron pasos decisivos hacia la creación de un mercado común europeo y se sentaron las bases para avanzar en la unión monetaria, hacia una política exterior y de defensa común y también una mayor cooperación interior y de justicia. Las tres comunidades terminarán transmutando en la Unión Europea.

A partir de 1985, pudo solucionarse un problema acuciante: Gran Bretaña consideró aceptable su contribución al presupuesto, el denominado “cheque británico”, una reducción considerable de los aportes del país al presupuesto comunitario y se resolvieron las demandas de fondos que necesitaban

el desarrollo de las políticas comunes.¹ A la vez, algunos impulsaron otros intentos de renovación; por ejemplo, en el marco de la unión aduanera los aranceles y disposiciones habían sido eliminados con buenos resultados pero no habían logrado crear una auténtica libre circulación de bienes debido a las barreras propias de las normativas nacionales (envasado, etiquetado, componentes, medidas) o los trámites de homologación. Similares evaluaciones podían hacerse respecto de la circulación de personas, el derecho del libre establecimiento y con la circulación de capitales.² El conjunto de disposiciones promovió una modificación en el mecanismo decisorio comunitario para evitar las limitaciones que implicaba el procedimiento de la unanimidad y se pasó (mediante el Acta Única Europea) a permitir decisiones por mayoría en el Consejo (Fernández Navarrete, 2005; Borchardt, 1995).

Los países comunitarios también iniciaron relaciones con el denominado Tercer Mundo; a partir de 1963, los seis Estados fundadores suscribieron convenios con las antiguas colonias africanas y les otorgaron ventajas comerciales y financieras.³ Los más relevantes son los Convenios de Lomé suscritos entre los años 1975 y 1989, entre las Comunidades Europeas y setenta países de África, el Caribe y el Pacífico (los ACP) que constituyeron el mayor programa del mundo de ayuda al desarrollo. Los objetivos fueron dos, por un lado, la necesidad de las Comunidades Europeas de asegurarse el suministro de materias primas y alimentos (café, té, algodón, plátanos, madera, cuero y minerales) y de mayores mercados para los productos europeos y por otro, la necesidad de cooperar al desarrollo de los países más pobres, como un ejercicio de solidaridad internacional⁴ (García de Cortázar y Lorenzo Espinoza, 1991; Zorgbibe, 1997).

Cambios en el contexto histórico en la década de los ochenta: desde la “nueva Guerra Fría” a la “nueva distensión”

La década de los ochenta es conocida en los Estados Unidos como la “era Reagan” (Ronald Reagan fue presidente del país entre 1981 y 1989) con

1 La figura clave desde 1985, como presidente de la Comisión (cargo en que permanecerá durante diez años) será Jacques Delors. En 1987, presentó una serie de propuestas (el “Paquete Delors I”) que significaron una reforma financiera comunitaria, base para que desde mediados del año siguiente pudiera pacificarse el presupuesto hasta 1992.

2 La solución estuvo contenida en el Libro Blanco del Mercado Interior (aprobado por el Consejo en 1985), un documento con 282 acciones que impulsaban un auténtico mercado único a partir del 1 de enero de 1993.

3 Referencia al “Convenio de Yaoundé” (por la capital de Camerún) que fue firmado en 1963.

4 Los convenios intentaron: facilitar la exportación de los productos de estos países; la aplicación del sistema *Stabex* para estabilizar los ingresos de las exportaciones y evitar las oscilaciones de los precios de las materias primas en el mercado mundial; y la concesión de ayuda en forma de subvenciones, préstamos ventajosos y subsidios sobre los tipos de interés.

una acción exterior, en la etapa final de la Guerra Fría, apoyada en tres pilares: 1) una doctrina que defendía la necesidad de plantear “guerras de baja intensidad” en aquellos escenarios en los que el triunfo soviético amenazara con romper el equilibrio regional. Por ejemplo, apoyó a la contraguerrilla latinoamericana y a los gobiernos acosados por guerrillas de izquierda (Nicaragua, Honduras, Guatemala, Salvador, Angola, Afganistán, Camboya); 2) una política de intervención directa, con invasión de Granada (1983) y el bombardeo a la Libia de Muamar el Gadafi (1986); 3) un espectacular incremento de los presupuestos de defensa y salto cualitativo en nuevas armas. La iniciativa de defensa estratégica (“guerra de las galaxias”) pretendía crear un escudo espacial que hiciera invulnerable al país frente al ataque soviético, lo cual suponía romper con la “teoría de la MAD” (Destrucción Mutua Asegurada) de los años sesenta (Lozano, 2007; Béjar, 2011).

El primer mandato del presidente Regan (reelegido en 1984) estuvo orientado hacia una lucha sin concesiones contra el comunismo. La importancia del impulso norteamericano estribaba en que la “guerra de las galaxias” exigía un volumen de inversiones y unos niveles de innovación tecnológicos que podían suponer un reto muy difícil de alcanzar para los soviéticos.

La llegada al poder de Gorbachov en la Unión Soviética (1985) significó un giro en la política de ese país y también por parte de los Estados Unidos; ambos emprendieron destacadas negociaciones de desarme y de acercamiento. En términos de política exterior, el cambio fue radical, ante el gran esfuerzo económico que significaba mantener la presencia en distintos escenarios. A partir de ese momento, se terminaron las intervenciones exteriores y se redujo drásticamente el presupuesto de defensa. Se produjo un repliegue de la URSS sobre sus problemas internos con el abandono de los compromisos contraídos por Breznev en el Tercer Mundo: África Austral, Centroamérica, Afganistán, Sudeste Asiático; a la vez, incluyó una normalización de las relaciones entre Moscú y Pekín. Este “nuevo pensamiento”, trataba en apariencia de una nueva “coexistencia pacífica”, pero mientras que con Kruschev la propuesta fue desde una superioridad, Gorbachov lo hacía desde el reconocimiento implícito de inferioridad; era la política agresiva de Reagan la que obligaba a establecer negociaciones de desarme.

La desintegración del bloque soviético es la característica más destacada de los años ochenta y su impacto fue de tal magnitud que transformó el escenario de actuación de la Comunidad Europea. En la primera mitad de la década, las dinámicas integracionistas siguieron un ritmo contradictorio: por un lado, el gobierno conservador de Margaret

Thatcher empujó una creciente renacionalización y la salvaguarda de los intereses nacionales; por otro lado, dos líderes llegan al poder (Helmut Kohl en Alemania y François Mitterrand en Francia) cuyas actuaciones se apoyaron en el impulso europeísta, y su expresión más acabada fue el Acta Única Europea, acuerdo que crearía definitivamente el mercado interior que hasta entonces involucraba la libre circulación de bienes pero no de personas, servicios y capitales.

Hacia el gran mercado interior. El Acta Única Europea

Al estancamiento de los años anteriores, sucedió un nuevo impulso a partir de 1985, fuerte, gracias a la reconversión industrial que la CEE llevó a cabo. Esta mejora económica contribuyó a la recuperación del papel de Europa en el escenario internacional. La fortaleza también respondía a la creación de un mercado interno y la convertían en un polo de influencia en el mundo, asunto que se reforzará con la creación de la unión monetaria.

Al mismo tiempo, otros dos factores contribuyeron a esta mayor presencia internacional. Por un lado, las negociaciones desarrolladas entre las dos superpotencias para regular la desaparición de las armas nucleares, ubicó a Europa en el centro de las estrategias. Por otro, al caer el comunismo en Europa del este, se borró la división política europea y entre 1989 y 1990 se asistió a las grandes transformaciones de los regímenes comunistas de Europa oriental.

La Europa de estos años busca una mayor unidad para posicionarse como tercera fuerza. La crisis económica global y la mayor competitividad de los Estados Unidos y Japón, contribuyeron a forjar un nuevo consenso político que se manifestó en un avance significativo en materia de integración (Aldcroft, 2003; Eichengreen, 2000; Marichal, 2009). En realidad, estaba en discusión la profundización de la comunidad. Así se firma el Acta Única Europea (AUE);⁵ cuya finalidad puede resumirse en los siguientes objetivos: revisar los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior (un espacio en el que las personas, los capitales, los bienes y los servicios circularían libremente, cuestión prevista para 1993); modificar las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y ampliar las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito de la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2000; Nieto Solís, 2001).

5 La denominación de “única” se debe a que realizó una unificación de los textos.

Las principales novedades que introdujo el Acta Única pueden sintetizarse en los siguientes asuntos:

1. En el terreno “institucional”:

- Consagra la existencia del Consejo Europeo, es decir, la reunión periódica de jefes de Estado y de Gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los Estados miembros y se toman las principales decisiones estratégicas.
- El Parlamento Europeo vio ligeramente reforzados sus poderes (también avanzó en capacidad de decisión el Tribunal de Justicia), y se instauró el procedimiento de cooperación que le permite participar más directamente en el proceso legislativo.
- Se introducen reformas en el sistema de votación en el Consejo y se reducen los supuestos de unanimidad y se aumentan los de mayoría calificada (el poder de veto de los Estados fue desde entonces menor).

2. En el terreno de la “integración económica”:

- Creación del “mercado interior”: la principal modificación quedaba enunciada en el siguiente artículo: “la comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de diciembre de 1992 [...] (lo cual significará) un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado”. Esta ambiciosa aspiración implicaba la supresión de las fronteras interiores a esa fecha y se eliminaban todos los controles existentes en las fronteras.
- Se arbitraron medidas para coordinar la política monetaria de los Estados miembros, se preparó el camino hacia el objetivo de la unión económica y monetaria.
- Aprobó diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores) y fortalecer la base científica y tecnológica de la industria europea.
- Instauró la política de investigación y desarrollo (I+D) e institucionaliza la política de medio ambiente.
- Para conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados fondos estructurales: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas

(FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).⁶

- Se aceptó el principio de reconocimiento mutuo: todo producto fabricado y comercializado en un Estado miembro tiene acceso al resto de los Estados miembros aunque los criterios de éstos sean diferentes (excepciones por criterios de salud y sanidad pública, orden público).
- Se relanzó la política de transportes común.
- Armonización de las disposiciones fiscales para facilitar el mercado común.

3. En el terreno de la “política exterior común”:

- se recogen los avances en la materia, se transforma la cooperación política europea (CPE) en la política exterior y de seguridad común (PESC).

Varios aspectos quedaron fuera del acuerdo: sólo hubo un avance menor en los poderes de decisión del Parlamento, la Comisión y del Tribunal de Justicia así como en los instrumentos y procedimientos de cooperación política. Sin embargo, como ha advertido Juan Carlos Jiménez Redondo (2010, p. 1109):

(...) lo más importante fue que comenzó a abrir una apreciable brecha entre los países comunitarios ya que el Reino Unido se negó sistemáticamente a aceptar la ampliación de la regulación comunitaria a los derechos laborales y sociales. La solución que empezó a diseñarse fue la de aceptar posiciones de exención en determinados ámbitos, lo cual si bien permitiría que los países pudieran progresar en la europeización de ciertas políticas, por otro, iba a generar un mecanismo de distintas velocidades potencialmente negativo para la cohesión y homogeneidad intracomunitarias.

La Europa de los Diez y de los Doce

En los años ochenta, se consideró la necesidad de una “segunda y tercera ampliación” de la Europa comunitaria, en esencia, hacia el sur del continente, que hasta el momento sólo estaba representada por Italia. Así en

⁶ Los fondos estructurales estaban destinados a la financiación de las regiones, capas de población y sectores menos favorecidos con el propósito de reducir las diferencias de ingreso y riqueza entre países y regiones comunitarias (España, Portugal, Irlanda y Grecia fueron especialmente favorecidos al contar con un ingreso por habitante inferior al 90% de la media comunitaria).

1981 y en 1986, se produjeron, respectivamente, la adhesión de Grecia y las de Portugal y España. En el fondo, la ampliación por el sur obedecía sobre todo a la escasa presencia del Mediterráneo en la Comunidad, así como a la fuerza de la Europa del norte y del centro.⁷

Con esta ampliación, se desplazó el peso político hacia el Mediterráneo y se fortaleció el mercado interno; a pesar de la mayor heterogeneidad, por las nuevas incorporaciones, lo cual generó algunos problemas económicos, se consideró un éxito de la política europea, y se creó el contexto para nuevas incorporaciones.

Además, con la creación del mercado único se decidió estrechar lazos económicos con la EFTA (integrada por Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Suiza y Liechtenstein) y se iniciaron negociaciones, en 1989, para conformar un “espacio económico europeo” que debía entrar en vigor al mismo tiempo que el mercado único.

Los avances en la consecución del mercado único y la coyuntura económica favorable, movilizaron otras iniciativas. Con la continuación de la presidencia de Jacques Delors, en 1988, se inició un estudio para instaurar progresivamente la unión económica y monetaria (UEM), y se propusieron tres etapas. Por el Consejo de Madrid (junio de 1989) se fijó el comienzo de la convergencia el 1 de julio de 1990, en coincidencia con la liberalización completa de los movimientos de capitales en ocho Estados miembros, mediante los ajustes que condujeran a la paridad fija; para la segunda y tercera etapa resultaba necesario introducir cambios en los tratados, como se establecería en Maastricht en 1992 (Bitsch, 2004; Muns, 2005).

Las profundas modificaciones experimentadas en Europa -la descomposición de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas de Europa del este, reunificación alemana, la ruptura de Yugoslavia- alteraron el equilibrio geopolítico y económico del continente y animaron al fortalecimiento de la unión política. Así, a finales de 1990 se iniciaron las conferencias intergubernamentales para la reforma de los tratados referidos a estos aspectos, la UEM y la unión política. El resultado de ambas conferencias, que funcionaron en paralelo, se plasmaron en un texto que reformaba los tres tratados y los englobaba en el denominado “pilar comunitario” que incorporaba a la UEM; los dos restantes eran de carácter político: un segundo pilar, incluía la política exterior y de seguridad común, PESC, y un tercer pilar, la cooperación en asuntos de interior y justicia, CAIJ. La distinción entre pilares se debe al formato diferencial de la toma de decisiones; en el primer pilar continúa el esquema tradicional (la Comisión propone y el Consejo decide, con una

⁷ En 1986, el territorio autónomo de Groenlandia dependiente de Dinamarca abandonó los vínculos con las Comunidades aunque mantendrá relaciones de carácter privilegiado.

participación más o menos importante del Parlamento), en el segundo y tercero recién incorporados, prevalece el acuerdo intergubernamental.

Los tres pilares comunitarios respondían a los objetivos básicos de la unión: a) promover un progreso económico y social equilibrado y estable; b) afirmar la identidad de la unión en el ámbito internacional; c) fortalecer la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos; d) desarrollar una estrecha cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos del interior; y e) mantener y desarrollar el acervo comunitario, con el respeto del principio de la subsidiariedad.

Al año siguiente de iniciadas las conferencias, se alcanzó, en una reunión histórica del Consejo Europeo celebrada en Maastricht (Países Bajos), el Tratado de la Unión Europea, la construcción europea parecía constituir un proceso cuyos avances no tenía límites visibles (Caparrós, 1994).

La Europa sin fronteras: construcción de la Unión Europea

El nuevo contexto internacional: neoliberalismo y fin de la Guerra Fría

La expansión del sector público en las dos décadas anteriores, con políticas de demanda activas (monetaria y fiscal) y las medidas de acomodamiento durante los años setenta, fueron evaluadas críticamente por economistas y gobiernos que pusieron en duda su alcance en el largo plazo, a raíz de los problemas que se generaron. A principios de los ochenta, con la llegada al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, tuvo lugar la posterior liberalización de los mercados financieros y la privatización de industrias y servicios en Occidente.

La nueva ortodoxia (con sustento teórico en el “neoliberalismo”) se apoyará en dos pilares: por un lado, las políticas de demanda deberán tener como objetivo central la estabilidad, ser neutrales y sustituir la discrecionalidad por reglas de comportamiento estrictas y conocidas por los agentes económicos, para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones; por el otro, la influencia del sector público no deberá continuar por la vía directa en los procesos productivos, sino mediante un adecuado sistema de incentivos, dando mayor protagonismo a los mercados y eliminando obstáculos para un funcionamiento flexible. En el primer caso, implicaba cambios significativos en el diseño de las políticas monetarias y fiscales; en el segundo, la desregulación, la privatización y el abandono por el Estado de muchas áreas de la previsión social serían generalizadas (Alonso, 2013).

La segunda mitad de la década de los ochenta fue un ciclo expansivo que culminó a inicios de los noventa, en gran medida por el efecto de la Guerra

del Golfo⁸ aunque la economía norteamericana se recuperó rápidamente y se embarcó en una nueva fase expansiva con descenso de desempleo, baja inflación, auge de la inversión en las nuevas tecnologías de informática y comunicaciones y subida en la bolsa de valores. Sin embargo, el estallido de la burbuja financiera en el año 2000 y el atentado terrorista contra las Torres Gemelas de Nueva York (11 de septiembre de 2001) terminaron con aquella y condujeron a una recesión en 2001, aunque luego los Estados Unidos pudieron sostener el impulso de la economía mundial (Marichal, 2009).

La llegada al poder de Mikhail Gorbachov en la Unión Soviética inició el proceso de la *Perestroika*, un conjunto de políticas reformistas dirigidas a superar el estancamiento económico y obtener la eficacia de la producción, la calidad de los productos, el progreso científico y tecnológico y el uso de técnicas avanzadas. Al mismo tiempo, se planteó la reforma política a través de la *glasnost*, la claridad y transparencia de los procesos políticos, la lucha contra la corrupción y el control democrático.

En este marco de reformismo, en materia internacional, en diciembre de 1987, las dos superpotencias de la Guerra Fría firmaron el Tratado de Washington, por el que se acordaba la destrucción de todos los misiles nucleares estacionados en Europa. La Unión Soviética dejó de intervenir en Afganistán y en África, y puso fin a la ayuda a Cuba y abandonó la doctrina Breznev de intervención legítima en los países del bloque comunista.

El desbloqueo de la situación internacional produjo importantes consecuencias en los países de la Europa central y oriental. Mientras en algunos se celebraron elecciones que llevaron al gobierno a partidos no comunistas (Polonia, Hungría, República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Rumania), ante el asombro y entusiasmo del mundo entero, la noche del 9 al 10 de noviembre de 1989 se produjo la caída del muro de Berlín, que dividía la ciudad en dos desde 1961, a la vez, símbolo de la división de Europa; la consecuencia más importante sería la reunificación de Alemania. La propia Unión Soviética transformó su régimen político e instauró un régimen presidencial; mientras, se acentuaban las tendencias centrífugas con la independencia de los países bálticos en 1991.⁹ La Guerra Fría había concluido (Hobsbawm, 1995; Béjar, 2011).

8 A principios de 1991 los países aliados liderados por los Estados Unidos enfrentaron a Irak, como respuesta a la invasión y anexión por parte de éste del Estado de Kuwait.

9 Lituania, Letonia y Estonia. En el mismo año, proclamaron su independencia Georgia, Ucrania, Bielorrusia, Tadjikistán, Armenia, Turkmenistán y Kazajistán. El 8 de diciembre se creaba la Comunidad de Estados Independientes (CEI), integrada por ocho repúblicas de la ex URSS.

De la Comunidad a la Unión Europea. El Tratado de Maastricht

A comienzos de la década del noventa, el escenario europeo había cambiado sustancialmente con el fin del comunismo, la restauración del capitalismo al este del Elba; y la reunificación alemana. Para enfrentar la nueva situación, el presidente francés decidió impulsar una profundización en el proceso de integración europea, con el propósito de anclar a Alemania ahora unificada. El resultado fue el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en la ciudad holandesa de Maastricht en febrero de 1992, que modificó los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Acta Única Europea (Caparrós, 1994).

Su objetivo era completar el edificio legal instituido por el Acta Única y abordar zonas muy sensibles de la soberanía de los Estados miembros: la moneda única y la política exterior y de seguridad común. En estos acuerdos, se procuró ir más allá del objetivo económico del proceso y dotar a la organización de una vertiente más política. Una evaluación ajustada sobre la importancia de estas negociaciones se puede encontrar en Anderson (2012, p. 37):

Lo más importante del Tratado es el compromiso de los estados miembros, con la excepción de Inglaterra y Dinamarca, de introducir una moneda única, bajo la autoridad de un único Banco Central, a partir de 1999. Esta medida implica un avance irreversible de la UE hacia una federación real. Los gobiernos nacionales perderán el derecho a emitir dinero o a alterar los tipos de cambio, y sólo se les permitirá variar los tipos de interés y los préstamos públicos dentro de unos límites muy estrictos, bajo la amenaza de sanciones que impondrá la Comisión si vulneran las directivas del Banco Central. Cada uno de los estados miembros podrá fijar los impuestos según su criterio, pero se prevé que la movilidad del capital en el mercado único asegurará la aparición gradual de denominadores fiscales comunes. La unión monetaria europea representa el fin de los más importantes atributos de la soberanía económica nacional.

A partir de ese momento, comenzó a utilizarse el término Unión Europea, con un nuevo esquema apoyado en tres pilares. El “primer pilar”, de naturaleza supranacional, donde regía la regla de la mayoría, incluía las políticas e instituciones de la comunidad europea y lo relativo a la “unión económica y monetaria”. Se fijó un calendario en tres fases que debía llevar a la unión: la primera fase establecía un mecanismo de convergencia que obligaba a los Estados a cumplir determinados requisitos (inflación, déficit público y deuda pública) para poder adoptar una

paridad fija para sus monedas; la segunda fase implicaba una etapa de transición durante la cual funcionaría el Instituto Monetario Europeo (entre 1994 y 1998) que culminaría con la creación del Banco Central Europeo encargado de la política monetaria;¹⁰ y la tercera fase, fijada desde 1999, comprendía la sustitución progresiva de las monedas nacionales por la moneda común (el *euro*), proceso efectivizado desde enero de 2002 (Tamames Gómez y López Fernández, 2002). El pilar, cuyos ejes directrices pueden considerarse de inspiración neoliberal,¹¹ refiere entonces a la gestión del mercado único que exige la moneda única.

El “segundo pilar” estaba formado por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cierta mejora en relación a la anterior Cooperación Política (aunque muy limitado en asuntos de defensa como demostró su fracaso en el conflicto de Yugoslavia). El tratado pretendía afirmar la identidad de la Unión Europea en materia internacional mediante una política exterior y de seguridad común, que podría conducir en su momento, a una defensa conjunta.

El “tercer pilar” comprendía los Asuntos de Justicia (en materia penal) e Interior (AJI) que tenía como antecedente el “espacio Schengen” de 1990 (un espacio multinacional sin controles fronterizos internos para los ciudadanos);¹² significó una novedad la creación de Europol o la progresiva puesta en común en el derecho de asilo, la inmigración o la lucha contra el crimen organizado. Regula entonces la cooperación de los Estados miembros en materia de justicia y asuntos del interior (policia, política de inmigración y de asilo).¹³

El TUE introdujo el concepto de la ciudadanía europea, entendida como la extensión al derecho al voto a los ciudadanos europeos residentes en otro país de la Unión (en las elecciones locales y europeas), la protección diplomática en terceros países y el derecho a la circulación y establecimiento dentro de la UE. Además, incluyó el principio de la subsidiariedad en referencia a las competencias entre la UE y los Estados (la Comunidad actuará cuando los objetivos buscados en una acción no

10 Once países pudieron pasar a esta segunda fase (España, Portugal, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Alemania, Austria, Irlanda y Finlandia) mientras que cuatro quedaron fuera del *euro*: Grecia (por no cumplir los requisitos), Reino Unido y Suecia (por decisión propia consiguen un estatuto especial que le permite no adherirse a las decisiones en este campo) y Dinamarca (por la negativa de los ciudadanos a ratificar el paso a la moneda única).

11 Disciplina monetaria (tipos de interés y tipos de cambio), control de la inflación, libre comercio a nivel mundial y competitividad, flexibilidad del empleo (control salarial, despidos), reducción del déficit público y recortes del Estado de bienestar.

12 El Acuerdo de Schengen entraría en vigor a partir del 26 de marzo de 1995 e implicaría la desaparición de los controles fronterizos entre los países de la Unión, es decir, los ciudadanos europeos no precisarían pasaporte para circular entre esos países. Gran Bretaña se opuso a la eliminación de las fronteras interiores y determinó la posición irlandesa.

13 En el segundo y tercer pilar, rige la regla de la unanimidad.

puedan ser alcanzados eficazmente por éstos). La cohesión regional fue reforzada mediante la creación del fondo correspondiente, recursos destinados a los países cuyo producto bruto interno fuera inferior al 90% de la media comunitaria, con destino a infraestructuras, transportes, medio ambiente y redes europeas (Ahijado Quintillán, 2000; Pérez Bustamante, 1995). En muchos países, el tratado fue ratificado muy ajustadamente, en otros, como en Dinamarca fue rechazado, hasta que se permitió al país estar excluido de la tercera fase de la unión económica y monetaria y de los asuntos de defensa.

La Unión Económica y Monetaria y la reforma de Ámsterdam

El Tratado de Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht) entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 (se preveía su revisión en 1996) y se modificó sucesivamente mediante el Tratado de Amsterdam, que fue operativo en 1999, y el Tratado de Niza, desde febrero de 2003. Esta sucesión de tratados y diversos proyectos indica un carácter incoherente del proceso seguido e incluso la conversión en obsoletos casi de inmediato o bien el rechazo de los ciudadanos refleja dudas sobre la viabilidad del esquema de organización interna propuesto.

El Tratado de Ámsterdam (suscripto por los jefes de Estado y de Gobierno de los quince países miembros) supuso algunas modificaciones que se resumen a continuación:

1. En el ámbito institucional:
 - Aumentan las competencias del Parlamento Europeo, al establecerse la codecisión como el procedimiento de aplicación casi general.
 - Aumentan los casos en que el Consejo Europeo puede tomar decisiones por mayoría cualificada.
 - Se refuerza el papel y la posición del Presidente de la Comisión, estableciéndose que su nombramiento debe ser aprobado por el Parlamento.
 - Se establece el mecanismo de “cooperación reforzada” que permite a un grupo significativo de Estados miembros avanzar, bajo determinadas condiciones, en ámbitos de actuación comunitaria incluidos en el primer y segundo pilar.
 - Introduce la cláusula de suspensión por la cual un Estado miembro puede ver suspendidos algunos de sus derechos en caso de violación de los principios en los que se funda la unión (libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales y estado de derecho).

2. En el ámbito de la integración económica:
 - Actuación conjunta en acciones de fomento del empleo.
 - El contenido del Protocolo Social del TUE se eleva a la categoría de artículo.
 - Se refuerzan las políticas relacionadas con los derechos de los consumidores.

3. En el ámbito de la integración política:
 - Eliminación de los últimos obstáculos y controles a la libre circulación de personas en el paso de fronteras entre Estados miembros.
 - Se reafirma la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos así como la no discriminación.
 - Acceso transparente a los documentos de las instituciones comunitarias como un derecho de los ciudadanos.
 - Una parte englobada como CAIJ por el TUE (asilo, visados, política de inmigración y cooperación judicial civil) pasa al “pilar comunitario” bajo la perspectiva del establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia. El resto del tercer pilar pasa a denominarse Cooperación Policial y Judicial.
 - Creación del cargo de Alto Representante de la PESC y modificación de algunos aspectos de dicha política.
 - La política de defensa común se basará en la Unión Europea Occidental.

Los verdaderos problemas continuaron sin resolverse; se detallan los siguientes según Jiménez Redondo (2010, p. 1113): a) cómo debía ser la reforma de las instituciones; b) cómo se cambiaría todo lo relativo a la adopción de decisiones; c) cómo se redistribuirían los fondos estructurales y de cohesión al tener en cuenta la entrada de socios (como los países de Europa del este) con una economía muy por debajo de la media comunitaria y cómo afectaría ese ingreso a algunas políticas comunes como la PAC; y d) cómo se resolverían los problemas de transparencia, participación, información y de apertura democrática imprescindibles para hacer de la Unión un proyecto de los ciudadanos.

El Tratado fijaba que un año antes de que la Unión contara con veinte miembros debía convocarse a una conferencia intergubernamental para resolver los problemas institucionales (que no fueron abordados en esa ocasión) relacionados con la ampliación y procurar se garantizara el funcionamiento eficaz con un número mayor de países miembros. La conferencia se inició en febrero y terminó en diciembre de 2000 cuando se alcanzó el Tratado de Niza tras arduas y prolongadas negociaciones. En

la cumbre, los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, documento que consagra una serie de derechos y principios que deben respetar las instituciones y los Estados de la UE cuando se aplicara el derecho comunitario.

Los principales aspectos del Tratado de Niza son:

1. En el ámbito institucional:

- Se amplía el número máximo de diputados del Parlamento Europeo de 700 a 732 y se distribuyen los escaños a partir de las elecciones de 2004 en función de Estados miembros que formen parte de la Unión.
- Se cambia el sistema de toma de decisiones en el Consejo por mayoría cualificada a partir de 2005 (nueva ponderación, introducción de doble mayoría) y se amplía su ámbito.
- Se modifica la composición de la Comisión (un nacional por Estado miembro, a partir de 2005). Se modifica el procedimiento de nombramiento de la Comisión y se refuerzan los poderes del Presidente.
- Se establecen las competencias del Tribunal de Primera Instancia y se abre la posibilidad de crear salas jurisdiccionales.
- Se introduce la posibilidad de modificar las normas relativas a la toma de decisiones en el Banco Central Europeo.
- El número de miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no excederá de 350.
- Se modifican las disposiciones relativas a la Cooperación Reforzada: permite una colaboración más estrecha entre los países que deseen seguir profundizando en la construcción europea. Puede iniciarse como último recurso en el caso en que haya quedado sentado en el Consejo que los objetivos asignados no puedan, en un plazo razonable, ser alcanzados por el conjunto de la Unión Europea.

2. En el ámbito de la integración económica:

- Modificaciones menores.

3. En el ámbito de la integración política:

- Se extiende el voto por mayoría cualificada en materias como la libre circulación de ciudadanos y la cooperación judicial en materia civil, mientras que en cuestión de visados, o en políticas de asilo e inmigración se establece un paso parcial y diferido a la mayoría cualificada.

- Se establece la posibilidad de determinar Cooperaciones Reforzadas en el ámbito de la PESC para la aplicación de una acción común o de una posición común, siempre y cuando no tenga repercusiones en el ámbito de la Defensa.

De la Europa de los Quince a la Europa de los Veintiocho

El Tratado de Maastricht significó un punto de no retorno a una verdadera unión política con acuerdos fundamentales como la creación de una ciudadanía europea con libre circulación interna y la asunción colectiva en áreas de política exterior, defensa, asuntos sociales y justicia.

Acontecimientos exteriores a la Europa comunitaria, como la caída del muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética, sirvieron de impulso para que la Unión Europea asumiera un papel clave de estabilidad en el continente en la última década del siglo XX. Es en este marco, en el que hay que situar el reto de ampliación hacia Europa central y oriental, debido a que supone la integración de millones de habitantes que representan una quinta parte de la población de la Unión pero que aportan menos del 5% del PBI de ésta (Ahijado Quintillán, 2000).

En estos casos, la integración es mucho más complicada en comparación a los anteriores países occidentales, septentrionales y meridionales; a modo de ejemplo, el ingreso por persona de los países candidatos apenas alcanzaba un tercio de la media de la Unión aunque la ampliación hacia el este significaría un 50% más de la tierra agrícola y la duplicación de la mano de obra agraria. De modo que el proceso a seguir implicaría un tiempo mayor durante el cual se desarrollarían las tareas de remodelación. El Consejo Europeo de Copenhague (junio de 1993) fijó los criterios de adhesión que debían cumplir los países de Europa central y oriental: a) instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías; b) la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, con la capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado de la UE; y c) para asumir las obligaciones de miembros plenos, incluyendo la incorporación a la UEM.

En este contexto de cambios políticos internos, en 1991, se llevaron a cabo las negociaciones para el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia, con una duración de tan sólo trece meses (países poco poblados, con alto nivel de vida y sistemas económicos y sociales compatibles con los de la Unión Europea) y sus períodos de transición fueron más cortos que las expansiones previas. En 1995 ingresaron (en esta “cuarta ampliación”) los tres países tras haber aceptado los términos del Tratado de Maastricht.

El Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003 luego de superar el escollo que supuso el resultado negativo del primer referéndum irlandés (junio 2001).¹⁴ Las puertas de la ampliación quedaban abiertas pero para ello debían reformularse las instituciones, estructuras y objetivos de la UE ante un horizonte que significaba conformarse con veinticinco o más miembros. En la oportunidad en que se desarrollaban las discusiones en Niza, se lanzó una propuesta abierta a todos los medios políticos, económicos y académicos que implicara la reflexión y el debate sobre el futuro de aquélla. Los aportes surgidos durante estas instancias permitirían modificar los Tratados.¹⁵ Así, en octubre de 2003, se convocó a una conferencia intergubernamental que, sobre la base de los trabajos anteriores (en especial la “convención de Laeken”) elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.¹⁶

Los dirigentes europeos se lanzaron hacia esta meta constitucional sin apreciar el rechazo que con frecuencia manifestaban los ciudadanos. Y el proyecto terminó en un nuevo fracaso: los referéndums de Francia y Países Bajos fueron negativos y generaron dudas sobre su destino final. El propósito de simplificar los textos y aproximarlos a los ciudadanos no se cumplió y dio por resultado un conjunto de artículos difícilmente comprensibles. Como sostiene Jiménez Redondo (2010, p. 1114), el foco estaba en que:

(...) cambiaba el sistema de voto en el Consejo, garantizando la supremacía de los grandes en detrimento de los estados semigrandes, como Polonia y España, que en Niza habían alcanzado una posición muy próxima a la de los grandes. Introducía también una Carta de Derechos Fundamentales, aunque lo más llamativo era la creación de la figura del presidente de la Unión, que iba a ser elegido por mayoría calificada en el Consejo para un mandato de dos años y medio, renovable una vez, y la nueva ampliación del poder de decisión del Parlamento Europeo.

14 La segunda consulta (octubre de 2002) resultó positiva lo cual permitió la entrada en vigencia del tratado en febrero de 2003.

15 En diciembre de 2001, se reunió el Consejo Europeo en Laeken que convocó a una convención (presidida a partir de febrero de 2002 por Giscard d'Estaing, antiguo presidente francés, y compuesta por 105 miembros: representantes de los gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de la Comisión, de los países candidatos a la adhesión y otros) para que examinara las cuestiones esenciales que planteaba el futuro de la Unión e investigara las posibles respuestas. Se procuró involucrar a la sociedad y a los ciudadanos en este proceso mediante contactos con distintos sectores sociales.

16 Aprobado por el Consejo de Bruselas de junio de 2004 y firmado en Roma por todos los jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004. A partir de ese momento, el Tratado debía ser ratificado por cada uno de los miembros de la Unión para que entrara en vigor.

Las reformas constitucionales fueron sólo un aspecto de este marco de negociaciones; también estuvieron presentes los asuntos referidos a la ampliación de la UE. En la década del noventa, se debió atender las solicitudes de Europa del este, un verdadero problema pero a la vez una oportunidad de ayudar a ese conjunto de países y contribuir a la integración continental; el Consejo Europeo de Copenhague (diciembre de 2002) concluyó con la de diez países: Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. El 16 de abril de 2003 se firmó en Atenas el Tratado de Adhesión de estos países y el 1 de mayo de 2004 se produjo la “quinta ampliación”, la mayor de la historia de la UE, que elevó a veinticinco miembros su integración. En estos casos que involucraron una ampliación en diez nuevos Estados, el proceso fue extraordinariamente complejo, por la enorme heterogeneidad política y económica de estos ámbitos. Por ejemplo, en el caso de Turquía, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 adoptó la decisión de abrir negociaciones para una futura adhesión. La complejidad radicaba en el hecho de que el país se organizaba con valores muy dispares a los comunitarios.

En diciembre de 2007 se intentó reencauzar la problemática constitucional y se logró el Tratado de Lisboa que, sin embargo, fue rechazado por el primer referéndum popular en Irlanda. Para eliminar el obstáculo, los dirigentes de la UE han tenido que garantizar al país que el nuevo tratado no afectaría su tradicional neutralidad militar ni que interferiría en ámbitos propios de su soberanía (en materia fiscal y en cuestiones como el aborto).¹⁷ En sus aspectos más sobresalientes, las disposiciones de Lisboa amplían el poder de decisión del Parlamento y lo equiparan al del Consejo; se establece que corresponderá a los parlamentos nacionales limitar la actuación de la UE a los ámbitos en los que su acción resultara más eficaz que la de los Estados en solitario; se introduce la “iniciativa ciudadana”¹⁸ y se considera por primera vez la posibilidad de que un Estado pueda solicitar su retirada de la Unión.

Los cambios institucionales principales fueron la aceptación de la figura del presidente del Consejo (surgida en la Constitución Europea), la creación de la figura del vicepresidente de la Comisión y la extensión del principio de mayoría cualificada para tomar las decisiones. También se reducía el número de comisarios (deja de haber uno por país y se

17 En octubre de 2009, se convocó a un nuevo referéndum que, con las modificaciones indicadas, arrojó resultados positivos.

18 Entró en funcionamiento el 1 de abril de 2012; es considerada la primera forma de participación ciudadana directa en una instancia supranacional: permite presentar peticiones legislativas formales a las instituciones de la UE sobre asunto de su competencia y siempre que la iniciativa tenga el apoyo suficiente (un millón de firmas en al menos siete Estados miembros de la Unión, con un mínimo en cada país dependiendo del número de habitantes).

elegirán por rotación entre los Estados). Se ampliaba la actuación de la UE en ámbitos de justicia y seguridad interior, y en energía; asimismo se introducía una cláusula de solidaridad (como novedad) según la cual la UE y los Estados actuarán conjuntamente en caso de que un miembro sea objeto de un ataque terrorista o sufriera una catástrofe natural o humana. El avance fue menor en política de seguridad y defensa aunque se admitía la posibilidad de una cooperación reforzada.

En efecto, en Lisboa se elimina la estructura de pilares en beneficio de la creación de la Unión Europea y las decisiones se adoptan con arreglo a un procedimiento de derecho común denominado “procedimiento legislativo ordinario”. Sin embargo, el método intergubernamental sigue aplicándose a la política exterior y de seguridad común, mientras que las cuestiones relativas a justicia e interior se encuentran “comunitarizadas”, algunas de ellas, en especial relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal, siguen sujetas a procedimientos especiales en los cuales los Estados miembros conservan poderes importantes.

El proceso de ampliaciones continuó. En 2007, tuvo lugar la “sexta ampliación” cuando se incorporaron Bulgaria y Rumania. La última ampliación ha sido la de Croacia, a partir del 1 de julio de 2013. Otros países de la antigua Yugoslavia son considerados firmes candidatos (Macedonia, Montenegro, Serbia) además de Islandia y Turquía. Quedan aún pendientes para cerrar el mapa europeo en los Balcanes occidentales, Albania y Bosnia-Herzegovina.

La evaluación de los impactos de estos ingresos aún no fue posible. Como bien ha señalado Mammarella (1996, p. 427),

Prescindiendo de los problemas económicos que habría que resolver y de las tensiones externas e internas provocadas por la coexistencia en la misma organización de pueblos a menudo divididos por enemistades seculares, la cuestión que se plantea especialmente a los actuales miembros de la Unión, y, sobre todo, a los seis países fundadores, es en qué medida el perfil político-institucional de ésta se vería alterado y cuál sería el futuro de un organismo tan distinto del concebido por sus fundadores.

En el cuadro siguiente, se resume el proceso de ampliación comunitario desde sus inicios a mediados del siglo XX:

Cuadro 1: Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea

1958	1973	1981	1986	1995	2004	2007	2013
Bélgica Holanda Luxemburgo Alemania Francia Italia	Reino Unido Dinamarca Irlanda	Grecia	España Portugal	Austria Suecia Finlandia	Polonia Hungría Rep. Checa Eslovaquia Eslovenia Estonia Letonia Lituania Chipre Malta	Bulgaria Rumania	Croacia
Fundadores							
CE Nueve							
CE Diez							
CE Doce							
UE Quince							
UE Veinticinco							
UE Veintisiete							
UE Veintiocho							

Fuente: Elaboración propia

Consideraciones finales

La primera fase de la integración europea se logró rápidamente pero debieron transcurrir varios años antes de que pudiera pasarse a la segunda, en especial ante los condicionamientos generados por la crisis económica de la década del setenta. Después de este largo período de crisis económica y declinación política, será a mitad de la década de los ochenta cuando se reanude el proceso de integración y se inicie la segunda fase. El Acta Única Europea marcó el impulso definitivo hacia el mercado único; estableció un proceso de convergencia normativa imprescindible para armonizar las legislaciones nacionales, introdujo modificaciones en el mecanismo de votación (acortó los casos de unanimidad), cambió y aumentó los fondos estructurales y mejoró algunos mecanismos de investigación y desarrollo para atenuar desequilibrios regionales e incluso reguló aspectos relativos a salud y seguridad de los trabajadores y al medio ambiente como instrumentos necesarios de cohesión social en un mercado único. No solamente se programó la eliminación de las barreras no arancelarias entre los países antes del 31 de diciembre de 1992 sino que constituyó un instrumento institucional que modificó el enfoque de la integración económica y la unificación política.

La caída del muro de Berlín y la descomposición de la URSS sirvieron de impulso para que la Unión Europea asumiera un papel clave de estabilidad en el continente en la última década del siglo XX y prontamente generó el problema de ampliarla hacia el este. En efecto, la caída del comunismo condujo a la reunificación alemana, y ésta al Tratado de

Maastricht. El final de la Guerra Fría marcó el inicio de una nueva época, más libre pero más insegura.

Un paso de gran trascendencia en el proceso evolutivo se dio con la aprobación del Tratado de la Unión Europea tendiente a impulsar el proceso de integración económica y unión política, que entró en vigor en noviembre de 1993. El nombre de Comunidad Europea se transformó oficialmente desde entonces en Unión Europea. A partir de este momento, se pasa del enfoque francés hacia un modelo más federal.

El tratado introdujo una nueva estructura institucional que se ha mantenido hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, compuesta por tres “pilares”:

- el “pilar comunitario”, que correspondía a las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (“primer pilar”);
- el pilar correspondiente a la “política exterior y de seguridad común” (“segundo pilar”);
- el pilar correspondiente a la “cooperación policial y judicial en materia penal” (“tercer pilar”).

Estos tres pilares funcionaban siguiendo procedimientos de decisión diferentes: comunitario para el primer pilar e intergubernamental para los otros dos.

Los principales objetivos del conocido Tratado de Maastricht pueden sintetizarse en: 1) promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores; 2) fortalecer la cohesión económica y social; 3) establecer una unión económica y monetaria que implicaría, en su momento, una moneda única; 4) afirmar la identidad europea en el ámbito internacional, a través de la realización de una política exterior y de seguridad común; 5) reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, por la creación de una ciudadanía de la Unión, mantener y desarrollar la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia.

En los tratados fundacionales estaba presente la apertura a otros Estados europeos mediante un procedimiento de “adhesiones” desde los seis socios originarios siempre que se cumplieran dos requisitos: por un lado, la pertenencia al continente y por otro, que estuviera asegurada la vigencia de un estado de derecho mediante la práctica democrática. El recorrido implicó, entonces, la primera fase, con la incorporación en 1973 de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda; la segunda y tercera fase, la denominada “ampliación hacia el sur”, con las incorporaciones

de Grecia (1981) y de España y Portugal (1986); la cuarta fase incluyó las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia (1995); la quinta fase (y la mayor de todas) implicó el ingreso de diez estados a la Unión Europea: ocho países de Europa central y oriental (Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa) y dos islas situadas en el Mediterráneo (Chipre y Malta); la sexta fase con la incorporación de Bulgaria y Rumania (2007) y la octava fase con la suma de Croacia (2013).

En 1997, se suscribió el Tratado de Ámsterdam que modificó el anterior, por ejemplo, transfirió una parte de las competencias del tercer pilar al primero así como también, los tratados constitutivos originales. Regula en especial sobre materia de derechos humanos y nuevamente aspectos relativos a la libre circulación de personas, asilo, inmigración, controles en las fronteras exteriores, prevención y lucha contra la delincuencia.

Las novedades del Tratado de Niza refieren al tamaño y composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos en el Consejo Europeo, la distribución de bancas en el Parlamento Europeo, la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada en los procedimientos de decisión y la reforma del procedimiento de cooperación reforzada.

Con el Tratado de Lisboa se encarriló el proceso de integración europea: desaparecieron las Comunidades Europeas (integradas en la Unión Europea, una organización internacional con personalidad jurídica propia) y los tres pilares (con algunas reformas institucionales).

Ha sido un largo recorrido desde las Comunidades Europeas a la Unión Europea. Es decir, un proceso complejo que comenzó con acuerdos en materia económica, con muchas dificultades y siguió en procura de la definición de una ciudadanía europea, y que encuentra sus principales desafíos actuales en el desempeño del papel político en el plano internacional. En este sentido, se espera una actuación común en un aspecto en el que los países generalmente han obrado por separado. Deberá encontrarse la forma para compatibilizar la polifonía cultural europea no en proyectos que apunten a la homogeneidad, tal como se ha procurado en el pasado sino en el respeto a los rasgos propios de cada realidad cultural.

En la actualidad, la Unión Europea está sometida a un proceso evolutivo de difícil pronóstico que va a configurar la historia regional y mundial; las tres cuestiones cruciales más recientes han sido la unión monetaria, el papel de Alemania y la multiplicación de los Estados miembros.

Si consideramos los años transcurridos desde cada una de ellas, resulta muy difícil de evaluar sus consecuencias con meridiana claridad.

Se está en presencia de un proceso abierto y perfectible; la identificación de varias falencias, en especial, el déficit cívico en la construcción europea, indica que constituye un proyecto en marcha. Las políticas de austeridad más recientes provocan efectos negativos en la población: desempleo, disminución de salarios, trabajadores pobres, pérdida de vivienda y pobreza infantil, con un incremento de la desigualdad social. Al nivel de los países, se profundizan las diferencias entre los acreedores y deudores, mientras las políticas públicas comienzan a desactivarse y crece la influencia del sector privado.

Cuando los problemas actuales exigen respuestas multilaterales, la revitalización de una visión más nacional del proceso conjuntamente con la incapacidad de convertirse en atractiva para los ciudadanos, ubican a la Unión Europea en una instancia de su desarrollo histórico de relativo declive. La tensión sigue vigente entre los planos nacional y supranacional y se constituye en un verdadero dilema político.

Bibliografía citada

Bibliografía general

- Aldcroft, D. H. (2003). *Historia de la economía europea, 1914-2000*. Barcelona: Crítica.
- Alonso, A. F. (Ed). (2013). *Historia Económica. Fases y tendencias de la economía mundial, siglos X - XX*. Santa Rosa: EdULPam.
- Béjar, M. D. (2011). *Historia del siglo XX. Europa, América, África y Oceanía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Eichengreen, B. (2000). *La Globalización del Capital. Historia del sistema monetario internacional*. Barcelona: Antoni Bosch.
- García de Cortázar, F. y Lorenzo Espinosa, J. M. (1991). *Historia del Mundo Actual: 1945-1992*. Madrid: Alianza.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Lozano, Á. (2007). *La guerra fría*. Barcelona: Melusina.
- Mammarella, G. (1996). *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel.
- Marichal, C. (2009). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Barcelona: Debate.
- Zorgbibe, Ch. (1997). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza.

Bibliografía específica

- Ahijado Quintillán, M. (2000). *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*. Madrid: Pirámide.
- Anderson, P. (2012). *El nuevo viejo mundo*. Madrid: Akal.
- Bitsch, M. T. (2004). *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Borchardt, K. D. (1995). *La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Caparrós, R. (Ed). (1994). *La Europa de Maastricht*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Fernández Navarrete, D. (2005). *Historia y economía de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres SA.
- Jiménez Redondo, J. C. (2010). El proceso de integración europea, en Paredes, J. (Dir.) *Historia Universal Contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Muns, J. (Ed). (2005). *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.
- Muñoz de Bustillo, R. y Bonete, R. (2000). *Introducción a la Unión Europea*. Madrid: Alianza.
- Nieto Solís, J. A. (2001). *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Madrid: Pirámide.
- Pérez Bustamante, R. (1995). *Historia política de la Unión Europea (1940-1955)*. Madrid: Dykinson.
- Tamames Gómez, R. y López Fernández, M. (2002). *La Unión Europea*. Madrid: Alianza Editorial.

Bibliografía general recomendada

- Aracil, R.; Oliver, J. y Segura, A. (1998). *El mundo actual. De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona: Ediciones Universitat.
- Briggs, A. y Clavin, P. (1997). *Historia contemporánea de Europa. 1789-1989*. Barcelona: Crítica.
- Frieden, J. A. (2007). *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Fulbrook, M. (Ed.). (2002). *Europa desde 1945*. Barcelona: Crítica.
- Howard, M. y Louis, R. (Eds.). (1999). *Historia Oxford del siglo XX*. Barcelona: Planeta.
- Jackson, G. (1997). *Civilización y barbarie en la Europa del Siglo XX*. Barcelona: Planeta.

- Judt, T. (2010). *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Mammarella, G. (1996). *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*. Barcelona: Ariel.
- Mosse, G. L. (1997). *La cultura europea del siglo XX*. Madrid: Ariel.
- Nouschi, M. (2002). *Historia del siglo XX. Todos los mundos, el Mundo*. Madrid: Cátedra.
- Paredes, J. (Dir.). (2010). *Historia Universal Contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Powaski, R. E. (1997). *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Barcelona: Crítica.
- Procacci, G. (2001). *Historia General del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Tortella, G. (2007). *Los orígenes del siglo XXI. Un ensayo de historia social y económica contemporánea*. Madrid: Gadir.

Bibliografía específica recomendada

- Alcántara, A. C. y Ahijado Quintillán, M. (2000). *Diccionario de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide.
- Allister, R. (2009). *European Unión. An historical and political survey*. London and New Cork: Routledge.
- Bianchi, P. (2007). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Calonge Velásquez, A. (Dir.). (2004). *La Unión Europea: guiones para su enseñanza*. Granada: Ed. Comares/Instituto de Estudios Europeos y la Junta de CL.
- Calvo Hornero, A. (2009). *Fundamentos de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces-UNED.
- Coll Gilabert, A. (2008). *Los cinco padres de Europa: la aventura de la unidad europea*. Lleida: Milenio.
- Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación (2006). *El funcionamiento de la Unión Europea: guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cuenca García, E. (2007). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pearson Education.
- Dinan, D. (2006). *Origins and evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Duroselle, J. B. (1990). *Historia de los europeos*. Madrid: Aguilar.

- Forner Muñoz, S. (2010). *Comprender Europa: claves de la integración europea*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fontaine, P. (2011). *Doce lecciones sobre Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Gómez Sánchez, Y. (2000). *La Unión Europea en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MacLennan, J. C (2009). *Forjadores de Europa. Grandes europeístas y euroescépticos del siglo XX*. Barcelona: Anagrama.
- Martín de la Guardia, R. M y Pérez Sánchez, G. A. (Coord.). (2001). *Historia de la integración europea*. Barcelona: Ariel.
- Pereira Castañares, J. C. y Martínez Lillo, P. A. (1995). *Documentos básicos sobre la Historia de las relaciones internacionales. 1815-1991*. Madrid: Editorial Complutense.
- Pérez Sánchez, G. A. (2007). *La nueva Europa: de la caída del comunismo a la integración en la Unión Europea*. Madrid: Biblioteca Nueva SL.
- Puyol, R. y Vinuesa, J. (Eds) (1997). *La Unión Europea*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Myro Sánchez, R.; García Grande, M J. y Fernández-Otheo, C. M. (Eds.) (2000). *Economía Europea. Crecimiento, integración y transformaciones sectoriales*. Madrid: Civitas.
- Morata, F. (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.
- Pérez Bustamante, R. (2004). *Cronología de la Unión Europea: 1914-2004*. Madrid: Ramón Areces.
- Prado Prado, G. (2006). *La autoridad monetaria en el sistema institucional de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Rougemont, D. de (2007). *Tres milenios de Europa: la conciencia europea a través de los textos: de Hesíodo a nuestro tiempo*. Madrid: Veintisiete Letras.
- Sidjanski, D. (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europa*. Barcelona: Ariel.
- Tsoukalis, L. (2004). *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona: Paidós.
- Verhofstadt, G. (2006). *Los Estados Unidos de Europa: manifiesto por una nueva Europa*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Westendorp, C.; Sartorius, N. y Egea de Haro, A. (Eds.). (2010). *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*. Madrid: Fundación Alternativas y Marcial Pons.

Cronología

Cuadro 1. Acuerdos y/o Tratados relevantes

ACUERDOS / DECLARACIONES / CONFERENCIAS /TRATADOS	OPORTUNIDADES DE REUNIONES / FECHA DE LA FIRMA	ENTRADA EN VIGENCIA (en su caso)
Tratado de Bruselas / Unión Occidental	17 de marzo de 1948	
Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)	Conferencia de París 16 de abril de 1948	
Tratado de Unión Aduanera (BENELUX)	5 de septiembre de 1944	1 de enero de 1948
Plan Schuman	9 de mayo de 1950	
Tratado de París: Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)	18 de abril de 1951	23 de julio de 1952
Comunidad Europea de Defensa (CED)	27 de mayo de 1952	
Comunidad Política Europea (CPE)	10 de marzo de 1953	
Conferencia de Messina	1 y 3 de junio de 1955	
Conferencia de Venecia	29 y 30 de mayo de 1956	
Tratados de Roma: Comunidad Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM)	25 de marzo de 1957	1 de enero de 1958 (mercado común)
Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) (alternativa a la CEE)	4 de enero de 1960	1 de junio de 1960

ACUERDOS / DECLARACIONES / CONFERENCIAS /TRATADOS	OPORTUNIDADES DE REUNIONES / FECHA DE LA FIRMA	ENTRADA EN VIGENCIA (en su caso)
Crisis de la “silla vacía”	1 de julio de 1965	
Compromiso de Luxemburgo	28 al 30 de enero de 1966	
Francia rechaza la candidatura de Gran Bretaña	27 de noviembre de 1967	
Unión Aduanera		1 de julio de 1968
Cumbre de La Haya (Francia levanta el veto a Gran Bretaña)	1 y 2 de diciembre de 1969	
Informe Davignon	20 de julio de 1970	
Unión Monetaria (creación de la serpiente monetaria)		24 de abril de 1972
Cumbre y Declaración de París	19 y 20 de octubre de 1972	
Informe Davignon (II)	21 de julio de 1973	
Cumbre y Declaración de Copenhague	14 y 15 de diciembre de 1973	
Consejo Europeo (nueve jefes de Estado y de Gobierno deciden reunirse dos veces al año y proponen elegir la Asamblea Europea por sufragio universal).	9 y 10 de diciembre de 1974	
Consejo Europeo de París (entrada en vigor del SME y del empleo del ECU: unidad de cuenta europea)	13 de marzo de 1979	
Parlamento Europeo (primera elección por sufragio universal de la Asamblea Europea)	7 y 10 de junio de 1979	
Consejo Europeo acuerda revisión del tratado fundacional de la CEE	28 y 29 de junio de 1985	
Acta Única Europea	17 de febrero (Luxemburgo) y 28 de febrero de 1986 (La Haya)	1 de julio de 1987

ACUERDOS / DECLARACIONES / CONFERENCIAS /TRATADOS	OPORTUNIDADES DE REUNIONES / FECHA DE LA FIRMA	ENTRADA EN VIGENCIA (en su caso)
Espacio Schengen (firma de una convención sobre libre circulación de personas)	19 de junio de 1990	
Espacio Económico Europeo (CEE + EFTA)	22 de octubre de 1991	1993
Tratado de la Unión Europea (Maastricht)	7 de febrero de 1992	1 de noviembre de 1993
Crisis del SME (salida de la lira italiana y la libra británica)	17 de septiembre de 1992	
SME (los Doce deciden ampliar la fluctuación de las monedas al 15%)	2 de agosto de 1993	
Creación del Instituto Monetario Europeo (antecesor del Banco Central Europeo)	9 y 10 de diciembre de 1993	
Unión Económica y Monetaria (segunda fase)		1 de enero de 1994
Pacto de Estabilidad (se aprueba el estatuto jurídico del euro, el nuevo SME y el Pacto de Estabilidad para mantener la continuidad de la política de convergencia después del lanzamiento de la moneda europea)	15 de diciembre de 1996	
Tratado de Ámsterdam	16 y 17 de junio de 1997	1 de mayo de 1999
Unión Monetaria (11 países están en condiciones)	3 de mayo de 1998	1 de enero de 1999 (implantación oficial del "euro")
Creación del Banco Central Europeo	1 de junio de 1998	
Tratado de Niza	26 de febrero de 2001	1 de febrero de 2003
Tratado de Lisboa	13 de diciembre de 2007	1 de diciembre de 2009

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2: Tratados de adhesión

Tratados de adhesión	Fecha de firma	Entrada en vigor
Tratado de adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca (también Noruega)	22 de enero de 1972	1 de enero de 1973
Tratado de adhesión de Grecia	28 de mayo de 1979	1 de enero de 1981
Tratado de adhesión de España y Portugal	12 de junio de 1985	1 de enero de 1986
Tratado de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia	24 de junio de 1994	1 de enero de 1995
Tratado de adhesión de los diez nuevos estados miembros (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia)	16 de abril de 2003	1 de mayo de 2004
Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumania	25 de abril de 2005	1 de enero de 2007
Tratado de adhesión de Croacia	24 de abril de 2012	1 de julio de 2013

Fuente: Elaboración propia

Recursos electrónicos

Indicamos una lista (para nada taxativa) sobre diferentes sitios Web de fácil acceso para ampliar los temas desarrollados.

- Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE. El funcionamiento de la Unión Europea
http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/es.pdf
- Europa, rincón de (Folletos, mapas y posters):
http://ec.europa.eu/publications/booklets/index_es.htm#agr
- Servicio de Información sobre Europa: http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
- EuBookshop. Lea sobre Europa: <http://bookshop.europa.eu>
- El portal de la Unión Europea en español: http://europa.eu/index_es.htm
- La Historia de la Unión Europea: http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm
<http://www.movimientoeuropeo.org/area-ie/cronologia.php>
- La Historia de la Unión Europea: <http://www.historiasiglo20.org/europa/>
- Apoyo didáctico sobre la UE para todas las edades: http://europa.eu/teachers-corner/index_es.htm. Portal donde se encuentra todo tipo de materiales didácticos sobre Europa, elaborados por diversas instituciones de la UE y otros organismos oficiales y privados. Contiene páginas Web, folletos, libros, mapas y carteles en los que se explica qué es la UE y cuáles son sus actividades.

PARTE II

Problemáticas territoriales en la Unión Europea
Desequilibrios territoriales, nacionalismos y
migraciones

Una mirada geográfica para abordar desafíos actuales de la Unión Europea

*Stella Maris Shmite
María Cristina Nin*

(...) el distanciamiento entre unos y otros países y regiones de Europa dibuja un mapa socioeconómico desigual. Los indicadores que lo reflejan realzan la dimensión social, productiva y de desarrollo de estos contrastes, al tiempo que son tanto razones de tipo histórico como de naturaleza política las que contribuyen a explicarlos. A ellas se añaden otras más recientes (...) que terminan traduciendo una geografía continental de las disparidades, de lectura desigual según la escala de análisis (López Palomeque, 2000, p. 419).

Introducción

La interpretación de problemáticas actuales de la Unión Europea asume un rol importante para conocer la dinámica al interior de la unidad regional, pero también para interpretar su particular inserción e interacción a escala global. Europa es una realidad heterogénea, con una amplia diversidad política, económica y sociocultural que se organiza en torno a las normas e instituciones que constituyen la Unión Europea. El juego interescalar de relaciones sociales y productivas que funciona anclado a los Estados más dinámicos del viejo continente, genera acciones de reconfiguración territorial permanentes. Desde sus orígenes en la década del cincuenta, en el territorio comunitario se desarrolló un proceso histórico de construcción social que permite identificar distintas territorialidades, y, al mismo tiempo, reconocer la existencia de tensiones y/o problemáticas socio-territoriales que se expresan no solo a escala regional, sino también al interior de los Estados-nación.

La Unión Europea: un territorio dinámico

En la Unión Europea, como en todo territorio, es posible interpretar el rol que históricamente tienen los sujetos sociales en la construcción socio-económica y política del lugar que habitan. Los diversos actores (locales y externos) se apropian del espacio geográfico y construyen de manera colectiva un territorio particular, al tiempo que viven el territorio como un producto, como un campo de acción y se posicionan en él de una determinada “forma”, y tienen en cuenta sus particularidades culturales y las potencialidades o limitaciones de los recursos disponibles. Los sujetos sociales identifican el territorio como fundamento y regenerador de su cultura, sobre el que se insertan las dimensiones económicas y políticas de su existencia y sus estrategias de vida.

No cabe duda de que los procesos de transformación del sistema económico global tienen impacto en los territorios locales, dado que éste es el escenario sobre el cual se proyectan los procesos originados en los

circuitos económicos regionales e internacionales, por las empresas, las interacciones socio-culturales y el sistema financiero, entre otros. Este juego de vínculos y tensiones estimula acciones de redefinición territorial que implican cambios en la configuración del territorio y en las propias redes de relaciones de los sujetos sociales, todo en una dinámica de transformaciones que, en algunos casos, impulsa la emergencia de problemáticas territoriales de escala local y/o estatal.

El mundo contemporáneo se define por la relevancia que adquieren las comunicaciones y las interacciones entre los sujetos sociales, localizados en distintas unidades espaciales que actúan simultáneamente a escala local, nacional, regional y global. De este modo, en cada territorio la articulación de la trama socio-cultural y político-económica es única, y resulta clave para interpretar el proceso de construcción social de la Unión Europea.

Los efectos de la economía global están presentes en todos los lugares y afectan la vida cotidiana de los distintos sujetos sociales, en mayor o menor medida. Una expresión territorial de esos cambios es la readequación de los procesos productivos y sus expresiones a escala local. Es posible identificar en la trama social de la Unión Europea nuevas lógicas de organización espacial, afines con la evolución del capitalismo global y con movilidad poblacional. Estas transformaciones están asociadas a la existencia de tres grandes procesos globales. Estos son la internacionalización del capital, la difusión de los medios masivos de comunicación y el incremento de la intensidad y formas de movilidad geográfica de la población. Procesos que se desarrollan estrechamente relacionados y alteran la estructuración social en todos los lugares del mundo, con mayor o menor intensidad y Europa no es ajena a estas dinámicas territoriales contemporáneas.

Cada lugar constituye un territorio que representa una comunidad de intereses donde los sujetos que desarrollaron acciones en las sucesivas etapas históricas, y participan actualmente en la construcción social de la Unión Europea, le otorgan al territorio comunitario un determinado uso y significación, de tal forma que presenta una identidad única como bloque regional, aunque es heterogénea su configuración política, económica y socio-cultural. En este sentido, el concepto de territorio resulta pertinente para abordar la diversidad espacial, dado que permite incluir en el análisis, de forma simultánea, las características del espacio geográfico y las transformaciones socio-productivas, junto con los sujetos que las producen. El territorio es un producto social que conjuga múltiples variables, en las que el poder tiene un rol relevante en el “diseño” de las relaciones que se concretan en cada lugar, región o ciudad. Las acciones

que se llevan a cabo tienen siempre una determinada intencionalidad que se traduce en una particular valoración del territorio.

De modo que el territorio es una construcción que sintetiza la interacción continua de los sujetos sociales en tres esferas de integración: espacial, temporal y social. El espacio geográfico deja de definirse por sí mismo en términos absolutos y pasa a ser interpretado en términos relativos, organizado y configurado por múltiples procesos que se despliegan simultáneamente, en diferentes escalas geográficas y con anclajes territoriales de diferentes dimensiones. De esta manera, el espacio geográfico “(...) se territorializa. Pasa a ser entendido como una construcción social” (Farinós, 2005, p. 220).

Cuando en la apropiación del territorio se enfatiza lo funcional, el territorio se transforma en una mercancía generadora de renta o utilidad: como fuente de recursos, como medio de subsistencia, como área geopolítica o como área militar, por ejemplo. Por el contrario, cuando el territorio es considerado un lugar con un legado histórico, con una cultura particular, una reserva ambiental, un patrimonio, significa que en la apropiación del espacio prevalece lo simbólico-cultural (Giménez, 2003). Estas diferencias en el modo de apropiación del espacio geográfico no hacen más que poner en evidencia la heterogeneidad de los territorios y los múltiples cruces de distintos modos de apropiación social que genera el actual proceso de globalización.

Cualquiera sea la forma de apropiación, el concepto “territorio” refiere a los diversos factores localizados en un determinado espacio, a la compleja relación entre variables naturales y sociales, y a las relaciones y acciones que llevan a cabo los diversos agentes sociales en ese espacio. Daniel Coq Huelva describe de qué modo se aplica el concepto a la compleja trama de hechos sociales de una comunidad, con la diversidad de intereses propia de ese grupo, que está organizado en función de las relaciones entre los distintos actores, con rasgos particulares en cuanto a la identidad y la cultura de ese lugar. Al respecto señala que:

El territorio ya no es en lo fundamental, un soporte de las actividades económicas o de los factores de localización, ni tampoco una fuente de costos para los agentes productivos, ni mucho menos una simple distancia entre dos puntos. Por el contrario, el territorio se presenta como una configuración de agentes y elementos económicos, socio-culturales, políticos, institucionales que posee modos de organización y de regulación específicos (2003, p. 130).

El territorio se puede pensar como un espacio donde se despliega una red de relaciones sociales, o un conjunto de ellas, constituida por nodos

(instituciones, empresas, organizaciones, etc.) interconectados por flujos que en su conjunto (nodos más flujos), conforman una estructura. Las redes se hacen, se construyen y, de este modo, la evolución de esas redes en el tiempo y la forma que adopte el sistema de relaciones, le otorgarán determinadas propiedades al territorio, que definen la configuración territorial. Las redes y los flujos existentes en el territorio permiten analizar y comprender los fenómenos espacio-temporales localizados a escala local. La complejidad y heterogeneidad de estos fenómenos es cada vez mayor debido a los progresos técnicos en las redes de transporte (de bienes, de información, de personas, de dinero virtual, etc.) pero, sobre todo, como producto de la dinámica interacción de los procesos sociales, es decir, como producto de “(..) las relaciones entre los distintos sujetos o actores de una sociedad localizada territorialmente” (Pujol, 2004, p. 164).

La multiterritorialidad de la Unión Europea

Los avances de las comunicaciones satelitales han permitido la articulación espacial de cualquier proceso (social, económico, político, entre otros), generaron transformaciones, reconfiguraron los territorios e incluso impulsaron el surgimiento de múltiples territorios. Esto es la multiterritorialidad que, tal como sostiene Rogerio Haesbaert (2004), es ante todo, una forma dominante, contemporánea y posmoderna, de la reterritorialización. Es resultado de la supremacía de relaciones sociales construidas a través de territorios-red, sobrepuestos y discontinuos. Sin embargo, hay que tener presente que las formas más antiguas de territorialidad continúan presentes y forman una amalgama compleja con las nuevas modalidades de organización territorial. La emergencia de este proceso de multiterritorialización no implica la “creación” de un nuevo territorio como si se tratara de la suma de las partes de un todo. Al proseguir con las afirmaciones del autor, se puede decir que no se trata de una transformación meramente cuantitativa: más territorios, mayor movilidad, mayor dinámica socio-económica, sino que hay un cambio cualitativo: se trata de un nuevo fenómeno espacio-temporal, más fluido, fuertemente moldeado por las relaciones sociales multiescalares. La multiterritorialidad es la expresión espacial de las desigualdades y de los desequilibrios socio-territoriales que se observan en el paisaje y no son más que la tensión que producen las relaciones asimétricas entre los diversos agentes sociales.

Las expresiones territoriales de los desequilibrios socio-económicos

El propósito del Capítulo 5 es interpretar las desigualdades territoriales en la Unión Europea a partir de claves teóricas en articulación con el análisis de información estadística. El concepto “desigualdad” según la Real Academia Española, indica la cualidad de lo desigual, es decir la desigualdad económica, política o social en que se encuentran unos individuos frente a otros. Las expresiones territoriales de los procesos de reestructuración socio-económica han provocado, por una parte, la marginación de algunos territorios y por otra, la reconversión y el aumento de la competitividad de otros, con un importante aumento del poder económico a escala local, regional y global.

Para David Harvey (2003), el concepto “desarrollo desigual” está conformado por la fusión de dos elementos: las escalas variables y la producción de diferencias territoriales. Las escalas en las que se organiza la actividad humana dependen de las innovaciones técnicas, como así mismo, de las condiciones políticas y económicas en permanente transformación. Hay que tener en cuenta que la intensidad de los efectos positivos y negativos del capitalismo global varía de un territorio a otro. Se pueden describir un conjunto de cambios globales a partir del desarrollo neoliberal de la globalización, pero es preciso tener en cuenta que en contextos locales también se configuran múltiples opciones a la globalización capitalista, cuya expresión territorial son las consecuentes geografías desiguales.

A partir de la ampliación del bloque regional europeo en 1986, con la incorporación de Grecia, España y Portugal, el producto bruto interno por habitante del Estado más rico era 4,9 veces superior al del Estado más pobre. Esta diferencia pasó a 20,1 veces en 2007 con la incorporación de Rumania, Bulgaria y Croacia. Con las últimas ampliaciones, se integraron al espacio común países con un nivel de desarrollo inferior a la media comunitaria. En el análisis, es necesario tener en cuenta que son dos épocas diferentes en el contexto internacional y por lo tanto, las variables políticas y económicas son muy disímiles.

La debilidad del presupuesto de la UE, agravado por las políticas económicas implementadas por los Estados en el contexto neoliberal, provocó la profundización de las desigualdades sociales y regionales. La necesidad de aplicar con rigor la gestión del presupuesto comunitario se tradujo en la reducción del gasto social y el aumento de los impuestos. Los nuevos Estados miembros de la Europa del Este respetaron los criterios impuestos por los países miembros de la zona Euro (antiguos integrantes). Las diferencias económicas y las desigualdades sociales se

incrementaron a partir del año 2000 y como consecuencia, los salarios decayeron y la inflación aumentó, al igual que la desregulación del mercado de trabajo.

Las naciones y los nacionalismos al interior de la Unión Europea

Desde la perspectiva de la geografía política, el “territorio” es el espacio geográfico sobre el cual el Estado ejerce el control político. Este concepto hace referencia a una organización institucional (el Estado) que despliega su normativa jurídico-institucional sobre una superficie delimitada. Entendido de este modo, es el espacio geográfico donde el Estado expresa su poder y constituye el elemento esencial en la organización social, política y económica de la población. Sin embargo, desde la perspectiva cultural, la definición de “territorio” también se aplica al conjunto de relaciones existentes en un espacio geográfico concreto, pero no necesariamente definido por una jurisdicción estatal. El concepto de territorio refiere a diversos aspectos (naturales y sociales), a la compleja relación entre ellos y a la dinámica transversal del poder presente en las acciones de la sociedad. De acuerdo a lo expresado por Claude Raffestin (1993), el territorio es la manifestación espacial del poder creado a partir de las múltiples y heterogéneas relaciones sociales, que constituidas de acuerdo a la presencia de energía -acciones y estructuras concretas- y de información -acciones y estructuras simbólicas-, pueden favorecer la emergencia de nuevos territorios (territorialización), deshacer los existentes (desterritorialización) o reconstruirlos (reterritorialización). Desde una perspectiva geográfica, Rogerio Haesbaert (2004) analiza la territorialización como un proceso de dominio político-económico y de apropiación (simbólica y cultural) de los espacios geográficos por los sujetos sociales.

En síntesis, el “territorio” es la espacialización de las intencionalidades y/o decisiones individuales y colectivas de los sujetos sociales en tanto actores, y se expresa en las redes de relaciones e intercambios (de cooperación o de conflicto) que de ellas se derivan. De acuerdo con Gustavo Montañez Gómez y Ovidio Delgado Mahecha (1998), el análisis del territorio debe partir de las siguientes consideraciones:

- toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales,
- el territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuo, de grupos, de organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales,
- el territorio es una construcción social. Conocerlo implica el conocimiento del proceso de su producción,

- la actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual,
- en un mismo espacio geográfico se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto,
- el territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad social es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial,
- el sentido de pertenencia e identidad, el ejercicio de la soberanía y la acción ciudadana, sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio, se superponen múltiples territorialidades y lealtades.

Al tener en cuenta estas consideraciones, se puede reafirmar la idea ya enunciada: el territorio se construye a partir de las actividades de agentes diversos que operan en distintas escalas geográficas. Así, el territorio se convierte en una forma de captar las diversidades. Como la capacidad y el alcance de las actividades son desiguales y convergentes en determinados espacios, la apropiación del territorio y, por consiguiente, la creación de territorialidad, tal como expresa Saskia Sassen (2001), genera una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto.

El abordaje de la problemática de los nacionalismos desde esta perspectiva, permite comprender la articulación de la ciudadanía europea con las reivindicaciones territoriales de autonomía que se manifiestan al interior de la Unión Europea (UE). Mientras la trama política y económica tiende a manifestarse cada vez más homogénea, la trama socio-cultural de los Estados-nación muestra líneas de debilidad, al tiempo que sigue pendiente una expresión territorial que demuestre con claridad la difícil experiencia de la proclamada convivencia intercultural. Diversas manifestaciones de identidad territorial a través de los nacionalismos, emergen en Europa, algunas son tan antiguas como la Europa misma y otras son un reflejo de las dificultades institucionales para articular las prácticas políticas y económicas de los Estados nacionales frente al poder económico supranacional.

En el Capítulo 6, se abordan los nacionalismos en Europa con un anclaje en el caso de Irlanda: su conformación como Estado-nación, el conflicto de Irlanda del Norte y el rol de Irlanda en el contexto de la Unión

Europea. En Irlanda del Norte, católicos y protestantes conviven, aunque muchos son pesimistas en cuanto a la resolución definitiva del conflicto. La necesidad de un diálogo constructivo probablemente, está situada en las nuevas generaciones que tiene el rol de contribuir a la unidad. La bonanza económica del país acaecida a fines del siglo XX y principios del XXI, pareció haber desdibujado las tensiones existentes, sin embargo, a la luz de los últimos acontecimientos económicos, los conflictos parecen resurgir. En Irlanda, la unidad política es un anhelo aún no concretado. La trama de identidad y soberanía que se manifiestan como reivindicaciones nacionalistas, son objeto de análisis en el Capítulo 6.

La impronta territorial de las normas que regulan los flujos migratorios

Para conceptualizar otros rasgos de la espacialidad geográfica propia de los territorios contemporáneos, Renato Ortiz incorpora el tratamiento de la “desterritorialización” a partir de la afirmación de que las sociedades contemporáneas “(...) viven una territorialidad desarraigada. Ya sea entre las franjas de espacios, despegadas de los territorios nacionales, o en los “lugares” atravesados por fuerzas diversas. El desarraigo es una condición de nuestra época, la expresión de otro territorio” (Ortiz, 1996, p. 68). La “desterritorialización” es un concepto que permite mostrar rasgos poco visibilizados por las ciencias sociales y, además, obliga al investigador a focalizar el espacio geográfico independientemente de las variables físicas. No obstante:

(...) es necesario entender que toda desterritorialización es acompañada por una re-territorialización. Pero no se trata de tendencias complementarias o congruentes; estamos frente a un flujo único. La desterritorialización tiene la virtud de apartar el espacio del medio físico que lo aprisionaba, la reterritorialización lo actualiza como dimensión social. Ella lo “localiza”. Nos encontramos, pues, lejos de la idea de “fin” del territorio. Lo que ocurre en verdad, es la constitución de una territorialidad dilatada, compuesta por franjas independientes, pero que se juntan, se superponen, en la medida en que participan de la misma naturaleza (Ortiz, 1996, p. 63).

La propuesta de Renato Ortiz es considerar el espacio como un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados. Al dejar de lado los pares opuestos externo/interno, cercano/distante, inclusión/exclusión, es válido interpretar el espacio con líneas de fuerza transversales en tres dimensiones. Una primera línea en la que se manifiestan

las historias particulares de cada localidad; una segunda que se refiere a las historias nacionales, que cruzan el plano local y lo redefinen y, por último, la dimensión de la mundialización, que atraviesa los planos anteriores, y configura historias diferenciadas. Esta interpretación permite caracterizar, simultáneamente, procesos de conjunción y de disyunción, orientados hacia la mirada de lo singular y lo diverso.

Tal como se desarrolló en la Primera Parte de este libro, la evolución de la Unión Europea permitió la configuración de un espacio regional supranacional. De acuerdo a lo expresado por José Iglesias Buhiguer (1974), esto significa la construcción de una territorialidad sostenida por un sistema de Estados-nación que ejercen la soberanía en un contexto común que se denomina “supranacionalidad”. Esta categoría es resultado de la evolución de las relaciones interestatales que definen en conjunto las características de la Unión Europea, que la distinguen del resto de las instituciones internacionales existentes. El territorio supranacional, constituido por la Unión Europea, tiene las siguientes características: un conjunto de normas y atributos exclusivos, así como organismos de gestión independientes (que no pertenecen a ningún Estado); la toma de decisiones es por voto de mayoría y los Estados tienen la obligatoriedad de aplicación de las decisiones político/jurídicas.

Entre el conjunto de normativas comunes aprobadas y aplicadas por todos, o por la mayoría de los Estados-nación, en el Capítulo 7 se analiza la evolución de la política migratoria implementada por la Unión Europea y de qué modo esa normativa se articula con el marco legal internacional, vinculado con los Derechos Humanos. La evolución de la legislación comunitaria está transversalizada por procesos de cambio y fortalecimiento creciente de los controles fronterizos, que se producen en el marco de las transformaciones políticas y económicas de los Estados integrantes de esta unidad supranacional y de los rasgos actuales de las migraciones a escala global.

La etapa actual del capitalismo global acrecentó las desigualdades regionales y al mismo tiempo, impulsó a través de las redes transnacionales de comunicación, todo tipo de flujos, incluso el de migrantes, hacia los territorios más desarrollados. En este contexto, con el inicio del siglo XXI, las políticas de la Unión Europea se focalizaron en la lucha contra las migraciones clandestinas. El control de fronteras se intensificó en el espacio Schengen, pero además, se deslocalizó hacia el exterior de la Unión Europea. De modo que las barreras y el control de los migrantes no sólo actúa en los límites de la Unión, sino más lejos, en los países de origen de los migrantes.

Las políticas de la Unión Europea vinculadas con las migraciones, evolucionaron hacia la construcción de una “Europa Fortaleza”. La normativa y las acciones desplegadas en los territorios muestran que el propósito es detener los flujos migratorios. Para el logro de este propósito, primero se estableció un blindaje de las fronteras exteriores de la Unión Europea para controlar el ingreso de migrantes, pero luego avanzó a una etapa más discutida jurídicamente, denominada “externalización de las fronteras”, que consiste en impedir que las personas emigren desde sus países. En síntesis, se puede afirmar que la Unión Europea despliega múltiples estrategias para “(...) impedir que salgan, si salen, impedir que entren, y si entran facilitar que sean expulsados” (Bazzaco, 2008, p. 65).

La ruptura del concepto clásico de “frontera” es el primer rasgo destacado que provocó la evolución de la normativa sobre el control de la migración. El proceso de ampliación de la Unión Europea y de apertura de las fronteras interiores fue acompañado de una creciente blindaje de las fronteras exteriores. Las estrategias desplegadas, tales como, la construcción de muros, barreras jurídicas, despliegue de patrullas de control, entre otras, rompen la continuidad social y el espacio multicultural de intercambio y oportunidades que caracterizaba el entorno fronterizo de la Unión Europea.

En síntesis, y en coincidencia con las expresiones de Bernardo Mançano Fernandes (2005), la Unión Europea se presenta como un territorio dinámico y en constante proceso de construcción. La intencionalidad, la multidimensionalidad y la multiescalaridad son propiedades específicas, y las relaciones socio-productivas, por su diversidad, pueden crear distintos territorios que contienen diferentes dimensiones. El poder, las intencionalidades y las posibilidades de acción que cada uno de los actores despliega conforma múltiples redes de relaciones (económicas, sociales, culturales, político-institucionales, etc.). En el caso de la Unión Europea, esas redes las podemos imaginar superpuestas, unidimensionales, multidimensionales, sectoriales, incompletas, limitadas y/o fragmentadas. Los agentes sociales susceptibles de ser estudiados bajo este enfoque son muy diversos: individuos, empresas, instituciones, organizaciones, entre otros, aunque lo importante, de acuerdo con Pierre Veltz, es “(...) llegar a comprender cómo la economía global hunde sus raíces, de múltiples maneras, en las estructuras territoriales históricas, y cómo lo global se nutre constantemente de lo local transformándolo” (1999, pp. 12-13).

Bibliografía citada

- Bazzaco, E. (2008). La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral, en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 104. Madrid: FUHEM Ecosocial / ICARIA.
- Coq Huelva, D. (2003). Epistemología, economía y espacio / territorio: del individualismo al holismo, *Revista de Estudios Regionales*, N° 69, enero/abril 2004, 115-136.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional, *Revista Ería*, N° 67, 219-235.
- Giménez, G. (2003). *Territorio, paisaje y apego socio-territorial*. Ponencia presentada en el Primer Foro de Regiones Culturales, Culturas Regionales. Querétaro: Dirección General de Culturas Populares e Indígenas.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” a multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- Iglesias Buhinguer, J. L. (1974). La noción supranacionalidad en las comunidades europeas, en *Revista de las Instituciones Europeas*, Vol. N°1, 73-120.
- Maçano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos sociospaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais, en *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*. Año 6, N° 16, 273-283.
- Montañez Gómez, G. y Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional, en *Cuadernos de Geografía*, Vol. II, N°1-2, 121-134.
- López Palomeque, F. (Coord.) (2000). *Geografía de Europa*. Barcelona: Ariel.
- Ortiz, R. (1996). *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pujol, A. (2004). *Innovación, redes y flujos en el estudio del territorio*. Mesa Redonda del XVIII Congreso de la AGE, septiembre de 2003. Treballs de la Societat Catalana de Geografia N° 57, 159-180.
- Raffestín, C. (1993). *Por una Geografía do poder*. Saõ Pablo: Ática.
- Sassen, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel.

Las desigualdades territoriales en la Unión Europea

*Stella Maris Shmite
María Cristina Nin*

En sociedades diferenciadas y culturalmente diversas como las nuestras, es improbable que exista un grado elevado de igualdad de resultados. Pero no hace falta pagar el precio de una desigualdad económica en aumento para asegurarse unos buenos índices de crecimiento. Al contrario: una Europa más igualitaria puede ser también una Europa más competitiva (Giddens, 2007, p. 87).

Introducción

El propósito de este capítulo es interpretar las desigualdades territoriales a partir del análisis de información estadística y del marco conceptual planteado en el Capítulo 4. En el territorio de la Unión Europea, se identifican procesos de reestructuración socio-económica que dan origen, por una parte, a territorios periféricos y por otra, a territorios caracterizados por la reconversión productiva y el aumento de la competitividad.

Desde un interjuego de escalas, se analiza la situación socio-demográfica y económica de la Unión Europea en el contexto global y al interior de la unidad regional. El comportamiento de variables en cada uno de los países miembros posibilita identificar desequilibrios territoriales de la UE-28. Este análisis se complementa con la presentación de gráficos, tablas y mapas que facilitan la interpretación de la distribución territorial de las variables demográficas y económicas.

Los territorios centrales y periféricos en la Unión Europea

Las disparidades territoriales han existido desde comienzos de la civilización, aunque se han intensificado en las últimas décadas, cualquiera sea la escala de análisis en que se focalice mirada: global, nacional, regional o local. Lo cierto es que los territorios refuerzan sus capacidades, acentúan o consolidan sus beneficios en las denominadas “regiones ganadoras” y también, muestran las debilidades aquellos territorios que se encuentran en desventaja, es decir, las “regiones perdedoras”, de acuerdo a la expresión de Georges Benko y Alain Lipietz (1992, 1994).

El desarrollo desigual fue el fundamento para las categorizaciones de territorios centrales y periféricos. Actualmente, se definen como centrales las áreas de alto contenido de tecnología e información, y como periféricas, aquellas con escasa o nula incorporación de estos elementos. La sociedad informacional planteada por Manuel Castells (2005)

impone desigualdades de nuevo tipo, por los efectos de “la sociedad en red” sobre los procesos productivos y sociales. Para el análisis crítico desde la perspectiva geográfica, la “(...) geografía radical hace el planteamiento de que la sociedad está históricamente estructurada de manera desigual y es la acumulación del capital la generatriz de las desigualdades territoriales” (Aché Aché, 2012, p. 94). En las geografías posmodernas, las preocupaciones teóricas se orientan hacia la dialéctica socio-espacial, donde el espacio, el conocimiento y el poder se entrecruzan para explicar las desigualdades territoriales a escala local (Soja, 1993).

Las manifestaciones de las desigualdades regionales constituyen una característica del mundo actual. Al respecto, Samir Amin expresa que “(...) la polarización se convierte en el producto inmanente de la expansión mundial de un sistema que, por primera vez en la historia, integra en una misma lógica económica -la capitalista- al conjunto de pueblos del planeta” (Amin, 2006, p. 95).

Ahora bien, ¿de qué manera se manifiestan los desequilibrios en el seno de la Unión Europea? La cartografía heterogénea de Europa está delineada por indicadores que “(...) realzan la dimensión social, productiva y de desarrollo de estos contrastes, al tiempo que son tanto razones de tipo histórico como de naturaleza política las que contribuyen a explicarlos” López Palomeque, 2000, p. 419). Estas diferencias se profundizan por el impacto de otros factores más actuales, tales como la innovación tecnológica, la atracción de inversiones de capital, la relocalización de actividades industriales y de servicios, la transferencia de recursos financieros de unos territorios hacia otros, la reconfiguración de la división espacial del trabajo, entre otros.

De acuerdo a lo expresado por Manuel Castells (2005), las nuevas tecnologías de información y comunicación, TIC, aceleraron los cambios en las lógicas productivas y provocaron una creciente densificación de las relaciones entre personas y empresas, productos y territorios, tecnologías y conocimiento, lo que resulta en la construcción social de redes complejas cuya función es articular los flujos económicos en un mundo cada vez más interrelacionado. En la Unión Europea, se desarrollaron en las últimas décadas, procesos de reestructuración territorial que se expresan en nuevas regiones productivas, así como nuevas y/o renovadas funciones regionales, tanto en territorios urbanos como rurales. Este proceso es el resultado de una inserción selectiva de las dinámicas globales de intercambio económico, inversiones de capital, desarrollo de innovaciones en bienes y servicios, todo en un contexto de movilización de flujos de capitales desarraigados del anclaje de los Estados-nación,

con el impulso que le imprimen las ventajas comparativas y competitivas de los diferentes territorios a escala local.

Según se explicó, el territorio es un espacio socialmente construido que involucra el medio físico (con sus potenciales recursos económicos), la organización socio-económica (con sus fortalezas productivas) y el medio cultural. Según Claude Raffestin (1993) el territorio está organizado por el poder y las acciones de múltiples actores sociales que producen territorializaciones y reterritorializaciones que expresan las relaciones de poder en sucesivos anclajes temporales. “La territorialización es, finalmente, resultado de las luchas políticas y de las decisiones tomadas en un contexto de condiciones tecnológicas, políticas y económicas. La formación de la Unión Europea [...] es un largo caso histórico de proceso de transformación de la territorialidad de una escala a otra” (Harvey, 2003, p. 96). Existe una escala que implica la división política entre localidades y Estados-nación, pero también existen las “regiones de Europa” que expresan las nuevas realidades que se están construyendo en la Unión Europea: áreas centrales y periféricas.

Un territorio central es aquel que, por el nivel de desarrollo alcanzado, tiene roles y funciones que permiten identificar la concentración de capitales y empresas, la población y la mano de obra más calificada y resulta atractivo para las migraciones y para las inversiones. “Es decir, es un espacio fértil para el capital”. Por el contrario, “(...) el territorio excluido ha sido analizado bajo el concepto de *espacio periférico*” (Toledo Olivares y Romero Toledo, 2006, p. 20). Estos últimos son definidos como aquellos lugares o regiones que no se encuentran integradas, o están poco integradas, a las regiones centrales o a los polos de la economía global.

Los territorios periféricos se caracterizan por especializarse en actividades productivas complementarias de los territorios centrales, por lo general de menor valor agregado y más intensivo en el uso de recursos naturales y mano de obra. También se distinguen por presentar bajas tasas de inversiones de capital, mayores niveles de desempleo y precariedad laboral, junto con ingresos per cápita más bajos (Toledo Olivares y Romero Toledo, 2006). Estas características dan lugar a la configuración de una débil estructura empresarial, representada por enclaves territoriales dinámicos localizados en regiones con una débil integración productiva.

Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han agudizado la brecha entre las regiones. Las disparidades siempre existieron al interior de esta organización supranacional pero es con las últimas ampliaciones, la Europa de los veinticinco y recientemente la de los veintiocho países,

donde se llega a “(...) la duplicación de tales disparidades e incluso en algunos aspectos, a que las mismas se hayan triplicado, haciendo así mucho más evidente la necesidad de contar con una política regional comunitaria solvente y eficaz” (Villaverde Castro, 2007, p. 11).

Las diferencias regionales hacia el interior de la Unión Europea se agudizaron a partir de la incorporación de Bulgaria y Rumania. Los indicadores que muestran mayor intensidad son el PIB per cápita y la tasa de desempleo. Hacia el interior de cada país miembro también las disparidades regionales se manifiestan. Con las últimas incorporaciones a la unidad supranacional, la periferia pobre se ha desplazado de la Europa del Sur hacia la Europa del Este (Villaverde Castro, 2007).

No solo desde la perspectiva económica se manifiestan desigualdades, también desde los aspectos socio-culturales se advierten diferencias al interior de la Unión Europea. Los “(...) procesos culturales siguen siendo desiguales socialmente y desequilibrados territorialmente (sigue habiendo “regiones ricas” y “regiones pobres”) (Nogué y Albet, 2004, p. 168). Las personas tienen un desigual acceso a los bienes y servicios, al tiempo que las antiguas fronteras culturales (étnico-lingüística) que parecían inalterables en el tiempo y fuertemente ancladas en el territorio, son vulneradas por los procesos dinámicos de movilidad demográfica actual. “Es en la permeabilidad y fluidez de los espacios y los grupos marginales donde las personas (individual y colectivamente) negocian y definen sus identidades culturales” (Nogué y Albet, 2004, p. 168).

Por último, es importante destacar que las regiones se configuran como una conjunción única, singular e interdependiente de procesos endógenos y exógenos. “Si cada una de dichas combinaciones (cada “estrato”) se produce en (y es producto de) un determinado momento histórico, en el fondo cada región es [...] un palimpsesto que utiliza y visualiza de forma desigual textos del pasado y del presente, propios y ajenos” (Nogué y Albet, 2004, p. 169).

La Unión Europea en el contexto mundial

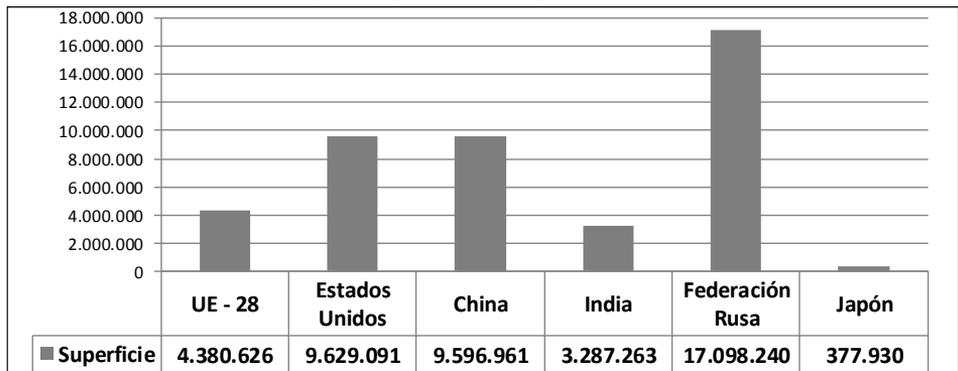
A escala global, la Unión Europea representa el 9,3 por ciento de la población y el 3,2 de la superficie del planeta, no obstante, la Unión Europea es el territorio con mayor dinamismo económico. En ella se realiza el 20% de todas las importaciones y exportaciones, lo que la convierte en la primera potencia comercial del mundo. Su principal socio comercial es Estados Unidos, seguido de China y Rusia.

El PIB total es un indicador que sitúa a la Unión Europea por encima de Estados Unidos, China y Japón, mientras que el PIB per cápita ubica

a los habitantes de esta unidad supranacional en el tercer lugar en el mundo, por debajo de los ingresos de los habitantes de Estados Unidos y de Japón. Desde la perspectiva de las relaciones comerciales a escala mundial, la Unión Europea reúne “(...) el 17 por ciento del intercambio mundial de bienes y el 28,5 por ciento en servicios. Es también la más solidaria: proporciona el 60 % de la cantidad mundial de ayuda al desarrollo” (Vanguardia, 2013, febrero, p.14).

La superficie de la Unión Europea es de 4.380.626 km², y representa aproximadamente la mitad de Estados Unidos y también la mitad de China. Los 28 países que constituyen la Unión Europea tienen un tamaño algo mayor que la India, mientras que Japón representa sólo el 8,6% de su superficie. Con respecto a la Federación Rusa, y tal como se observa en el Gráfico N°1, la Unión Europea tiene un territorio que representa sólo el 25% de ese Estado.

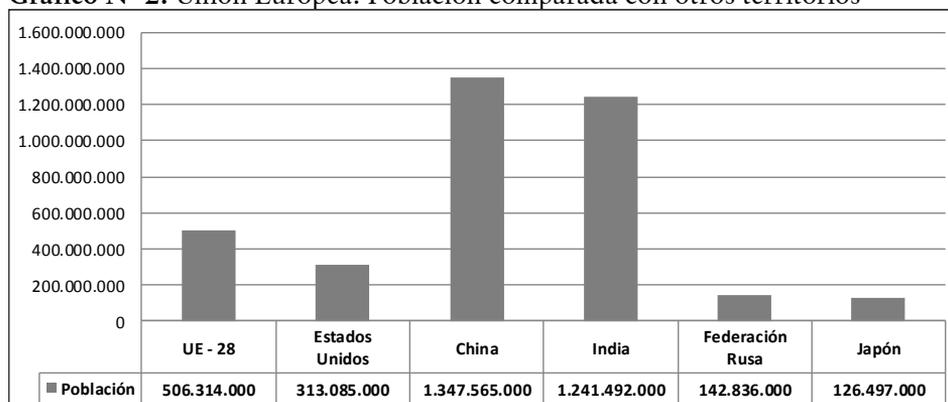
Gráfico N° 1. Unión Europea. Superficie comparada con otros territorios



Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook*, 2013.

En cuanto a la población total, como se puede deducir en el Gráfico N° 2, tanto China como India superan en número de habitantes a la Unión Europea. Los 506.314.000 habitantes de la UE-28, equivalen al 37,5% de la población de China y el 40,7% de la población de India. El resto de las unidades territoriales comparadas en el Gráfico, tienen menor número de habitantes, en particular la Federación Rusa y Japón, los cuales tienen una población que representa el 28,2% y el 24,9% respectivamente, del total de habitantes de la Unión Europea.

Gráfico N° 2. Unión Europea. Población comparada con otros territorios



Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook, 2013 - ONU.

Respecto del total de población mundial, la Unión Europea tiene el 7%, según el informe *Population Reference Bureau*, 2013. Esta misma fuente da cuenta de que la tasa de incremento natural de los países miembros se ubica entre las más bajas del mundo, con un valor promedio de 0,2% anual, que indica una población prácticamente estancada, y que incluye países donde la tasa de crecimiento es negativa: Estonia (-0,1%), Letonia (-0,5%), Lituania (-0,4%), Alemania (-0,2%), Bulgaria (-0,6%), entre otros. Este indicador resulta significativo dado que hay regiones del mundo con tasas de crecimiento elevadas, tal es el caso de África Septentrional (2,0%), África Subsahariana (2,7%), Asia Occidental (1,8%), Asia Central (1,7%), por mencionar sólo algunas unidades territoriales cercanas a Europa (*Population Reference Bureau*, 2013).

Los países de la Unión Europea

El proceso de construcción de esta unidad territorial supranacional se inició en 1957 con la Comunidad Económica Europea (CEE), a cuyos seis Estados miembros (Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos) se los considera los fundadores de la actual Unión Europea (Mapa N° 1). Se amplió a nueve Estados en 1973 (Irlanda, Reino Unido e Irlanda del Norte y Dinamarca), a diez en 1981 (Grecia) y doce en 1986 (España y Portugal).

Tal como se expresó en capítulos anteriores, el Tratado de Maastricht que surge como resultado de los acuerdos del Consejo Europeo celebrados en diciembre de 1991, en la ciudad holandesa de Maastricht, se traducen en el Tratado de la Unión Europea firmado en febrero de 1992. A partir de este hito histórico, se funda la “Unión Europea”, cuyo territorio registra sucesivas ampliaciones.

Casi una década después de la última incorporación, en 1995 se suman tres Estados (Austria, Finlandia y Suecia) y en 2004, se aprueba la mayor ampliación registrada hasta la fecha. Pasan a formar parte de la Unión Europea ocho estados localizados en la región centro-oriental (Hungria, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia) y dos en la región mediterránea (Malta y Chipre). De este modo, se constituye la denominada “Europa de los 25” (UE-25) que incluye países que estuvieron localizados en el bloque comunista durante la Guerra Fría. Con esta última ampliación, y tal como se observa en el Mapa N° 1, Kaliningrado se convirtió en un enclave de la Federación Rusa dentro de la Unión Europea.

Mapa N° 1. Países de la Unión Europea. Año de incorporación



Fuente: Elaboración propia.

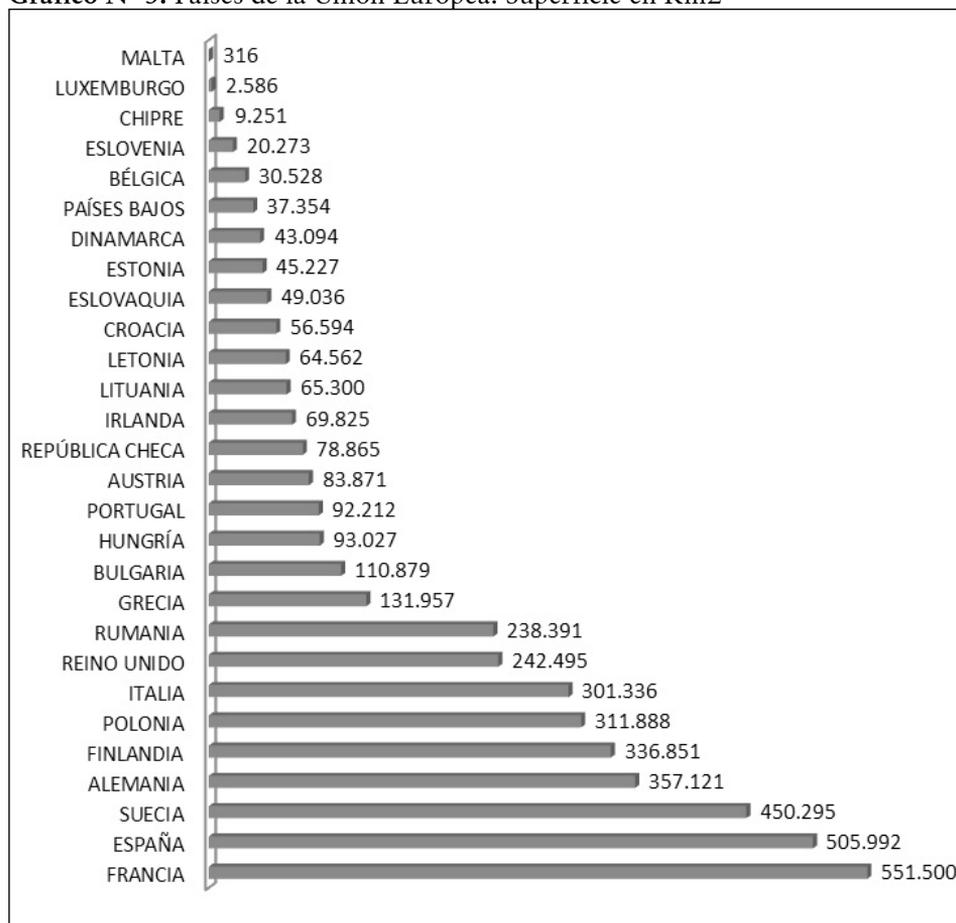
Con posterioridad, en 2007 se constituye la “Europa de los 27” (EU-27) con la incorporación de otros dos Estados de la región oriental (Rumania y Bulgaria). De este modo, la Unión Europea extiende sus

fronteras hasta el Mar Negro, lo que representa un acercamiento geográfico a Turquía y a los países de la región del Cáucaso.

Con la incorporación de Croacia en 2013, la unidad supranacional suma veintiocho Estados miembros (UE-28), y marca el inicio de una etapa de negociaciones para una futura incorporación, con los demás países de la región balcánica.

En cuanto a la superficie, en el Gráfico N° 3 se puede analizar el tamaño de cada uno de los Estados. Nueve países (Rumania, Reino Unido, Italia, Polonia, Finlandia, Alemania, Suecia, España y Francia) reúnen el 75% de la superficie de la UE-28. El Estado de mayor tamaño es Francia (551.500 Km²), le siguen España, Suecia y Alemania. Dos microestados (Malta y Luxemburgo) son miembros de la Unión Europea, con una superficie que representa en conjunto sólo el 0,06% del total.

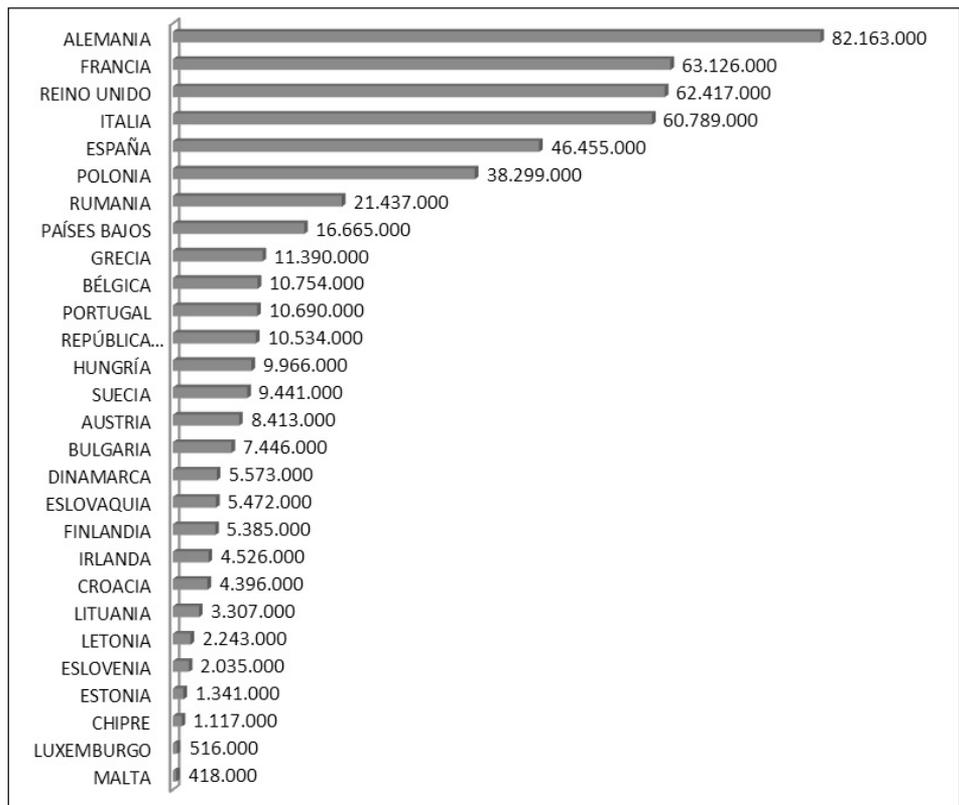
Gráfico N° 3. Países de la Unión Europea. Superficie en Km²



Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook, 2013.

En el Gráfico N° 4, están representados los Estados de la Unión Europea de acuerdo a su población total. El país de mayor número de habitantes es Alemania con 82.163.000 habitantes, lo que representa el 16,2% de la UE-28. Los seis países de mayor cantidad de habitantes (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia) reúnen el 69,7% del total de la Unión Europea, países que son también los de mayor superficie en el contexto del territorio supranacional.

Gráfico N° 4. Países de la Unión Europea. Población

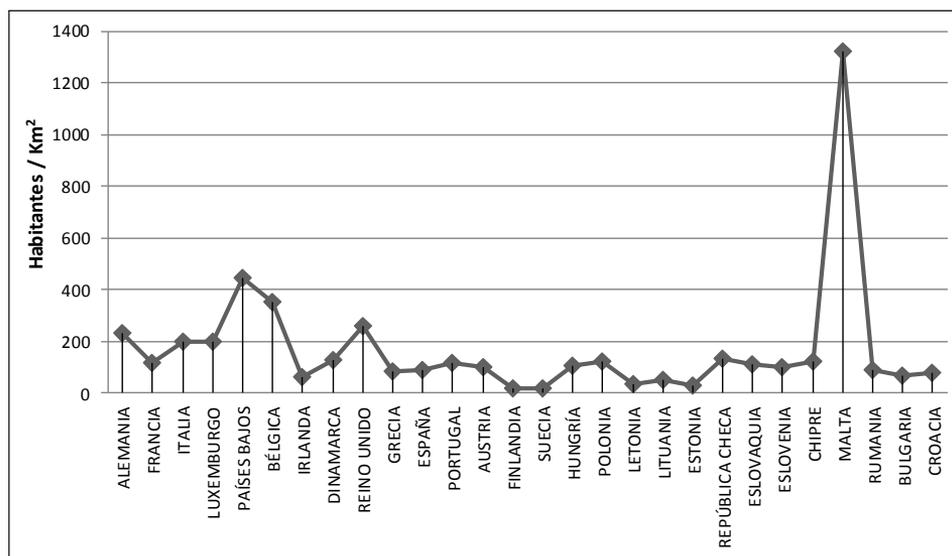


Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook, 2013.

Si se analiza la densidad de población, los países presentan disparidades importantes: desde 14 hab/km² en Finlandia hasta 1.322,3 hab/km² en Malta. La densidad promedio de la UE-28 es de 171,2 hab/km². Con excepción de Malta, se observa en el Gráfico N° 5 que el Estado de mayor densidad es Países Bajos (446,1 hab/km²), le siguen Bélgica (352,3 hab/km²), Reino Unido (257,4 hab/km²), Alemania (230,1 hab/km²), Italia (201,7 hab/km²) y Luxemburgo (199,5 hab/km²).

Las Repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), junto con Suecia, Finlandia e Irlanda son los países de menor densidad de población. Por su parte, tanto Rumania como Bulgaria y Croacia, tienen una densidad que se ubica por debajo de los 100 habitantes/km².

Gráfico N° 5. Países de la Unión Europea. Densidad de población



Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook, 2013.

Comportamiento de las variables socio-demográficas

Tal como se expresó en párrafos anteriores, el crecimiento promedio de los países de la Unión Europea es del 0,2% anual. Este indicador da cuenta de un comportamiento demográfico caracterizado por una tendencia hacia el estancamiento. Una de las razones que explican este bajo crecimiento es la disminución de la cantidad de hijos por mujer. Una tasa de 2,1 nacimientos por mujer se considera la tasa de reposición, es decir que se mantiene el volumen de población, siempre exceptuando los movimientos migratorios.

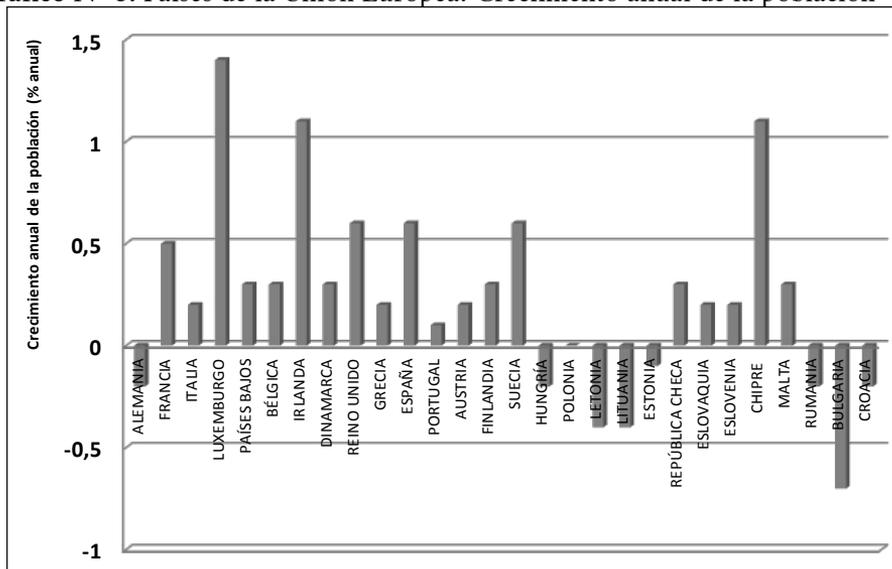
Los datos estadísticos indican que la UE-28 tiene una tasa global de fecundidad de 1,6 un valor que se ubica por debajo del nivel de reposición (*Population Reference Bureau* 2013). Las mayores tasas de fecundidad se registran en Irlanda, Reino Unido y Francia, con una tasa de 2 hijos por mujer. Por su parte, los valores más bajos se encuentran en España, Portugal, Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa, todos con una tasa de 1,3 hijos por mujer.

Junto a la consolidación generalizada en la UE-28 de la reducción gradual del promedio de niños nacidos, los datos estadísticos indican una reducción de la mortalidad infantil y de la mortalidad de adultos, que se explica por el progresivo mejoramiento de la calidad de vida. La tasa de mortalidad infantil de la UE-28 es de 4 fallecimientos (de niños menores de un año de edad) por cada mil nacidos vivos (*Population Reference Bureau* 2013). Los países que tienen una mortalidad infantil por encima de 4 son Rumania (9,4), Bulgaria (7,8), Malta (6,3), Letonia (6,3) Eslovaquia (5,8), Hungría (4,9), Polonia (4,7) y Croacia (4,7). Por su parte, hay un conjunto de países que tienen una tasa de mortalidad infantil por debajo de 2 (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda y Eslovenia).

La tasa de mortalidad promedio de la Unión Europea se ubica en 10 muertes cada mil habitantes (*Population Reference Bureau* 2013). Los países que están por encima de este valor son Estonia (12), Letonia (14), Lituania (14), Alemania (11), Bulgaria (15), Hungría (13) y Croacia (12).

El comportamiento de las variables anteriores da como resultado el crecimiento natural de la Unión Europea, cuya tasa promedio es 0,2 % anual. En el Gráfico N° 6, están representados los países con su respectiva tasa de crecimiento anual (como % promedio anual). Como se observa, varios países poseen tasas negativas, es decir que no está garantizado el reemplazo generacional. Países como Alemania (-0,2), Hungría (-0,2), Letonia (-0,4), Lituania (-0,4), Estonia (-0,1), Rumania (-0,2), Bulgaria (-0,7) y Croacia (-0,2), tienen crecimiento demográfico negativo.

Gráfico N° 6. Países de la Unión Europea. Crecimiento anual de la población



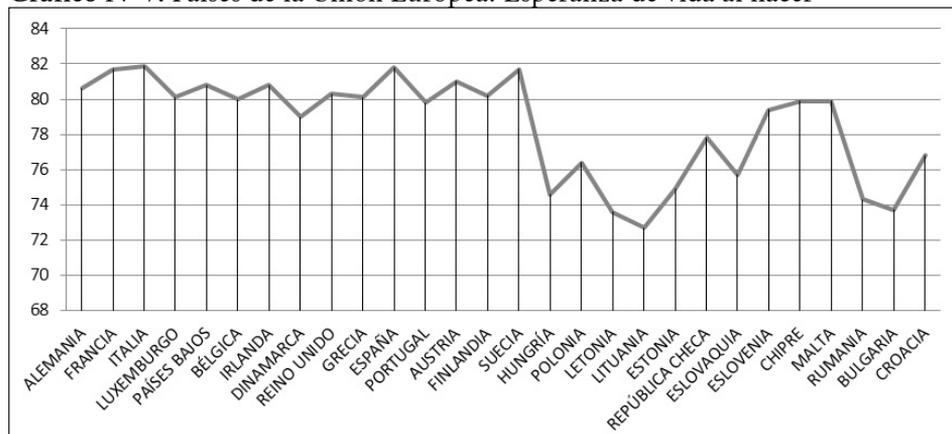
Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook 2013.

En el Gráfico N° 7, se puede observar el comportamiento de la variable “esperanza de vida” en los distintos países de la Unión Europea. A la par de la evolución de la Unión Europea, la esperanza de vida al nacer se ha incrementado en torno a diez años por término medio en las últimas cinco décadas, debido en gran parte a la mejora de la situación socioeconómica y de las condiciones medioambientales, así como al avance de la medicina y la asistencia sanitaria. Como promedio de todos los países y para ambos sexos, la Unión Europea tiene una esperanza de vida al nacer de 78,5 años (*World Statistics Pocketbook 2013*).

Sin embargo, hay un grupo de países que superan los 78 años, constituido por Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia. También Eslovenia, Chipre y Malta. Dentro de este grupo de países, Francia, Italia, España y Suecia se aproximan a una esperanza de vida de 82 años, la más alta de toda la Unión Europea.

En el otro extremo, se identifican países que tienen una esperanza de vida por debajo de los 78 años, tales como Hungría, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania Bulgaria y Croacia. Los países con una esperanza de vida por debajo de los 74 años son Lituania, Letonia y Bulgaria.

Gráfico N° 7. Países de la Unión Europea. Esperanza de vida al nacer



Fuente: Elaboración propia con base en World Statistics Pocketbook 2013.

Sin duda que el aumento de la esperanza de vida es un gran éxito pero en relación con el descenso de la natalidad, se plantea como una problemática de agenda social y política de las próximas décadas. Por un lado, se registrarán menos personas en edad de trabajar, y por otro, se produce un aumento del gasto público en pensiones y cuidados de la

salud de la población pasiva definitiva. De acuerdo al último Informe de la Comisión Europea sobre envejecimiento de la población (2012), se prevé que para el año 2060 la esperanza de vida al nacer aumente a 84,6 años para los hombres y 89,1 años para las mujeres. Este aumento no será homogéneo en todos los países, por lo que se mantendrán las diferencias regionales.

La menor esperanza de vida se ubica en el este de la Unión Europea. Como se puede observar en el Mapa N° 2, esta región está constituida por países que se incorporaron en las últimas tres ampliaciones (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Croacia).

La población de la UE-28 es cada vez más vieja, y esto es el resultado de un continuo incremento de la esperanza de vida al nacer, combinado con bajas tasas de fecundidad y la llegada a la edad de jubilación de la generación de la explosión demográfica (*baby boom*), registrada después de la Segunda Guerra Mundial. Este fenómeno tiene consecuencias económicas, demográficas y sociales, dado que implica un aumento de los recursos destinados a sostener la población pasiva definitiva, las modificaciones del mercado de trabajo y el surgimiento de nuevas demandas sociales.

En la actualidad, el envejecimiento es el resultado de la combinación del descenso de la natalidad así como el de la mortalidad. “Desde una perspectiva geodemográfica, cuando se habla del envejecimiento de una población se hace referencia a un proceso, con dimensión temporal (un pasado, un presente y un futuro) y con una dimensión territorial, porque la población habita, ocupa, utiliza, un ámbito delimitado” (Vinuesa, 2003, p. 1).

Los distintos componentes del comportamiento demográfico de la población de la Unión Europea pueden ser considerados en su condición de elementos organizadores del territorio, en el que se interrelacionan los distintos factores de la dinámica social. El envejecimiento de la población puede definirse como un proceso que tiene una doble dimensión, por un lado, aumenta la proporción de personas mayores asociadas a un descenso de la natalidad, y por otro, aumenta el número total de personas mayores, lo que representa una mayor esperanza de vida. Fenómeno que implica un ensanchamiento de la cúspide de las pirámides de población (Vinuesa, 2003; Arango Vila-Belda, 2004). Por lo tanto, el envejecimiento se produce cuando descienden las tasas de fecundidad o permanecen constantes, también cuando mejora la esperanza de vida a edades más avanzadas. Por esta razón, la edad resulta una dimensión clave para interpretar la estructura demográfica del territorio. De acuerdo a la conceptualización utilizada por Naciones Unidas, el envejecimiento resulta

de la proporción de personas mayores de 65 años en un área territorial. Se consideran poblaciones jóvenes aquellas que tienen menos del 4% de personas de 65 años o más, maduras las que tienen entre 4% y 6%, y envejecidas aquellas que superan el 7% de la población con 65 años o más.

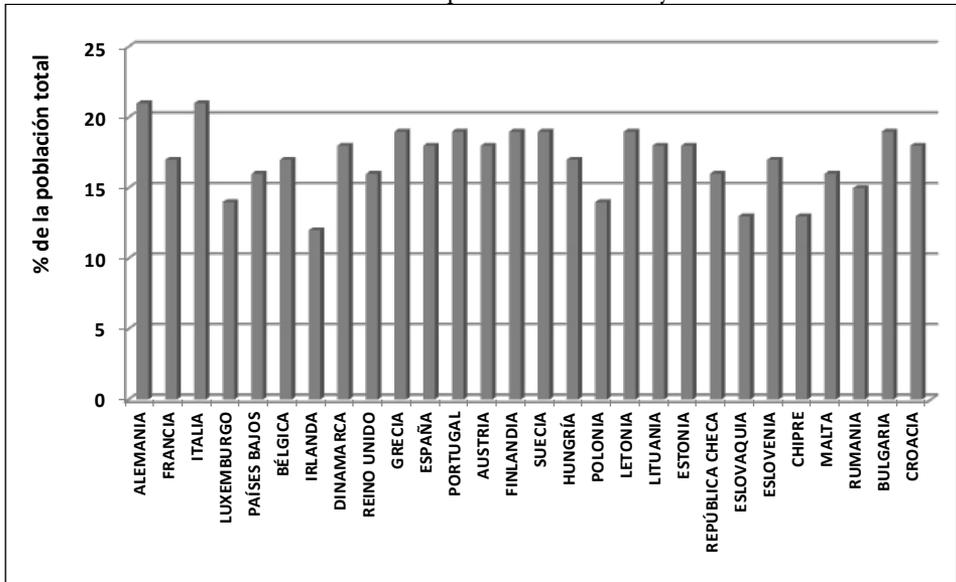
Mapa N° 2. Países de la Unión Europea. Esperanza de vida inferior a 78 años



Fuente: Elaboración propia.

Como promedio la UE-28 tiene un 17% de población de 65 años o más, por lo que se la considera una de las regiones más envejecidas del mundo. Tal como se observa en el Gráfico N° 8, todos los Estados miembros de la Unión Europea tienen una población envejecida con porcentajes que van desde el 12 % en Irlanda al 21% en Alemania e Italia. Los países “menos envejecidos” de la Unión Europea son aquellos donde la proporción de mayores de 65 años se sitúa entre el 12% y el 15% (Luxemburgo, Irlanda, Polonia, Eslovaquia, Chipre y Rumanía). Entre los países de mayor proporción (entre el 18% y 21%), se encuentran Alemania, Italia, Dinamarca, Grecia, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria y Croacia.

Gráfico N° 8. Países de la Unión Europea. Población mayor de 65 años



Fuente: Elaboración propia con base en *Population Reference Bureau*, 2013.

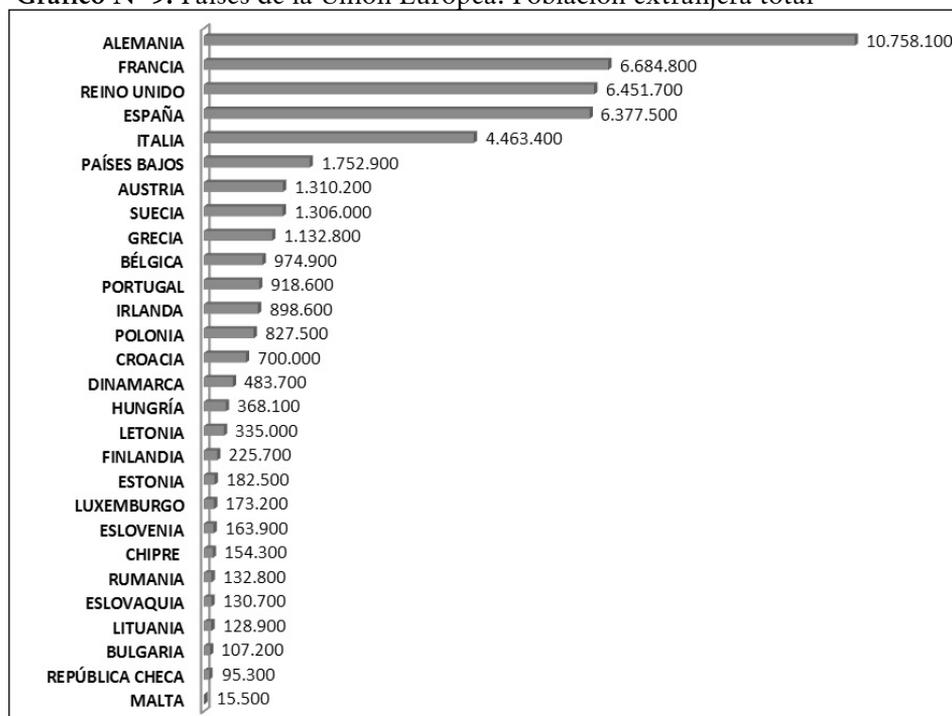
Extranjeros en la Unión Europea

A partir del análisis del comportamiento del crecimiento natural, se infiere que el principal factor de incremento de la población europea seguirá siendo la inmigración. La llegada de población procedente del exterior a la Unión Europea ha crecido a un ritmo sostenido en los últimos años, también la movilidad dentro de los países de la UE-28 aumentó considerablemente, en particular, desde algunos países del este hacia los países de la región occidental.

De acuerdo a lo expresado por EUROSTAT (Estadística de Migración y Población Migrante, 2012), la migración hacia los países de la Unión Europea se produce por una combinación de factores económicos, políticos y sociales, tanto en el país de origen del migrante como en el de destino. Históricamente, la estabilidad económica y política de los países de la UE ha configurado un territorio de interés para los migrantes.

El total de población extranjera en la Unión Europea es de 47.253.800 (*World Statistics Pocketbook 2013*), cifra que representa el 9,3% de la población total. De acuerdo a lo expresado en el Gráfico N° 9, los países con mayor número de habitantes de origen extranjero son Alemania, Francia, Reino Unido, España e Italia. En conjunto estos cinco países tienen 34.735.500 inmigrantes, es decir el 73,5% del total de población extranjera de la Unión Europea.

Gráfico N° 9. Países de la Unión Europea. Población extranjera total



Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook* 2013.

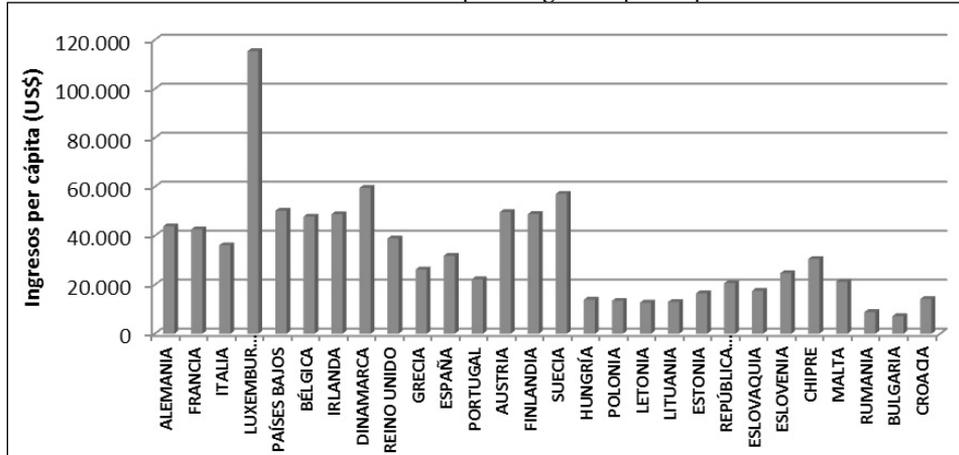
Disparidad de Ingresos y desempleo

El PIB per cápita más elevado es el de Luxemburgo (115.377 US\$), cuyos habitantes tienen ingresos tres veces superiores al promedio de la UE-28 que se sitúa en los 33.351 US\$ por habitante como promedio (Gráfico N° 11). Luego se sitúan un grupo de países que tienen ingresos entre 40.000 y 60.000 US\$ (Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Austria, Finlandia y Suecia), otro grupo que tiene ingresos entre 20.000 y 40.000 US\$, entre los que se encuentran Italia, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, República Checa, Eslovenia, Chipre y Malta. Finalmente, los que tienen ingresos inferiores a 20.000 US\$ corresponden a Hungría, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Croacia.

Tal como expresa Francisco López Palomeque (2000, p. 423), “(...) la capacidad productiva y de generación de riqueza hacen de Europa un continente desigual, pues en tan sólo el 6% de su territorio (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) se concentra algo más de la mitad de todo su producto interior bruto”. Esta disparidad económico-productiva también se manifiesta en los ingresos de la población y se presentan las

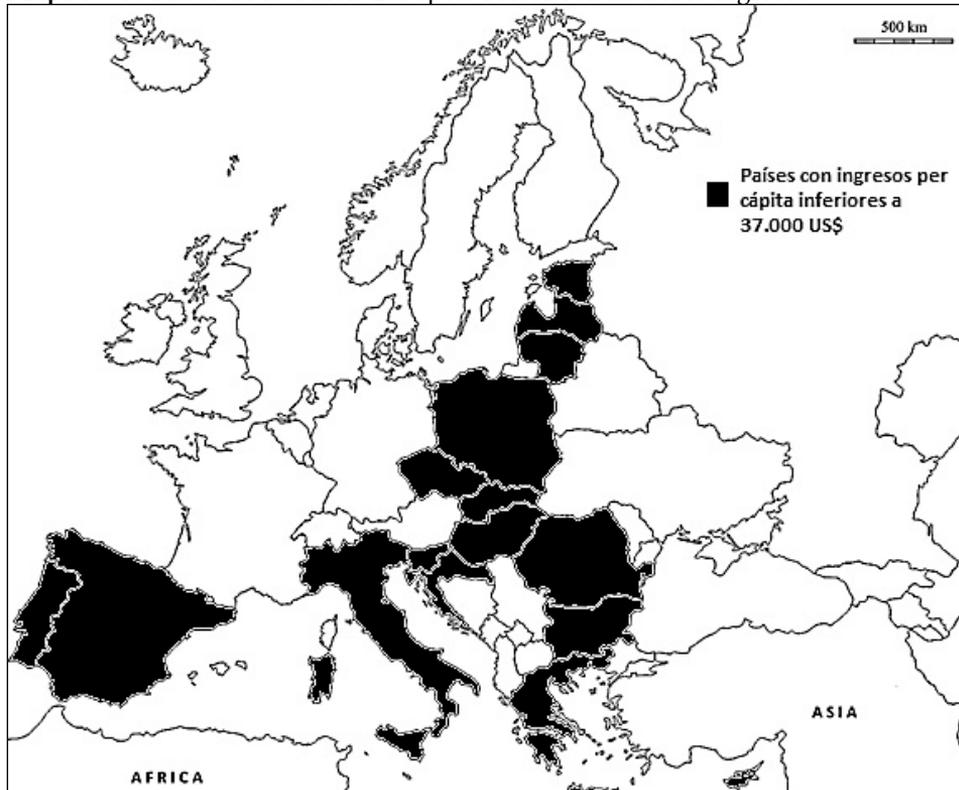
diferencias socioeconómicas entre la Europa Occidental y los países localizados en el Sur y Este de la Unión Europea.

Gráfico N° 11. Países de la Unión Europea. Ingresos per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook*, 2013.

Mapa N° 3. Países de la Unión Europea. Países con menores ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook*, 2013.

En el Mapa N° 3, se observa que los países de menores ingresos se localizan en el sur (Portugal, España, Italia, Grecia, Chipre y Malta) y en la región centro-oriental (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Croacia, Rumania y Bulgaria).

Tabla N° 1. Países de la Unión Europea. Evolución del desempleo 2005-2014

PAÍSES	Desempleo (% de la población activa)		
	2005	2010	2014
ALEMANIA	11,2	7,1	5,2
FRANCIA	8,9	9,3	10,2
ITALIA	7,7	8,4	12,6
LUXEMBURGO	4,5	4,4	6,2
PAÍSES BAJOS	4,7	4,5	7,1
BÉLGICA	8,4	8,3	8,5
IRLANDA	4,3	13,6	12,1
DINAMARCA	4,8	7,5	6,9
REINO UNIDO	4,8	7,8	6,8
GRECIA	9,8	12,5	27,2
ESPAÑA	9,2	20,1	25,5
PORTUGAL	7,6	10,8	15
AUSTRIA	5,2	4,4	5
FINLANDIA	8,4	8,4	8,4
SUECIA	7	8,4	8,2
HUNGRÍA	7,2	11,2	8,2
POLONIA	17,7	9,6	9,9
LETONIA	8,9	18,7	11,4
LITUANIA	8,3	17,8	11,5
ESTONIA	7,9	16,9	8,2
REPÚBLICA CHECA	7,9	7,3	6,7
ESLOVAQUIA	16,3	14,4	13,9
ESLOVENIA	6,5	7,2	10,1
CHIPRE	5,3	6,2	15,7
MALTA	7,3	6,9	6,2
RUMANIA	7,2	7,3	7,3
BULGARIA	10,1	10,2	12,4
CROACIA	12,6	11,8	17,3
UE 28	8,2	10,1	10,8

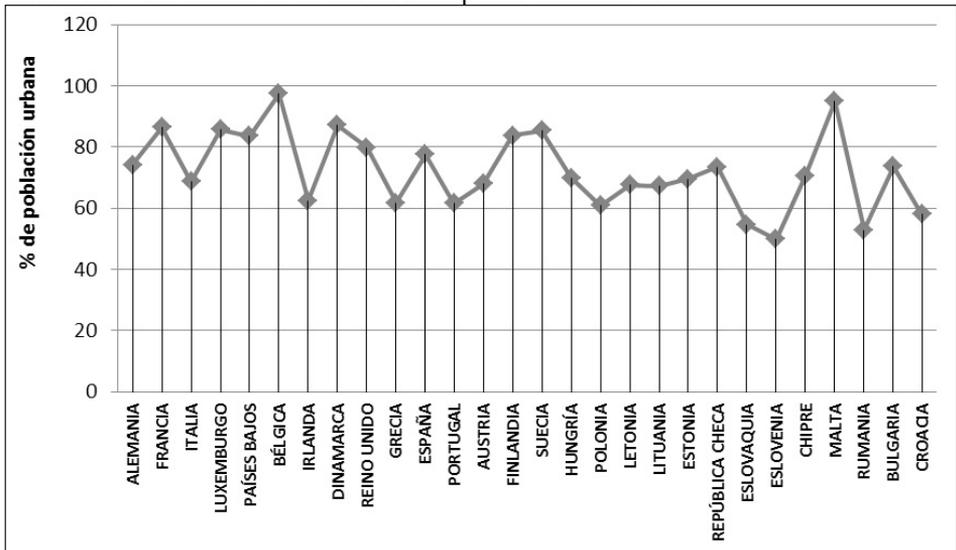
Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook*, 2013.

En relación con el desempleo, en el año 2014 el promedio de la Unión Europea es de 10,8 % de la población, según datos de *World Statistics Pocketbook 2013*. Entre los países donde se registraron los mayores aumentos de desempleados (entre 2005 y 2014) se encuentran Grecia y España que llegaron al 27,2 y 25,7 % de su población desempleada, respectivamente. Otros países con altos índices de desempleo son Italia, Irlanda, Chipre, Francia y Portugal. Como se puede observar en la Tabla N° 1, quince países superan el porcentaje de desempleo promedio de la UE-28.

Primacía de ciudades intermedias y fragmentación social

Europa es un continente predominantemente urbano dado que sobre el total de población de la UE-28 (506.314.000 habitantes), el 72,3% vive en ciudades, lo que representa la unidad supranacional más urbanizada del mundo. Sin embargo, no todos los países tienen similares porcentajes de población urbana, tal como se observa en el Gráfico N° 10. Hay algunos con menos del 63% de su población en áreas urbanas, tales como Eslovenia (49,8), Rumania (52,8), Eslovaquia (54,7), Croacia (58,1). Otros como Polonia (60,8), Portugal (61,6), Grecia (61,7) e Irlanda (62,5), apenas superan el 60% de población urbana.

Gráfico N° 10. Países de la Unión Europea. Población urbana



Fuente: Elaboración propia con base en *World Statistics Pocketbook*, 2013.

Por el contrario, los países con mayor porcentaje de población residente en áreas urbanas son Bélgica (97,5) y Malta (95). Por su parte,

Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia y Suecia están por encima del 80% de población urbana.

En cuanto a la distribución de las áreas urbanas al interior de la Unión Europea, en el Mapa N° 3, se observa que los países de mayor índice de población urbana se localizan en un área que se extiende desde Francia hasta Suecia y Noruega, además de Malta que se destaca por su alto índice de urbanización. Por su parte, los países de menor cantidad de población urbana se localizan en una periferia constituida por países atlánticos (Irlanda y Portugal) y países de la región centro-oriental (Polonia, Eslovaquia y Rumania), como también, Eslovenia, Croacia y Grecia.

Mapa N° 3. Países de la Unión Europea. Población urbana



Fuente: Elaboración propia

Europa “(...) se caracteriza por tener una estructura urbana menos concentrada y más policéntrica que, por ejemplo, EE.UU. o China” (Comisión Europea, 2011, 2). En 2011, se identificaban en la Unión Europea, 23 ciudades de más de 1.000.000 de habitantes y 245 ciudades con una población mayor de 100.000. Según el Informe *Ciudades del*

Mañana, “(...) el 7% de la población de la UE vive en ciudades de más de 5 millones de habitantes frente al 25% en EE.UU.” (Comisión Europea, 2011, p. 2).

El 56% de la población de la Unión Europea vive en ciudades medianas y pequeñas que tienen entre 5.000 y 100.000 habitantes. Estas ciudades desempeñan un rol importante en el bienestar y la vida cotidiana de sus habitantes, y además cumplen una función importante en la articulación con los territorios rurales circundantes. “Las características generales de las ciudades pequeñas y medianas, particularmente su escala humana, su habitabilidad, la cordialidad de los vecinos, su ubicación geográfica y su carácter histórico, constituyen en muchos aspectos el ideal de urbanismo sostenible” (Comisión Europea, 2011, p. 5). Esta peculiar organización de las ciudades, predominante en los países de la Europa occidental, son un instrumento de política pública para evitar el despoblamiento rural y son clave para el desarrollo regional equilibrado.

La trama urbana de Europa se organizó a partir de las grandes metrópolis del siglo XIX, núcleos urbanos que fueron sede de los imperios coloniales, capitales administrativas de potencias económicas y centros industriales de primera magnitud. El caso de París, Londres o Berlín que con el paso del siglo XX se convirtieron en “(...) territorios mucho más próximos a la idea de ciudad-región: (...) la aglomeración urbana entorno a Liverpool y Manchester, en Inglaterra; el Rürgebiet alemán; las aglomeraciones de Milán y Turín en el norte industrial italiano” (Nel. Lo y Muñoz, 2004, p. 282).

Las regiones urbanas europeas se articulan a partir de áreas centrales. Sin embargo, existen otras formas de organización urbana diferentes a las tradicionales dialécticas rural-urbana, centro-periferia, donde se pone de manifiesto la ausencia de un centro urbano dominante, como en el caso de la denominada “cittá diffusa entre Venecia, Padua, Treviso, en el Véneto italiano; otra en forma de corredor, como el espacio entre Glasgow y Edimburgo (...) algunas asociadas a la tecnología, como los telepuertos de Osaka y Sloterdijk - éste entre Amsterdam y Rotterdam-” (Nel.Lo y Muñoz, 2004, p. 282).

La Unión Europea forma parte de la tríada de poder económico a nivel mundial, no obstante ello y de acuerdo al análisis de datos y su correspondiente cartografía presentado en las páginas anteriores, se puede afirmar que existen “otras Europas”. Además de la pluralidad cultural - idiomas, nacionalidades - entre otras características, se manifiestan en la Unión Europea diferencias internas muchas veces no tan visibles, por eso a través de nuestro campo de interés, el histórico- geográfico, se pretende visibilizarlas. En este sentido, Joan Nogué y Joan Romero (2006)

postulan que el conocimiento de la realidad social a través de la perspectiva geográfica es estratégico. La relevancia radica, según los autores, en ayudar a pensar el espacio, en enseñar a comprender los procesos y los problemas, en descubrir lo invisible, lo intangible y lo efímero, con el propósito de ser ciudadanos críticos.

En la Unión Europea se pueden distinguir tres grupos sociales desfavorecidos, por un lado, los inmigrantes, ya sea provenientes de países del este de Europa, de Asia o de África; los pobladores de áreas rurales de los países recientemente incorporados a la UE-28 y los desempleados, especialmente en países como Grecia (27,2%), España (25,2%), Bulgaria (17,3%), Italia (12,6%), Irlanda (12,1%).

En aquellos países europeos, considerados ricos, también existen la marginación, la pobreza y la exclusión. Joan Romero y Joan Nogué (2004) denominan a estas nuevas formas de pobreza localizadas en países desarrollados “cuarto mundo”, también consideradas tierras “incógnitas” por la irrelevancia que presentan para el interés político y porque aparecen como relegadas de los flujos de riqueza e información. Así expresan los autores esta nueva configuración territorial de la pobreza:

El Cuarto Mundo se localiza fundamentalmente en la ciudad, en las grandes áreas metropolitanas del mundo occidental [...]. Estas nuevas formas de pobreza aparecen como resultado de la aplicación de políticas neoliberales, en el marco de un proceso más general de desregulación y adelgazamiento del Estado de bienestar. Entran en ella los sectores sociales excluidos del mercado de trabajo, los parados de larga duración, los trabajadores poco cualificados y aquellos afectados por la precarización laboral y los bajos salarios, los ancianos no asistidos y con pensiones miserables, los inmigrantes no legalizados (Romero y Nogué, 2004, p. 111).

De acuerdo a lo expresado por Ignacio Ramonet, el desempleo sigue aumentando en los países europeos. Así por ejemplo en Francia, “...el número de horas de paro forzoso pasó de 200.000 en enero de 2008 a 13 millones en diciembre. Ya hay más de 2,5 millones de desocupados. Y para los menores de 25 años, el aumento de la tasa de desempleo alcanzó, en 2008, el 20 %” (2009, p. 11).

En agosto de 2011, en el barrio de Tottenham, Londres, se registraron motines y disturbios, provocados por la fórmula pobreza y desempleo. “Lejos de constituir un levantamiento político de los pobres y de los desheredados que algunos esperaban, los motines de agosto tuvieron sus principales víctimas entre los desfavorecidos. Pobres contra pobres: una división útil al poder conservador, que no pierde ninguna ocasión para

explotarla” (Jones, 2011, p. 126). Tras tres décadas de liberalización de leyes laborales, el Reino Unido ha disminuido la población empleada en el sector industrial, en la minas y también en el sector terciario. “Las tareas son más limpias, de menor esfuerzo físico y pueden ser realizadas por mujeres. Pero los empleos son más precarios, menos prestigiosos y (además) peor pagos” (Jones, 2011, p. 126).

En Grecia, la incertidumbre y el desamparo sobrevuelan el ánimo de su población. El ajuste al que ha sido sometida la sociedad a partir de 2011 concluyó en una crisis política, económica y social. Por una parte, la disminución de los salarios que llegó hasta el 40% en algunos sectores, por otra parte, el aumento de los impuestos agravó las condiciones de vida de la población. “A principios de noviembre de 2011, ni los jubilados ni los empleados (del sector público o privado) sabían cuánto iban a cobrar a fin de mes (...)” (Burgi, 2011, p. 28). La situación derivó en un plan de reducción del personal, tanto en empresas públicas como privadas.

Por último, es importante considerar el rol de Alemania en el contexto laboral de la UE. La competitividad impulsada por el modelo Alemán provocó una intensificación de la capacitación entre los trabajadores europeos. A fines de la década del noventa, se impulsaron reformas laborales (reformas de Gerhard Schroder 1998-2005), que transformaron el paradigma de modernidad. “El 30 de marzo de 2010, Christine Lagarde, entonces ministra de Economía francesa, observaba: Alemania hizo un excelente trabajo en los últimos diez años, al mejorar la competitividad y ejercer una fuerte presión sobre sus costos de mano de obra” (Dufresne, 2012, febrero, p. 26). Estas políticas desencadenaron los salarios más bajos de Europa, que junto a la flexibilización laboral, el trabajo temporal, los contratos precarios constituyen una de las derrotas sociales más significativas de comienzos de siglo XXI.

Consideraciones finales

La Unión Europea (UE), con veintiocho Estados miembros, es una de las regiones más dinámicas, y resulta atractiva no sólo para los ciudadanos de países cercanos como los nuevos Estados surgidos de la ex Yugoslavia, Ucrania, e incluso Turquía, sino también para migrantes provenientes de otros continentes.

Por encima de la coyuntura económica actual, en el marco de la Unión Europea, está en ejecución la Estrategia Europa 2020 que propone una serie de objetivos que se refuerzan mutuamente y, al mismo tiempo, son representativos de las prioridades del territorio comunitario: crecimiento inteligente vinculado con una economía del conocimiento y

la innovación; crecimiento sostenible en base a un uso más eficaz de los recursos; y crecimiento integrador que promueva pleno empleo y cohesión social. Estos son los desafíos actuales de la Unión Europea.

Las dificultades económicas que presentan algunos países de la UE han desplazado de la agenda política otra problemática como el desafío demográfico, una preocupación que se debate entre un índice de natalidad decreciente y una inmigración necesaria, aunque aún no integrada plenamente a la sociedad europea. Al respecto en el Capítulo 7, se analiza la problemática de las migraciones hacia la UE desde la perspectiva político-institucional y la normativa cada vez más restrictiva para el ingreso de migrantes.

Bibliografía citada

- Aché Aché, D. (2012). Geografía de las desigualdades territoriales socio-económicas y socio-ambientales, en *Terra Nueva Etapa*, Vol. XXVII, N°43, enero-junio, 89-108.
- Amin, S. (1997). *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo XXI.
- Arango Vila-Belda, J. (2004). Inmigración, cambio demográfico y cambio social, en *Información Comercial Española- ICE- Revista de Economía*, N° 815, 31-44.
- Benko, G. y A. Lipietz (1994). El nuevo debate regional, en Benko George y Alain Lipietz (Coords.): *Las regiones que ganan: los nuevos paradigmas de la geografía económica* (pp. 19-37) Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- Benko, G. y Lipietz, A. (Eds). (1992). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigms de la géographie économique*. Paris: PUF.
- Burgi, N. (2011, diciembre). Nos arrebataron la esperanza. *Le Monde diplomatique*, 28-29.
- Castells, M. (2005). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. La sociedad red*. Vol I. México: Siglo XXI.
- Comisión Europea (2011). *Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas, Unión Europea [en línea]. Última consulta: 16/10/2013.
- Dufresne, A. (2012, febrero). ¿La solución? Bajar los salarios. *Le Monde diplomatique*, 26-27.
- Eurostat (2012). *Estadísticas de migración y población migrante* [en línea]. Última consulta: 3/7/2013.
- Harvey, D. (2003). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.

- Jones, O. (2011, septiembre). El orden británico contra la “escoria”. *Le Monde diplomatique. Anuario 2011*, 124-126.
- López Palomeque, F. (2000) (Coord.). *Geografía de Europa*. Barcelona: Ariel.
- Nel.lo, O y Muñoz, F (2004). El proceso de urbanización, en Romero, J, -coordinador-. *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.
- Nogué, J. y Albet, A. (2004). Cartografía de los cambios sociales y culturales, en Romero, J. (Coord). *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.
- Nogué, J y Romero, J. (Eds). (2006). *Las otras Geografías*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Population Reference Bureau (2013). *Cuadro de datos de la población mundial*. Washington [en línea]. Última consulta: 12/6/2013.
- Raffestín, Claude (1993). *Por una Geografía do poder*. Saõ Pablo: Ática ediciones.
- Ramonet, I. (2009, marzo). La explosión del desempleo. *Le Monde diplomatique*, 11.
- Romero, J. y Nogué, J. (2004). Globalización y Nuevo (Des) Orden Mundial. En Romero, J. (Coord.) *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.
- Soja, E. (1993). *Geografías Pós-Modernas*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Toledo Olivares, X. y Romero Toledo, H. (2006). Exclusión socioterritorial, en *Geograficando*, Año 2 N°2,13-26.
- Vanguardia (2013), N° 46, enero-marzo. Barcelona, 86 páginas.
- Villaverde Castro, J. (2007). Disparidades Regionales en La Unión Europea ampliada ¿el cuento de nunca acabar?, en *Cuadernos de Información Económica*, N° 196, 11-120 [en línea]. Última consulta: 26/8/14.
- Vinuesa, J. (2003). Análisis del envejecimiento demográfico [en línea]. Última consulta: 12/3/2014.
- World Statistics Pocketbook*. (2013). Nueva York: Naciones Unidas.

Bibliografía recomendada

- Bauman, Z. (2003). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2008). *Archipiélago de excepciones*. Madrid: Katz.
- Bauman, Z. (2009). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Madrid: Katz.
- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales de la era global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2012). *Una Europa Alemana*. Buenos Aires: Paidós.
- Borrell Fontelles, J. (Coord.) (2007). *Europa en la encrucijada*. Almería: Instituto de Estudios Cajamar.
- Capel, H. (2003). *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Almería: Instituto de Estudios de Cajamar.
- Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y Esperanza. Los Movimientos Sociales en la Era de Internet*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2000). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Vol. II. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (2004). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. Fin de milenio*. Vol III. México: Siglo XXI.
- De Andrés, J. Chaves, P. y Luengo, F. (2002). *La ampliación de la Unión Europea. Economía, política y geoestrategia*. España: El Viejo Topo.
- Farinós, J. y Romero, J. (2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Flores, G. y Luengo, F. (2006). *Globalización, Comercio y Modernización productiva. Una mirada desde la Unión Europea Ampliada*. Madrid: Akal.
- Giddens, A. (2007). *Europa en la Era Global*. Barcelona: Paidós.
- Gorz, A. (1997). *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido Crítica de la razón económica*. Madrid: Editorial Sistema.
- Harvey, D. (2008). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la Revolución Urbana*. Madrid: Akal.
- Hernández Viguera, J. (2012). *El Casino que gobierna al Mundo. Mañas y trampas del Capitalismo Financiero*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Hessel, S. (2011). *¡Indígnate!* Buenos Aires: Destino.
- Hessel, S. y Morin, E. (2013). *El camino de la esperanza. Una llamada a la movilización pacífica*. Buenos Aires: Destino, Paidós.
- Liotard, J.F. (1991). *La Condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Méndez, R. (2011). *Las Escalas de la Crisis. Ciudades y Desempleo en España*. Colección Estudios. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- Moisi, D. (2009). *La Geopolítica de las Emociones*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Morin, E. (2011). *Cómo vivir en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Puyol, R. y Vinuesa, J. (1997). *La Unión Europea*. Madrid: Síntesis.
- Precedo Ledo, A. (2004). *Nuevas identidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Síntesis.
- Ramonet, I. (2008). *La Crisis del siglo. Globalización, especulación financiera, burbujas, capitalismo salvaje, crack*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero. El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Roitman Rosenmann, M. (2012). *Los Indignados. El rescate de la política*. Madrid: Editorial Akal.
- Rodríguez Suarez, P. M. (2006). *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de la Europa central y oriental en la Unión Europea*. México: FCE.
- Sarrible Pedroni, G. y Martínez Peinado, J. (2002). *La población europea*. Madrid: Síntesis.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz editores.
- Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: FCE.
- Tobío, O. (2012). *Territorios de la incertidumbre. Apuntes para una geografía social*. Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Touraine, A. (2013). *Después de la crisis*. México: FCE.

Los nacionalismos en la Unión Europea: el caso de Irlanda

*María Cristina Nin
Stella Maris Shmite*

(...) asistimos a un desfondamiento del Estado en una doble dirección: hacia arriba, con la transferencia de poder hacia instituciones supranacionales (...). Hacia abajo a través de las diversas tensiones centrífugas, nacionalistas, secesionistas o independentistas, que lo ponen en cuestión (Kymlicka, 2006, p. 15).

Introducción

En el presente capítulo se abordan los nacionalismos en Europa con un anclaje en el caso de Irlanda: su conformación como Estado-nación, el conflicto de Irlanda del Norte y el rol de Irlanda en el contexto de la Unión Europea. En el mundo globalizado actual, Europa continúa atrapada en las antiguas divisiones espaciales (fronteras, culturas, identidades nacionales). Los ciudadanos irlandeses, catalanes, escoceses, bretones, flamencos y valones, entre otros, siguen interesados en la defensa de su soberanía, pero en el contexto de la Unión Europea, las estructuras políticas nacionales ceden lugar a formas de organización territorial supranacional.

La geografía brinda las herramientas metodológicas para pensar una sociedad compleja y multidimensional como la europea, y habilita el análisis de una unidad supranacional como la Unión Europea y la diversidad de Estados-nación que la constituyen. En este contexto, se identifican algunos nacionalismos emergentes con particular énfasis en el nacionalismo irlandés. A escala supranacional, esta problemática se desdibuja, sin embargo, al interior de cada Estado aún persisten reivindicaciones nacionalistas.

La Unión Europea como marco supranacional

La geografía política es la rama de la ciencia geográfica que cuenta con mayor tradición, pues las ideas concernientes a la vinculación entre hechos políticos y nacionalismos aparecen desde el origen de los Estados-nación. El campo de la geografía política se organizó en torno a la trilogía territorio-estado-nación de forma que detrás de cada Estado, localizado y limitado geográficamente, existía una nación. El territorio se convierte en el “hogar” de una nación o incluso en la “patria”, con una fuerte carga simbólica de nacionalismo. De este modo, la nación y el nacionalismo constituían los supuestos de análisis pero en un segundo plano, ya que el Estado-nación centralizaba la investigación geográfica. Sin embargo,

en las investigaciones más recientes, la nación y el nacionalismo se consideran situaciones problemáticas y se transforman en objeto de estudios específicos y de actualidad. En principio, la existencia de más de una nación dentro de las fronteras estatales pone de relieve la importancia de su análisis, pero también resultan particularmente interesantes como objeto de estudio, las tensiones que surgen a partir de las profundas transformaciones sociales y económicas del mundo global, donde la conformación de unidades político-económicas supranacionales, como el caso de la Unión Europea, ponen de relieve la importancia de reformular la interpretación de los nacionalismos, así como las formas actuales de ciudadanía en el contexto de la organización supranacional.

La ciudadanía moderna está estrechamente conectada con el surgimiento del Estado. De hecho, las luchas por ampliar y profundizar la representación política, que se ha centrado cada vez más en el control democrático de las instituciones, ha sido el instrumento para dotar a los Estados de una de las fuentes de legitimación más importantes. La ciudadanía se vincula con la idea de comunidad política, la cual a su vez, se transfiere sobre un territorio soberano: el Estado-nación. Este lazo histórico entre Estado-nación y ciudadanía está bajo una creciente tensión provocada y sostenida por la implementación de normas y leyes que exceden los límites estatales, tales como los acordados por la Unión Europea (Agnew, 2005).

Es de destacar la vinculación actual e histórica de la ciencia geográfica con los temas de identidad, nacionalismo, Estado-nación o ciudadanía. Durante la segunda mitad del siglo XIX, con el objetivo de forjar la identidad nacional, algunos Estados europeos, primero Alemania y luego Francia, promovieron la creación de cátedras de geografía en las universidades y también la incorporación de los conocimientos geográficos en la enseñanza primaria y secundaria. Tal como afirma José Ortega Valcárcel (2000),

La geografía aparecía, en el horizonte de los nacionalismos, como un instrumento para asentar y consolidar la identidad nacional. El nacionalismo, que alimentaba las sociedades geográficas y la aventura colonial, estimuló, también, la consagración institucional de la geografía como soporte del espíritu nacional burgués y de la ideología en que sustentaba, como la disciplina del Estado-nación. La dimensión ideológica del discurso geográfico, su hegemónico perfil nacionalista, su carácter de ideología asociada al capitalismo burgués, constituyen rasgos destacados del contexto en que se fragua la aparición de la geografía moderna. Fueron factores decisivos en su reconocimiento institucional (p. 124).

En los estudios geográficos actuales, se observa el interés por repensar la construcción social de los territorios y analizar la interrelación entre Estados y ciudadanía, así como la movilidad de ciudadanos a través de las fronteras. Al respecto, Perla Zusman (2007) sostiene que,

La imagen que subyacía a diversas concepciones de espacio los suponía contiguos, cerrados, autocontenidos y homogéneos, y esa imagen comienza a ser sustituida por otras concepciones alternativas, como aquella que los concibe como mosaicos complejos y enmarañados, donde se superponen e interpenetran nodos, niveles, escalas y morfologías (p. 11).

Nación y Estado. Conceptos y expresiones territoriales

En el contexto europeo actual, existen ciertos factores, tales como la transformación de la soberanía estatal en el marco de las múltiples instituciones y organismos supraestatales, así como los cambios en la configuración comunitaria impulsados por el proceso de globalización. En el caso de la soberanía estatal, ésta se ejerce actualmente en el contexto de la UE y por tanto, en un marco jurídico-institucional que está por encima de las fronteras estatales. Sumado a esto, la globalización económica contemporánea ha impuesto otras formas de control y ejercicio de la soberanía económica, por ejemplo, a través del Banco Central Europeo y el Euro como moneda única. Estos factores transforman el sentir y el pensar de Europa respecto a su propia identidad y respecto de la territorial (AlSayyad y Castells, 2003).

En la sociedad europea actual emergen múltiples debates sobre la convergencia de identidades y nacionalismos tanto en la UE como también en el interior de los Estados-nación, “(...) las identidades nacionales son cada vez más amorfas a causa de la separación entre los aspectos instrumentales del Estado (por ejemplo, la ciudadanía) por una parte, y las raíces de la identidad étnica, cultural e histórica, por otra (AlSayyad y Castells, 2003, p. 22).

Tal como sostiene Benedict Anderson (1993), las naciones no se limitan a ocupar un espacio sino que desarrollan una fuerte pertenencia territorial con el lugar donde están asentadas. En este sentido, comparten esa característica con el Estado soberano delimitado jurídicamente, de modo que esa territorialidad compartida se expresa como Estado-nación.

De acuerdo con Eric Hobsbwan (1998), la palabra “nacionalismo” se comienza a utilizar a fines del siglo XIX, aunque la idea se remonta a un concepto anterior: el principio de la nacionalidad. Éste tiene gran significación pues según este principio todas las naciones tienen derecho

a poseer un Estado. Este fue el eje central que ordenó la política mundial durante todo el siglo XIX y aún hoy es la idea central que permite comprender la geografía política contemporánea. En el caso de la Unión Europea, se destaca la importancia del nacionalismo como estrategia política que se despliega en varias regiones, en algunos casos al interior de las fronteras estatales y en otros, por encima de las fronteras.

Para Taylor y Flint (2002), el nacionalismo es una práctica política y como tal, las pautas de comportamiento en el seno de las regiones europeas son diversas y complejas. A la hora de analizar las prácticas políticas contemporáneas de los diversos nacionalismos europeos, la tarea de interpretación se vuelve complicada. Las “naciones” y los “nacionalismos” presentan una gran diversidad de situaciones al interior de los Estados contemporáneos. En 1985, existían en el mundo 164 países y 589 grupos étnicos, es decir tres veces más grupos étnicos que Estados (Taylor y Flint, 2002). A escala global, no existe un “mundo ideal” de Estados-nación, por el contrario, hay diversas situaciones en la relación entre el Estado y la nación. Un primer tipo es cuando el grupo étnico que conforma la nación está disperso en varios estados. El ejemplo más claro es la nación árabe que predomina en diecisiete Estados. Por el contrario, también se identifican casos de naciones divididas como es el caso de Corea. Un segundo tipo corresponde a los Estados “uninacionales” donde el grupo étnico dominante representa el 95% de la población. Son los casos más cercanos al Estado ideal, Islandia es el más representativo, otro ejemplo es Japón. Lo más común es la existencia de un grupo étnico predominante sin llegar a la categoría de Estado ideal: Reino Unido y Estados Unidos son ejemplos típicos. Por último, hay países que pueden denominarse “no nacionales” porque el grupo étnico más representativo, en caso que exista, no llega al 60% de la población. Dentro de esta tipología, podemos encontrar tres grupos distintos: a) cuando un grupo étnico predomina pero alcanza una representatividad del 50% de la población. La ex URSS reunía estas características; b) cuando la suma de los dos grupos étnicos más importantes representa el 65%, en estos casos se denominan Estados “binacionales”. Bélgica reúne estas características; c) cuando hay una fuerte fragmentación étnica, en este caso reciben la denominación de Estados “plurinacionales”. India es el ejemplo más representativo, otro es Nigeria.

En Europa, los movimientos separatistas de finales del siglo XIX y principios del XX, entre ellos, el irlandés, fueron el resultado del proceso de modernización social y económica que experimentó el continente en esa época, pero también se sumaron las tensiones y contradicciones lógicas de un contexto territorial donde se desarrollaba una transformación

relevante. En Irlanda, se solaparon las reivindicaciones históricas con los nuevos medios de comunicación, con la particularidad lingüística y con una organización interna que distinguía a la comunidad nacional. Sin embargo, el movimiento separatista irlandés se puede definir como un “nacionalismo de respuesta”, es decir, que se originó como una expresión de la crisis de identidad de una cultura, amenazada por la misma modernización. La defensa de su origen celta (que incluye la lengua) fue el inicio de las reivindicaciones y es lo mismo que les sirve para su difusión (Luque, 2011).

Peter Taylor y Colin Flint (2002) también afirman que en Europa se localiza el mayor número de Estados “uninacionales”, mientras que en África predominan los “plurinacionales”, lo que es una consecuencia de la imposición de las fronteras coloniales. En décadas recientes, en distintos Estados de Europa occidental, la característica sobresaliente es el resurgimiento de nacionalismos de minorías que reclaman su independencia. Los modelos de desarrollo político y económico de los Estados europeos parecían conducir a la conformación de una comunidad única. Por el contrario, los nacionalismos separatistas con intenciones de autonomía, están presentes y crecen en número al interior de la Unión Europea. En particular, con la desintegración de la ex URSS, adquieren relevancia los nacionalismos como eje canalizador de nuevos Estados. Mientras transcurre este proceso de renovación nacionalista en el este europeo, el oeste de Europa no permanece inmutable. Así en España, Reino Unido, Bélgica o Francia emergen diversas prácticas políticas de corte nacionalista. Lo más preocupante es la manifestación de violencia hacia el Estado expresada en la lucha de los vascos en España, el conflicto del Ulster en Reino Unido o el movimiento separatista de Córcega en Francia (Taylor y Flint, 2002). Otra forma de expresión nacionalista está representada por la oposición política partidaria como la aplicada en Galicia (España), Escocia (Reino Unido) o en Alsacia (Francia).

Estado-nación y ciudadanía

La concentración de poder en la institución dual del Estado-nación ha sido un proceso muy complejo y contradictorio que sigue en curso. Las dos instituciones, el Estado y la Nación, tienen una relación particular con el espacio geográfico en el cual se desarrollan las múltiples interacciones sociales, políticas y económicas que definen el territorio, de tal forma que este es de gran importancia en la configuración estatal. Todas las instituciones, de mayor o menor importancia, utilizan el espacio y actúan en él; pero sólo el Estado y la Nación están relacionados con un

segmento del espacio, un territorio particular, un lugar determinado. El poder de los Estados se ha basado siempre en el territorio, de hecho, en el sistema mundial moderno, el Estado se define por la posesión de un territorio soberano. Según Benedict Anderson (1993), el nacionalismo es formalmente una ideología territorial y es inconcebible una nación que no tenga hogar nacional. La conjunción de esas dos esencias territoriales - el territorio de soberanía se puede considerar equivalente a la patria nacional - es lo que ha hecho que sea posible la institución dual del Estado-nación.

La política del Estado es una política del lugar, sus acciones se vinculan con una comunidad imaginada, con todo lo que ello supone para la identidad de los individuos. El Estado-nación proporciona a los individuos - a sus ciudadanos, a sus nacionales - una identidad espacio-temporal fundamental. Ahí reside el poder del Estado-nación, el eje en torno del cual gira la política del sistema mundo moderno.

En conjunción con el nacionalismo, el siglo XX se caracterizó por el fortalecimiento de la ciudadanía. Durante el desarrollo del “Estado de bienestar”, tal como expresa Saskia Sassen (2010), el avance del capitalismo se sustentó en las luchas de los obreros y la distinción de clases, acompañado por legislaciones, normas y derechos aprobados por el Estado, que consolidaron la ciudadanía. Sin embargo, en la actualidad, el debilitamiento del rol del Estado frente a las leyes del mercado, lleva a la reducción de los derechos adquiridos en la etapa anterior, y esto es lo que debilita la relación entre el ciudadano y el Estado. La dependencia del mercado en la acción política y social del Estado, transforma los derechos de los ciudadanos. Al respecto, Sassen (2010), tomando palabras de Saunders, dice que:

(...) la ciudadanía que se inscribe en las instituciones del Estado de bienestar es un amortiguador contra los caprichos del mercado y las desigualdades del sistema de clases. Ahora bien, en el Estado moderno típico, la ciudadanía se basa en la obligación individual de aportar con impuestos al sistema estatal de suministros. (...) Tales eran los supuestos del modelo dominante de ciudadanía en el Plan Marshall, que, no obstante, se han visto seriamente debilitados por la globalización y el ascenso del mercado como mecanismo preferido para el tratamiento de un número creciente de cuestiones sociales (p. 359).

Estado-nación y globalización

El Estado-nación, en el contexto de la actual globalización, mantiene una tensión que gira en torno a la aceptación de la diversidad socio-cultural y el resurgimiento de identidades culturales propias, en un ámbito

creciente de defensa de los derechos ciudadanos. El peso que adquiere la actual competitividad económica, ejerce una fuerte tensión sobre las funciones del Estado, al tiempo que se desarrollan acciones que reducen los derechos ciudadanos, lo cual debilita la relación recíproca entre ciudadanía y Estado (Sassen, 2010). El Estado-nación resulta una institución donde se gestan los cambios contextuales y también los específicos, vinculados con la ciudadanía. Más profundos aún son los cambios en el caso de las ciudades globales, ya que éstas “(...) son espacios que pueden salir de las jerarquías de escala institucionalizadas articuladas por medio del Estado-nación” (Sassen, 2010, p. 353). En la misma línea de pensamiento, Eric Hobsbawm (2009) sostiene que en Europa, la cuna del nacionalismo, las transformaciones de la economía mundial están terminando con los Estados-nación étnicamente homogéneos.

Los Estados-nación en la Unión Europea

El territorio supranacional constituido por la Unión Europea es un espacio político abierto, es un constructo social que está en un continuo proceso de transformación. Según Jeremy Rifkin (2005), los Estados-nación intentaron asimilar las minorías a las culturas nacionales dominantes, sin demasiado éxito debido a la resistencia de las culturas locales. Estas resistencias locales adquieren protagonismo y presionan sobre las decisiones políticas y económicas, de modo que son incluidas en el análisis de los acontecimientos socio-culturales de la sociedad europea. En este sentido, a partir de un giro en los Estudios posmodernos, se puede advertir que el multiculturalismo abrió otras perspectivas de interpretación, las que se vinculan con la hegemonía del Estado-nación y su ideología como obstáculo para el nuevo contexto de movilidad de los ciudadanos. “Europa es un caleidoscopio de diversidad cultural. Los habitantes de la Unión se hallan fragmentados en un centenar de nacionalidades distintas que hablan ochenta y siete lenguas y dialectos diferentes, lo que convierte a esta región en una de las zonas de mayor diversidad cultural del mundo (Rifkin, 2005, p. 317).

A pesar de la “unidad en la diversidad” proclamada por la Unión Europea, existen múltiples unidades culturales que están dispersas en Europa, y se presentan como “insulares”, es decir, ancladas en determinados lugares. Muchas veces se comportan como xenófobas y sienten temor por el efecto que pueda tener la europeización y la globalización al interior de sus comunidades. La Europa actual, con las múltiples naciones que integran el paisaje cultural, resulta de un proceso de construcción social que como tal, está profundamente imbricada con el territorio.

La Unión Europea está atrapada entre la vieja política de los territorios limitados y la nueva política del espacio global. La Unión está tratando de encajar las realidades globales, políticas y comerciales que están surgiendo con las constricciones que le imponen sus miembros, unos miembros cuya autoridad y legitimidad está impregnada de territorialidad. (Rifkin, 2005, p. 341).

En el nuevo diseño de la trama política de la Unión Europea, tanto a escala infraestatal como supraestatal, se presentan alteraciones significativas en el estatus tradicional de ciudadano/a. La ciudadanía tiende a fragmentarse al interior de los Estados-nación y, al mismo tiempo, a globalizarse a escala transnacional. Por definición, “ciudadano europeo” es cualquier persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión Europea (UE) complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla. Este estatus de ciudadanía fue establecido en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea desde 1992, que establece una serie de derechos: libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la UE, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, protección diplomática y consular, entre otros derechos ciudadanos.

Por “ciudadanía” se entiende un conjunto de prácticas jurídicas, políticas, económicas y culturales, que definen a una persona como miembro de un Estado-nación. “Según el derecho internacional, cada Estado puede determinar a quién considerará ciudadano. Las leyes nacionales que definen la condición de ciudadano varían de modo significativo según el Estado, al igual que las definiciones de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía” (Sassen, 2010, p. 355). El reconocimiento del estatus jurídico-político de ciudadano es la combinación de identidad nacional y territorio, y constituye el componente esencial de la ciudadanía nacional. De acuerdo con Iker Barbero González y José Ariza (2010), la ciudadanía nacional se basa en la defensa de la nación como forma de identidad y cohesión de una población que se asienta en un territorio claramente delimitado, que se organiza bajo la forma política de un Estado. Es el Estado el que le reconoce a un individuo su estatus jurídico y político sobre la base de criterios subjetivos (identidad nacional) y objetivos (nacimiento, o permanencia prolongada dentro de las fronteras nacionales). Esto supone que los individuos se identifican con la Nación y comprometen su lealtad. Sin embargo, como consecuencia de las transformaciones globales y, especialmente, los cambios generados por las migraciones contemporáneas, no sólo emergen ciudadanía desnacionalizadas o desvinculadas del Estado-nación, sino que este modelo

tradicional resulta poco apropiado para responder a las demandas y prácticas sociales actuales.

La construcción de la Unión Europea como un ente político y jurídico supranacional, pone en riesgo el concepto de ciudadanía. Se podría hablar de una “ciudadanía desterritorializada” ya que no existiría un vínculo nacional directo con los países miembros. Tal como sostiene Linda Bosniak, “(...) no podemos ya hablar con sentido de una ciudadanía nacional, sino de distintas formas de ciudadanía desnacionalizada” (Soysal, Bauböck y Bosniak, 2010, p. 22). Pero además, dentro de los Estados miembros existen comunidades nacionales minoritarias y comunidades inmigrantes. Estos aspectos parecen dificultar el proceso de construcción de una ciudadanía comunitaria.

Lo que hace que el sueño europeo sea tan interesante y problemático es el hecho de que trate de acomodar tanto los derechos humanos universales como los derechos culturales, de carácter más regional, bajo un mismo techo político. Esto difiere notablemente del proyecto de estado-nación, cuyo propósito estaba limitado a la protección de los derechos individuales de propiedad y al amparo de las libertades civiles, así como a la asimilación y a la integración de los subgrupos culturales en una única identidad nacional (Rifkin, 2005, p. 310).

El rediseño del mapa político de Europa

A partir de la caída del Muro de Berlín (1989) y el derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el mapa político de Europa se transformó rápidamente. En cada uno de los Estados que pertenecían al bloque soviético, distintos sectores de la sociedad civil se movilizaron al tiempo que se debilitaron las unidades estatales como núcleo. Es entonces, cuando hacen eclosión los nacionalismos, localismos, etnicismos y racismos. La mayoría de las repúblicas soviéticas eran multiétnicas y plurilingües. La disolución política y económica es también una disolución socio-cultural. En poco tiempo, se multiplicaron naciones y Estados en el este de Europa y en el territorio de la ex URSS.

Las solicitudes de autonomía, independencia y autogobierno se replicaron en una amplia región de Europa centro-oriental. “La construcción nacional y la construcción del Estado en estos países se han caracterizado por el predominio de un grupo étnico y/o cultural y la asimilación de otros (...)” (Meleshkina en Moreno y Lecours, 2009, p. 225). Las diversas comunidades de esta región se manifiestan en términos de nacionalismo que van desde nacionalismos tolerantes a otros más extremos. La caída del Muro de Berlín y la desintegración de la ex URSS favorecieron

la conformación de varias repúblicas. En este contexto, es representativo el complejo proceso de desintegración de Yugoslavia, que parecía haber finalizado con la organización de las repúblicas de Bosnia, Croacia, Eslovenia y Macedonia. Sin embargo, la declaración de las independencias de Montenegro en 2006 y Kosovo en 2008 puso en evidencia que los movimientos nacionalistas tienen renovadas fuerzas en esta región de Europa. Sin embargo, también en otras regiones se manifiestan reivindicaciones territoriales como las respaldadas por los nacionalistas escoceses, los flamencos, los catalanes, los vascos, los gallegos o los galeses, entre otros. De acuerdo con Octavio Ianni, en la Europa contemporánea “(...) el nacionalismo continúa siendo una fuerza social, económica, política y cultural decisiva” (Ianni, 1999, p. 100).

Estos movimientos subyacentes en la Unión Europea indican que mientras la trama política y económica es cada vez más cerrada y firme, la socio-cultural es aún muy débil, pues sigue pendiente la difícil experiencia de convivencia intercultural. Se presenta una clara paradoja: el proceso de construcción territorial comunitaria lleva más de medio siglo, con importantes logros políticos y económicos; sin embargo, no ha logrado desarrollar la capacidad de contener a todas las identidades locales y favorecer una amplia participación ciudadana. Esta organización supranacional sigue funcionando como una Europa de los Estados-nación y continúa pendiente el diseño de políticas de reconocimiento de la multiculturalidad que favorezcan una participación amplia de la población en la gestión territorial a escala local, desde su rol de ciudadanos europeos.

Tal como lo expresa Marc Augé (2007), frente a un mundo globalizado, se corre el riesgo de quedar atrapado en las antiguas divisiones espaciales (fronteras, culturas, identidades) que siempre han sido el fermento activo de los enfrentamientos y la violencia. Las instituciones y las normas comunitarias carecen de respuestas satisfactorias a estos problemas, y particularmente, no expresan soluciones prácticas para los ciudadanos que conviven día a día con los problemas de la UE. Las políticas y acciones aplicadas en la gestión del territorio comunitario no satisfacen todas las demandas y no responden de igual modo en todas las regiones a la aceleración del proceso de globalización. Muchas acciones continúan centradas en la interpretación de la dinámica de la población en el territorio, en la preocupación por las fronteras, por los migrantes, por el desarrollo de las regiones. Al mismo tiempo, el proceso de construcción social de una comunidad multicultural parece estar lejano.

Cabe preguntarse ¿por qué las minorías localizadas territorialmente siguen sosteniendo los movimientos nacionalistas y las reivindicaciones

de autonomía con el propósito de constituirse en Estados-nación? La respuesta parece centrarse en los problemas impuestos por el proceso de globalización en sus más amplias expresiones territoriales, a lo que se suman los movimientos migratorios, los cuales están transformando de manera acelerada la organización territorial y fundamentalmente, la composición étnico-cultural. Dichos procesos actúan como estímulos que llevan a desplegar mecanismos de defensa por parte de los grupos nacionalistas. Muchos de ellos sostienen que el Estado-nación es la única institución con marcos legales adecuados para resolver los problemas territoriales considerados como una amenaza a la supervivencia de las naciones. Otros se refugian en la participación a través de partidos políticos que brindan la oportunidad de articular la defensa de los conflictos territoriales. De modo que el nacionalismo tiene un amplio campo de acción y probablemente, seguirá aumentando sus intervenciones en la arena política de la UE. Pero tal vez ya no es el momento histórico para preocuparse por fijar límites y fronteras, las acciones políticas transversales por arriba de los límites estatales parecen constituir el camino más seguro para lograr sus objetivos. En síntesis, el nacionalismo contemporáneo es un fenómeno complejo y en la medida que emerge en distintas regiones, significa un desafío para cada uno de los Estados-nación y para la Unión Europea.

El diseño del mapa político de Europa no se completa, los territorios autónomos son una construcción social incompleta cuya dinámica es articulada por la mayor o menor fuerza de las reivindicaciones nacionalistas. Es así como la trama del territorio se sigue dibujando y redibujando aunque el resultado final es incierto.

Nacionalismos en el territorio europeo

Los aportes de la UE y su predecesora la Comunidad Europea, se vinculan con la creación de órganos y normas que articulan las relaciones que superan el nivel de decisión de los Estados. Este principio de construcción social comunitaria, no incluye las demandas de los principios nacionalistas, dado que son los Estados los que garantizan la existencia de las naciones. La evolución de la entidad supranacional permitió el desarrollo de un nuevo marco internacional para resolver las reivindicaciones nacionales, y se alejó del contexto de las ideologías nacionalistas, propias del siglo XIX y principios del siglo XX. A partir del Tratado de Maastricht, se instaurara la ciudadanía europea, donde los ciudadanos de cada uno de los Estados y también las minorías existentes, pueden compatibilizar sus rasgos culturales, lingüísticos, étnicos o religiosos, y

adquirir derechos políticos comunes que los convierten en iguales frente a instituciones comunitarias.

Otro avance en la institucionalización de los nacionalismos, es la participación de los partidos políticos que expresan las reivindicaciones nacionalistas. Esta participación en los parlamentos permite su expresión política y la defensa de sus derechos, e impide el desarrollo de estrategias radicalizadas¹.

La realidad de las naciones en la UE ha evolucionado notablemente en las últimas décadas. Desde la disolución de la ex URSS, se aceleró este proceso de efervescencia que afectó a las diversas naciones. Las transformaciones están vinculadas con la evolución política, territorial y cultural de cada una de estas realidades territoriales de escala local. Al respecto, se pueden identificar algunos de los nacionalismos emergentes, que constituyen la nueva cartografía identitaria en el seno de la UE:

- *Escocia*. Desde hace más de ochenta años el Partido Nacional Escocés (SNP según su sigla en inglés) trabaja para lograr la independencia de Gran Bretaña. “Tras obtener una mayoría sin precedentes en el Parlamento Escocés en 2011, el SNP se aseguró la realización de un referéndum nacional para dirimir la pregunta ¿debe Escocia ser un país independiente?” (Graves, 2014, p. 40). Se trata de un partido político que impulsa un nacionalismo cívico, progresista, inclusivo y descentralizado. En septiembre de 2014 se concretó el referéndum cuyo resultado fue 55,3% de los ciudadanos votaron por seguir siendo parte del Reino Unido.
- *Cataluña*. Ubicada en el este de España, su población constituye el 16% del total (Berentsen, 2000). El gobierno español bloquea la realización del referéndum a la población catalana, cuya consulta popular habilitaría un proceso de independencia. La mayoría de los diputados españoles se opone al proyecto de referéndum sobre la independencia de Cataluña. No obstante, los partidos independentistas catalanes continúan trabajando para hacer realidad la consulta sobre la soberanía.
- *País vasco*. Región, ubicada en el noreste de España, que constituye el 2% de la población total española (Berentsen, 2000), también ocupa un pequeño territorio en el suroeste de Francia. Su lengua es el euskera y no tiene ninguna relación con las latinas del resto de España. “Si se confirma que el fin de ETA es una perspectiva

1 “La decisión del Frente de Liberación Nacional de Córcega (FLNC) de abandonar la lucha armada, después de la desmilitarización del Ejército Republicano Irlandés (IRA) en 2005) y del Movimiento Euskadi Ta Alskatasuna (ETA) en 2011, puso fin a las tres últimas organizaciones clandestinas de Europa Occidental” (Poggioli, 2014, p. 14).

plausible, la cuestión de una independencia política, libre de violencia, podría plantearse desde un nuevo punto de vista en los próximos años” (Chambraud, 2013, p. 52).

- *Valones y Flamencos en Bélgica*. El país está dividido por una frontera lingüística que coincide con la división política en dos regiones: Valonia que reúne el 42% de la población, ubicada al sur con lengua francófona, y Flandes con el 52% de la población, en el norte, con lengua flamenca². “Bélgica, en suma, concitaba todos los ingredientes que han propiciado los movimientos separatistas de Europa: una antigua división territorial, reforzada por una brecha lingüística, igualmente venerable y aparentemente insuperable (...) y sustentada en acusados contrastes económicos” (Judt, 2013, 1.015). En Flandes existen movimientos nacionalistas moderados, por ejemplo el ganador de las elecciones parlamentarias de 2010, el partido Nueva Alianza Flamenca, que no descarta la separación de Bélgica. La línea de fractura que amenaza la unidad está constituida por “(...) la convivencia entre un Flandes más rico, más de derechas y que reclama más autonomía, y una Valonia socialista y federalista” (Stroobants, 2013, p. 50).
- *Córcega*. Los habitantes de la isla mediterránea, los corsos, constituyen el 1% de la población francesa (Berentsen, 2000). Desde siempre se han manifestado en descontento con su pertenencia a Francia. Además de cuestiones culturales como la lengua - más cercana a un dialecto italiano que al francés -, la religión católica también es motivo de diferenciación. Por su parte, los procesos de modernización y desarrollo económico que caracterizan a Francia, no han influido en la calidad de vida de la población de Córcega.
- *Bretaña*. Ubicada en la península de Bretaña, en el noroeste de Francia, los bretones representan el 3% de la población total (Berentsen, 2000). Tienen una lengua y una herencia cultural de origen celta. En la actualidad, la mayor parte de la población es bilingüe, habla tanto francés como bretón. Otra diferencia está marcada por la práctica del catolicismo, a diferencia del laicismo que predomina en la región de París.

2 “Bruselas - Halle - Vilvoorde (BHV) es un distrito judicial y una circunscripción electoral que agrupa a las 19 municipalidades de la región de Bruselas Capital (bilingüe) y 35 municipios de Brabante flamenco alrededor de Halle y Vilvoorde (de habla neerlandesa)” (Stroobants, 2013, p. 50).

Los dilemas nacionalistas persisten y emergen en toda Europa³. Las identidades y los anhelos territoriales comunes, de comunidades homogéneas culturalmente, conviven con la realidad de los Estados-nación multinacionales. Estas manifestaciones tendientes a balcanizar Europa, constituyen el problema de los Estados, los cuales intentan conservar el orden político y democrático en el contexto de una unidad supranacional.

Irlanda en la Unión Europea

El nacionalismo irlandés

Aunque el nacionalismo tiene que ver con sistemas culturales más amplios, no hay duda de que es una ideología política que se fortalece con el surgimiento de los Estados-nación. Las sociedades se han mantenido unidas por algo más que la mera delimitación geográfica. La población de los antiguos imperios-mundo se componía de “comunidades imaginadas”, integradas por una ideología religiosa (lenguaje sagrado). En la Europa del siglo XX, la Nación sustituye a la religión como sistema cultural en la que podía encontrar su identidad. La religión dejó de ser el eje de las comunidades imaginadas y la Nación la desplaza en su papel cultural. En continuidad con las ideas de Benedict Anderson (1993), puede decirse que la nueva fuerza que adquiere la comunidad imaginada fue posible gracias a la convergencia del capitalismo con la imprenta, tecnología que tuvo un fuerte impacto en las múltiples lenguas europeas. Desde 1870 y hasta 1920, es cuando las lenguas pasan a tener importancia para definir comunidades nuevas. Por aquel entonces, el pluralismo asociado a la compleja mezcla cultural europea estaba disminuyendo a través de la prensa, que creaba lenguajes literarios o lenguajes de imprenta. Además, las burocracias estatales crearon la necesidad de leer y escribir en las “lenguas del Estado”. Esa burguesía alfabetizada disponía en la segunda década del siglo XIX, y tal vez antes, de un modelo de Estado nacional independiente y así lo hicieron hasta convertir el siglo XIX en el siglo de los nacionalismos.

Antes de la conformación de los Estados-nación, las naciones pequeñas estaban bajo el control de las grandes. Durante el apogeo del Imperio Británico, Irlanda constituía un “pequeño territorio” dentro de la unidad británica hasta la decadencia del imperio. Seán Golden (2012, p. 4), expresa que:

3 Además de las reivindicaciones nacionalistas mencionadas, existen otras tales como: en Francia, Occitania; en España, Galicia; en Reino Unido, Gales; en Italia, Padania (Berentsen, 2000).

En la historia europea el estado-nación como entidad política era definido por oposición a los imperios continentales de Europa, que eran más grandes en términos de territorio y población, multinacionales, multiculturales, multilingües y multirreligiosos. Los imperios europeos fueron considerados como algo obsoleto y lo moderno eran los estados-nación. La emergencia del estado-nación post-westfaliano implicó la desintegración de imperios como el Imperio Austro-Húngaro.

Irlanda mantuvo un estatus de autonomía hasta que se firmó el Acta de Unión que dio lugar a la creación del Reino Unido en 1801, por la cual fue integrada a este territorio. A partir de entonces, distintos sectores de la ciudadanía irlandesa manifestaron su resistencia. Para Golden (2012, p. 4),

(...) la resistencia nacionalista irlandesa a la Unión fue alimentada, por una parte, por la teoría romántica alemana de construcción nacional basada en una identidad cultural y lingüística común (poniendo énfasis en la lengua gaélica y la religión católica como signos de la identidad nativa; la lengua inglesa y la religión protestante como signos de la identidad del invasor) y por la otra, por el republicanismo francés y norteamericano (que provocó una rebelión en 1798 en la que la pequeña burguesía de habla inglesa de origen protestante y los nativos católicos de habla irlandesa lucharon unidos sin éxito para restaurar la condición de estado-nación para Irlanda y provocando, por ende, el Acta de Unión como reacción británica).

A partir de entonces, el enfrentamiento y los conflictos violentos estuvieron presentes hasta 1998. Las reivindicaciones del nacionalismo irlandés, en uno de sus momentos clave, culminó con la ansiada independencia de Irlanda. Sin embargo, esta independencia no involucró todo el territorio de la isla. La cuestión de los territorios del Norte (Ulster) quedó pendiente. Los seis condados que integran la provincia del Ulster eligieron separarse del resto de Irlanda y mantener la vinculación con Gran Bretaña, una situación que no fue aceptada por el Estado Libre de Irlanda como algo permanente. En 1925, se fija la frontera entre ambos territorios. Los católicos irlandeses del Norte entendieron que estaban ante la última injusticia cometida por los británicos. Desde entonces, se desarrolló la lucha por la reunificación de las dos Irlandas: la Irlanda libre e independiente y la Irlanda bajo dominio británico (Ulster o Irlanda del Norte).

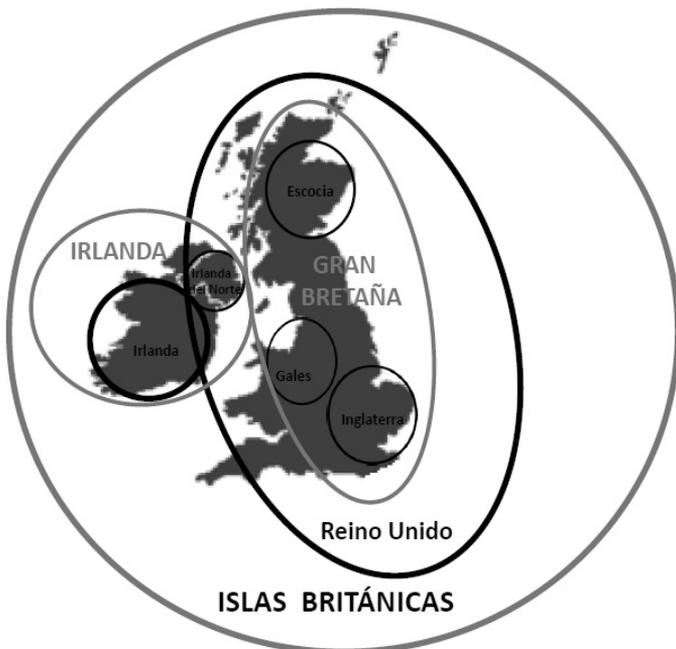
La entidad política de Irlanda del Norte parecía ser el territorio donde debían ejercer la soberanía los protestantes. Los tiempos de violencia transcurridos han llevado a negociar en la actualidad el reparto del poder en lugar de alimentar las diferencias religiosas. Aunque la vida cotidiana

en ciudades como Belfast muestra en su paisaje una clara división entre barrios católicos y protestantes que se expresa en sus “99 muros” y su población considera necesarias las barreras para garantizar la seguridad.

Irlanda y el conflicto con Irlanda del Norte

En el conjunto de las naciones del mundo, las Islas Británicas corresponden a dos unidades estatales. Tal como se observa en la Figura N° 2, Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte forman el Reino Unido, cuyo nombre completo es Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que antes de la independencia de la República de Irlanda, se denominaba Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, porque incluía bajo su soberanía toda la isla. En síntesis, Reino Unido como Estado-nación incluye la isla de Gran Bretaña y el norte de la isla de Irlanda. El otro Estado-nación es la República de Irlanda.

Figura N° 2: Estados-nación en las Islas Británicas



Fuente: Elaboración propia

El análisis de la separación de Irlanda del Norte, dentro de la perspectiva de la Geografía Política, constituye un tema de sumo interés. El conflicto en Irlanda del Norte se produce entre la población católica minoritaria residente en este territorio, que quiere pasar a formar aparte

de la República de Irlanda Unida, y la población protestante, que es mayoritaria en el norte y que, en general, quiere seguir integrada al Reino Unido (Taylor y Flint, 2002).

Es un largo conflicto que desde el año 1966 ha provocado la muerte de más de 3200 personas, entre católicos y protestantes. El Acuerdo de Paz celebrado en 1998 pretendía poner fin a la violencia que caracterizó este territorio durante los últimos treinta años. Se puso fin a la violencia pero no se logró un entendimiento entre las partes, por lo que el conflicto sigue latente:

Producto de una descolonización fallida, Irlanda del Norte es una entidad política condenada a la inestabilidad a causa de la falta total de legitimidad frente a la importante minoría católica, favorable a la unificación de la isla. El acuerdo de paz del 10 de abril de 1998 posee dos denominaciones, lo que en sí ya es un símbolo: “Acuerdo de Viernes Santo” para los católicos y “Acuerdo de Belfast” para los protestantes. Ese plan para compartir el poder fue presentado a los primeros como una etapa hacia la unidad irlandesa y a los segundos como la perpetuación de la división de la isla. Londres y Dublín, artesanos del proceso de paz, apostaban al nacimiento de una cultura de conciliación. Pero las partes no lograron entenderse. Las instituciones están suspendidas desde octubre de 2002, luego de que surgieran sospechas de espionaje de parte del Sinn Fein, brazo político del Ejército Republicano Irlandés (IRA) (Gouverner 2006, p. 24).

Para Peter Taylor y Colin Flint (2002), lo ingenioso del Acuerdo de Paz de 1998, es que se presentó un compromiso constitucional en tres escalas geográficas: para Irlanda del Norte, para la isla de Irlanda y para las Islas Británicas. El arreglo constitucional diseñado consiste en tres modos de organizar constitucionalmente el conjunto de las Islas Británicas: 1) una Asamblea con 108 miembros que representan a Irlanda del Norte y que no debe estar dominada por la mayoría unionista, 2) un Consejo Ministerial que reúne a los ministros de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda para tratar los temas fronterizos, y 3) un Consejo británico-irlandés constituido por los representantes de los gobiernos de ambos países y las nuevas instituciones autónomas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

Estos acuerdos constitucionales permiten a los ciudadanos identificarse con la Nación que elijan sin generar conflictos, esto es sentirse ciudadano irlandés o británico viviendo en Irlanda del Norte. De acuerdo a la expresión de Anderson (1993), este acuerdo debería permitirles a los ciudadanos de Ulster (Irlanda del Norte) considerarse parte de una comunidad “imaginada”: irlandesa o británica.

Los deportes: una forma de integración

La soberanía se manifiesta de un modo particular en los deportes que se practican en las Islas Británicas. Así por ejemplo, Irlanda participa en los campeonatos internacionales de rugby como un Estado-nación unificado, es decir Irlanda e Irlanda del Norte juntas, sin embargo, este último no es un Estado en el sistema Internacional. Lo mismo ocurre con Inglaterra, Gales o Escocia, cuyos equipos representan a sus respectivas “naciones”. Estos acontecimientos tienen que ver con la soberanía de las naciones pequeñas y sus dificultades dentro de la economía global, y en particular, dentro del mundo globalizado de las competencias deportivas.

En el nacionalismo Irlandés, el deporte siempre ha tenido un rol significativo. Para recuperar las tradiciones, los nacionalistas proponían la práctica de los deportes tradicionales de Irlanda como el fútbol “gaélico”⁴ o el “*hurling*”⁵, y al mismo tiempo, se trataba de desestimar la práctica de deportes ingleses, tales como el rugby y el cricket. Del mismo modo, se trató de desanglificar, es decir dejar de usar el idioma inglés e imponer el uso del idioma gaélico (irlandés). En el deporte, este propósito dio sus frutos y hoy en Irlanda se practican los deportes gaélicos, regidos todos por una Asociación Gaélica que se fundó en 1884. Es de destacar que en las competencias anuales entre clubes participan los treinta y dos condados de la Isla, es decir que se integra en el deporte a Irlanda del Norte. Por su parte, los mejores jugadores de fútbol irlandés participan en los equipos de primera división de Inglaterra o de Escocia. Esta articulación de todos los condados de la isla, así como la participación de jugadores irlandeses en clubes de Gran Bretaña, demuestra que en el ámbito de los deportes, la convivencia y la unidad es posible, más allá de los límites político-administrativos y más allá de las diferencias religiosas. Esta situación implica una paradoja, dado que hacia el interior de la isla se practican los deportes gaélicos mientras en competencias internacionales lo hacen a través de deportes británicos. En este sentido Golden (2012, p. 5) sostiene,

4 El fútbol gaélico o balón pesado es un deporte de equipo que se juega fundamentalmente en Irlanda. Es el más popular del país, junto con el *hurling*. El fútbol gaélico se juega en equipos de 15 jugadores en una cancha de césped rectangular con porterías en forma de H a ambos lados. El objetivo principal es anotar puntos pateando o golpeando el balón con las manos e introducirla en la portería rival. El fútbol gaélico es uno de los cuatro Juegos Gaélicos regulados por la Asociación Atlética Gaélica, la mayor y más popular organización de este tipo en Irlanda.

5 El “*hurling*” también es un deporte de equipo de origen celta. Se juega con palos mediante los cuales se golpea una pelota. El juego se practica principalmente en Irlanda y está regido por la Asociación Atlética Gaélica.

El pueblo irlandés aprecia su soberanía nacional, pero ha perdido sus ilusiones acerca de lo que pueda significar la independencia de un pequeño Estado-nación. Mientras tanto únicamente en el mundo de los deportes Irlanda vuelve a jugar una vez más como una nación unida. Irónicamente estos deportes son el rugby y el cricket.

Del “Tigre Celta” a la crisis económica

Irlanda se convierte en Estado miembro de la Unión Europea en el año 1973. Actualmente representa el 1% de la población de la UE y el 1,4 % del Producto Bruto Interno. En las dos últimas décadas del siglo XX, Irlanda protagonizó un período de acelerado crecimiento económico, en comparación con los demás socios europeos, en este período logró superar indicadores socioeconómicos negativos tales como el desempleo y, en general, un desarrollo económico insatisfactorio. Para los inicios del siglo XXI, logró situarse como un país próspero en el contexto de la Unión Europea y también llamó la atención su acelerado crecimiento a escala global situación que llevó a denominarlo “El Tigre Celta”⁶.

Entre los rasgos que permitieron desarrollar el *boom* económico, se destacan: la considerable inversión en educación, el elevado número de población joven y angloparlante, la inversión extranjera directa fomentada por el Estado y, por último, Irlanda se benefició ampliamente de su pertenencia a la Unión Europea. Estas características le permitieron a Irlanda incorporarse de lleno al proceso de globalización y abrir sus mercados con la consolidación de un modelo basado en la exportación de alto valor agregado. Esto no hubiera sido posible si el gobierno irlandés no concretaba los pactos sociales entre los trabajadores y empleadores, consenso sobre políticas públicas y estabilidad salarial. En este sentido, se destaca el rol de los sindicatos,

(...) sindicatos y empresarios jugaron limpio y dieron una bocanada de aire fresco a las empresas. En efecto, desde 1987 existe una cooperación social que une al Estado, al sector empresarial y a los sindicatos, con el objetivo principal de arribar a una moderación salarial. Resultado: costos salariales bajos y sindicatos moderados permitieron barrer con la imagen ancestral de un país rural y perezoso (Lambert, 2010, p. 18).

6 En los años noventa, Irlanda comenzó a denominarse «Tigre Celta». Paul Sweeney, economista y sociólogo irlandés escribió *Celtic Tiger. Ireland’s Continuing Economic Miracle* (1998) y a partir de esa publicación se generalizó el uso de esta denominación.

A finales de 2008, Irlanda se convirtió en el primer país de Europa occidental en entrar en recesión. A pesar del progreso económico, la evolución no estaría exenta de desequilibrios económicos y sociales donde se encuentran las raíces de la fuerte recesión a partir de entonces. El acelerado crecimiento estuvo respaldado por una fuerte demanda interna y por el auge de la construcción, en este sentido, los bancos locales tuvieron una responsabilidad fundamental en la conformación de la burbuja inmobiliaria. Esta situación desembocó en la crisis económica de Irlanda, que se manifiesta con el cierre de empresas, aumento del desempleo, incapacidad de pago de los créditos inmobiliarios, disminución de las exportaciones y nacionalización de las deudas bancarias por parte del Estado, y la puesta en práctica de importantes medidas de austeridad, entre otros aspectos.

Ya nadie habla del milagro, pero la experiencia irlandesa sigue siendo instructiva. Por ejemplo, sobre la cuestión de la eficacia de las políticas de austeridad. La inversión cayó un 15% en 2008 y un 30% en 2009. Bajo la presión de los ajustes presupuestarios, las reducciones salariales y los recortes de las prestaciones sociales, el consumo se desplomó en más del 7% en 2009. Lo que equivale a decir que la actividad económica ha tenido períodos más eufóricos: el PNB cayó un 3 % en 2008 y un 11% en 2009 (Lambert, 2010, p. 19).

Por la forma en que enfrentó la crisis, la enseñanza política que se desprende de la experiencia de Irlanda es la de “bajar la cabeza y lanzarse hacia delante”, por utilizar el idioma del rugby. Superar la crisis actual mediante la austeridad que aplica el gobierno permite salir del problema coyuntural, queda pendiente abordar las diferencias estructurales más profundas.

Entre las preocupaciones pendientes, una se refiere a la cuestión sobre cómo sale Irlanda del programa de la Troika, es decir cómo logra desendeudarse en el corto y mediano plazo, pero más grave aún, cómo va a refuncionalizar su sector bancario, restablecer un sistema de atención de salud eficiente o reparar los daños sociales causados en las ciudades de todo el país. Las políticas públicas para resolver estos problemas no vendrán de organismos internacionales o de la Unión Europea, la gestión de estos riesgos sociales y las estrategias de crecimiento económico son endógenas. Así como también son específicas las formas de transitar los problemas vinculados con el nacionalismo irlandés.

Consideraciones finales

Es posible afirmar que en Irlanda la dimensión política y la económica del Estado están separadas. La pertenencia a una unidad supranacional como la Unión Europea implica adecuar la estructura económica a los requerimientos de la política de la eurozona. En lo político, la disolución de la concepción de Estado-nación dentro de la estructura supranacional de la Unión Europea fue el pilar que permitió alcanzar el Acuerdo entre Irlanda y el Reino Unido respecto a Irlanda del Norte. El Acuerdo alcanzado en 1998 inició un camino en el que el reclamo de soberanía de Irlanda sobre el territorio del Norte, quedó suspendida. De este modo, se desterritorializó el concepto de identidad irlandesa y se lo separó de un espacio nacional unificado que geográficamente abarcara toda la isla. La identidad irlandesa en Irlanda del Norte quedó definida como una autoidentificación voluntaria. Los ciudadanos que viven en el Ulster tienen la libertad de elegir una identidad irlandesa con su respectivo pasaporte, o una identidad británica, de acuerdo a los sentimientos de pertenencia. La diáspora también es incluida en la definición de una identidad colectiva globalizada.

A partir de los nacionalismos emergentes identificados, se plantean múltiples interrogantes que permiten tomar dimensión de la problemática de la soberanía y de las identidades nacionales en el complejo contexto de la política comunitaria y en la actual crisis económica que atraviesa esta entidad supranacional.

Bibliografía citada

- AlSayyad, N. y Castells, M. (2003). *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*. Madrid: Alianza.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: FCE.
- Agnew, J. (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama.
- Augé, M. (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Barbero González, I. y Ariza, L. J. (2010). Ciudadanía más allá del Estado-nación: pertenencia y derechos en un mundo global. En Soysal, Bauböck y Bosniak (2010). *Ciudadanía sin nación* (pp. 27-122). Bogotá: Kimpres.

- Berentsen, W. (2000). *Europa contemporánea. Un análisis geográfico*. Barcelona, Omega.
- Chambraud, C. (2013). Sur de Europa. España, un regionalismo constitucional. En *El Atlas de la Minorías. Le Monde Diplomatique* (pp. 52-53). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Denis, J. P. y Nouchi, F. (Eds.) (2013). *El ATLAS de las minorías. Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Golden, S. (2012). Entre el Rugby y el Cricket: ¿Qué soberanía queda para las pequeñas naciones?, *Notes Internacionales CIDOB*, N° 50. Marzo 2012 [en línea]. Última consulta: 15/04/ 2013.
- Gouverneur, C. (2006). Segregación en Irlanda del Norte. De la guerra civil al Apartheid. *Le Monde Diplomatique*, julio, 24-26.
- Graves, D. (2014). Los dilemas de Escocia, en Cassen, B. y J. Natanson (Comp.). *Gran Bretaña. El reino de las finanzas*. Explorador N° 4, Segunda Serie. *Le Monde Diplomatique*, (pp. 40-41).
- Hobsbawm, E. (2009). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Ianni, O. (1999). *La era del globalismo*. México: Siglo XXI.
- Judt, T. (2013). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Lambert, R. (2010). Las cuatro vidas del modelo Irlandés. *Le Monde Diplomatique*, octubre, 18-19.
- Meleshkina, E. (2009). La democratización en los países postsoviéticos del este de Europa y las políticas nacionalizadoras. En Moreno, L. y Lecours, A. (eds.). *Nacionalismo y democracia. Dicotomías, complementariedades, oposiciones* (pp. 225-252). Madrid: Gráficas/85 S.A.
- Ortega Valcárcel, J. (2000). *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. Barcelona: Ariel.
- Poggioli, P. (2014). ¿Adiós a la lucha armada? *Le Monde Diplomatique*, octubre, 14-15.
- Stroobants, J. P. (2013). Europa Occidental. Flamencos y Valones, divorcio en Bélgica, en *El Atlas de la Minorías, Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires: Capital Intelectual. 50-51
- Taylor, P. y Flynt, C. (2002). *Geografía política. Economía-mundo, estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.
- Rifkin, J. (2005). *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Buenos Aires: Paidós.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes Medievales a los ensamblajes Globales*. Buenos Aires: Katz.
- Soysal, Y.; Bauböck, R. y Bosniak, L. (2010). *Ciudadanía sin nación*. Bogotá: Kimpres.

- Sweeney, P. (1998). *Celtic Tiger. Ireland's Continuing Economic Miracle*. Cork: Oak Tree Press.
- Zusman, P; Lois, C. y Castro, H. (Comp.) (2007). *Viajes y Geografías*. Buenos Aires: Prometeo.

Bibliografía recomendada

- Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las Minorías*. Barcelona: Tusquets.
- Bauman Z. (2006). *Europa. Una aventura inacabada*. Madrid: Losada.
- Bauman Z. (2009). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Buenos Aires: Katz.
- Beck, U. y Grande, E. (2006). *La Europa Cosmopolita. Sociedad y Política en la Segunda Modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Craig C. (2007). *Nacionalismo*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- De Regoyos, J. (2011). *Belgistán. El laboratorio Nacionalista*. Barcelona: Ariel.
- Galli, C. (2010). *La Humanidad Multicultural*. Buenos Aires: Katz.
- González-Coloma, Á. (2010). El ejemplo irlandés ante la crisis financiera, en *Real Instituto Elcano*, Área Economía y Comercio Internacional. ARI 89/2010 [en línea] Última consulta: 10/ 04/ 2013).
- Gouverneur, C. (2001). Irlanda del Norte sigue esperando la paz, *Le Monde Diplomatique*, abril, 22-23.
- Habermas, H. (2012). *La Constitución de Europa*. Madrid: Trotta.
- Arendt, H. (2005). *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. (2006). *Fronteras territoriales*. Madrid: Trotta.
- Moreno, L. y Lecours, A. (Eds.). (2009). *Nacionalismo y democracia. Dicotomías, complementariedades, oposiciones*. Madrid: Gráficas/85 S.A.
- Nogué, J y Romero, J. (Eds.). (2006). *Las otras Geografías*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Perry, A. (2012). *El nuevo Viejo Mundo*. Madrid: Akal.
- Sassen, S. (2003). *Contradeografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Smith, A. y Máiz, R. (2003). *Nacionalismos y movilización política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tagore, R. (2013). *Nacionalismos. Todas las grandes naciones de Europa tienen sus víctimas en otras partes del mundo*. Buenos Aires: Taurus.
- Wallerstein, I. (2007). *Universalismo europeo. El discurso del poder*. México: Siglo XXI.

Migraciones, derechos humanos y políticas de la Unión Europea

Stella Maris Shmite

(...) la pluralidad cultural y étnica de origen supuestamente no europeo comienza a inquietar a muchos ciudadanos de Europa. Cuando se desdibuja la identidad propia resulta mucho más difícil aceptar la ajena, y cuando sentimos que sobre ella se cierne una amenaza, la reforzamos de un modo que no admite negociaciones (AlSayyad y Castells, 2003, p. 23).

Introducción

El propósito de este capítulo es analizar la política migratoria implementada por la Unión Europea y su evolución desde 1945 hasta la actualidad, caracterizada por un fortalecimiento creciente de los controles fronterizos. La revisión documental de la normativa de la Unión Europea vinculada con la migración se realiza a través del Diario Oficial de la Unión Europea y el Centro de Documentación de la Unión Europea. El análisis propuesto se realiza en relación con el marco legal internacional vinculado con los Derechos Humanos.

En el contexto del capitalismo como fuerza modeladora del espacio mundial, y las relaciones sociales que se generan bajo el régimen de mercado, constituyen procesos de cambio en la normativa institucional. Tal como explica Milton Santos (2000), las propias exigencias del intercambio internacional hacen que las leyes del mercado y sus normas jurídicas acompañadas del derecho internacional y nacional; junto a operadores privados, más o menos de acuerdo con el Estado, organicen un sistema de normas jurídicas. Éstas influyen en el campo de las relaciones sociales, e intervienen en el campo de la gestión, la tecnología, el consumo y los modos de vida. Las decisiones políticas, convertidas en normas jurídicas, influyen en las relaciones espaciales y, de esta manera, se van construyendo y organizando los territorios.

Soberanía y migraciones

La migración, ya sea considerada como la movilidad de capital humano entre regiones del mundo (hacia y desde la Unión Europea) o como circulación dentro de los límites de la unidad regional (dentro de la Unión Europea), lleva a la implementación de políticas migratorias “(...) que ponen en tela de juicio nociones como *supranacionalidad* y *soberanía*” (Papadodima, 2011, p. 190). Paralelamente al avance de las políticas comunitarias en materia de migración, se afianza el concepto de

ciudadanía europea y la distinción entre los ciudadanos europeos y los extracomunitarios.

Para José Luis Iglesias Buhiguer (1974), la supranacionalidad es un mecanismo autónomo de decisión jurídica vinculante para todos los Estados miembros. Desde esta perspectiva, el rol de los Estados en el control de las fronteras pasa a formar parte de un entramado normativo común que dio lugar a la configuración del espacio Schengen, una frontera que aplica los mecanismos de control para el ingreso al territorio comunitario y, al mismo tiempo, libera la circulación de bienes y personas en el interior de la Unión Europea.

La configuración de un espacio supranacional implica la transformación de la soberanía territorial, dado que se pasó de fronteras que definían el poder soberano de los Estados, a una frontera desterritorializada, que deja de estar en los límites geográfico-administrativos de los Estados, y se territorializa allí donde se instalan los mecanismos de control. “Procesos como la unificación europea han modificado los procedimientos que habían convertido a las fronteras territoriales en una institución, y han evidenciado la diferencia entre la frontera como línea de separación entre territorios (en inglés, *boundary*) de la frontera como zona o lugar de control (*border*)” (Fernández Bessa, 2008, p. 8). En este sentido, la frontera como “(...) lugar vivo que une y enlaza territorios, proyectos, comunidades, personas” (Khader, 2010, p. 115) ya no es así para la Unión Europea. La frontera sur del Mediterráneo se está transformando y paulatinamente, ha dejado de ser una frontera viva, integrada e interdependiente para transformarse en una barrera, en una línea de ruptura.

La inmigración es un fenómeno que afecta el ámbito de actuación de la Unión Europea y de los Estados miembros, y que influye de manera creciente en el diseño de las políticas comunitarias de gestión de la inmigración. La llegada de jóvenes migrantes, en particular de las regiones vecinas como África o Asia Occidental, representa un reto en cuanto a la aplicación de normativas comunitarias, tanto en lo que se refiere a la garantía de los derechos humanos y la integración social de los migrantes legales, como asimismo, por la gestión y/o control de los crecientes flujos de migrantes indocumentados que presionan por incorporarse al territorio supranacional.

La movilidad dentro de la Unión Europea se produce por la existencia de distintos niveles de cohesión territorial que se expresan en desigualdades sociales y/o desequilibrios territoriales. Tal como se analizó en el capítulo anterior, la Unión Europea está conformada por un núcleo de países centrales que presentan asimetrías con otros países miembros

(países periféricos). De acuerdo a lo expresado por Giordano y otros (2008), la integración económica conduce inevitablemente, al incremento de la polarización, proceso que impide la convergencia y reciprocidad de las políticas comunes. Para el caso concreto de las migraciones, “(...) los países con mayor desarrollo y capacidad de financiación, se encargan del diseño de las políticas de cohesión regionales y por ende de la formulación de políticas orientadas a la incidencia hacia la migración interna e internacional” (Papadodima, 2011, p. 190). En el lugar donde las asimetrías son más evidentes, la migración se regula por las necesidades de mano de obra de los países centrales (principal destino de los migrantes), al tiempo que los países periféricos, situados en las fronteras externas de la Unión Europea, presentan mayores dificultades para gestionar y controlar los flujos migratorios de origen externo. De este modo, en la periferia de la Unión Europea se aplican restricciones al ingreso de extranjeros y es en las fronteras exteriores donde emergen las tensiones territoriales y los problemas más relevantes en relación con los flujos de migrantes irregulares.

Los derechos de los migrantes

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es, desde hace más de medio siglo, el principal referente como fuente de derechos de las personas. Todos los principios sobre derechos y libertades fundamentales, están contenidos en el texto de dicha Declaración. En el Artículo N° 1 indica: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (UNESCO, 2008, p. 11). En este marco, no debería existir la distinción entre migrantes regulares e irregulares, y debería prevalecer el pleno reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas.

El Artículo N° 2 por su parte, afirma: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (UNESCO, 2008, p. 11). El mismo artículo declara que no se debe realizar ninguna distinción entre las personas “(...) fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía” (UNESCO, 2008, p. 11). De modo que, teniendo en cuenta esta

norma, la condición jurídica del migrante debe fundarse en el principio de igualdad, sin establecer distinciones entre nacionales y extranjeros, o entre extranjeros en situación regular e irregulares.

El Artículo N° 13 establece dos derechos básicos de los migrantes: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (UNESCO, 2008, p. 14). En el contexto de la UE, este derecho básico es aplicado únicamente a los migrantes que se encuentran en situación regular.

El Artículo N° 15 refiere a la nacionalidad y expresa dos principios al respecto: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad” (UNESCO, 2008, p. 15).

Para otorgar mayor fuerza legal a la Declaración de los Derechos Humanos, en 1966 se firmaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se establecen los denominados “derechos de primera generación” y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referidos a los “derechos de segunda generación”¹. En el primero de estos Pactos (Derechos Civiles y Políticos) se hace referencia a los derechos que tienen las personas migrantes que se encuentran legalmente en un territorio, con lo cual se expresa una distinción excluyente respecto a los migrantes clandestinos.

El primero de los Pactos mencionados en el párrafo anterior, en el artículo N° 12, establece que las personas que se encuentren registradas en forma legal en el territorio de un Estado tienen derecho a circular libremente dentro de su jurisdicción y fijar en él su residencia. El artículo N° 13 agrega que un extranjero cuya condición sea legal, sólo podrá ser expulsado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. Esta distinción en el tratamiento de los migrantes no está presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sin embargo, se incluye (y se aplica) en cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, en el segundo de los Pactos, referido a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el principio rector es que los derechos

1 Los *derechos humanos de primera generación* se refieren a la libertad y participación en la vida política. Son derechos civiles y políticos que tienen como propósito proteger a las personas de los excesos del Estado. Incluyen la libertad de expresión, de religión, de tener un juicio justo, entre otros. Los *derechos humanos de segunda generación* se vinculan con la igualdad. Son de carácter social, económico y cultural dado que aseguran a las personas igualdad de condiciones y de trato. Incluyen el derecho a trabajar, tener vivienda, educación, atención sanitaria, seguridad social, entre otros. Los *derechos humanos de tercera generación* se vinculan con la solidaridad e incluyen entre otros, el derecho a la paz y a la calidad de vida. El derecho a tener un ambiente sano se incluye en esta categoría (Falcón y Tella, 2003).

corresponden a todas las personas, tanto nacionales como extranjeras, con una excepción explicitada en el artículo 2. Al respecto, dicho artículo establece que los países en desarrollo, teniendo en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, deberán determinar en qué medida garantizan los derechos económicos a las personas extranjeras. Por lo cual se introducen principios legales que abren la posibilidad de aplicación parcial de lo establecido en la normativa jurídica internacional.

De acuerdo a lo expresado en el marco internacional a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales, “(...) los países deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo” (OEA, Resolución N° 03/08, p. 2).

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es un tratado de la ONU que busca el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. Esta convención, firmada el 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 1 de julio de 2003.

Otro documento de referencia vinculado con las migraciones es la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (60/227) sobre Migración Internacional y Desarrollo aprobada en 2006. A partir de esta Resolución y por recomendación del Secretario General, la Asamblea General de Naciones Unidas celebró sucesivos encuentros de trabajo para abordar la problemática de las migraciones a escala global. Todas las recomendaciones reunidas fueron los insumos para el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en septiembre de 2006.

En el marco de las acciones de seguimiento del Diálogo de Alto Nivel encomendado por Naciones Unidas, en agosto de 2013, se presentó el informe sobre los derechos humanos de los migrantes (conforme a la resolución 67/172 de la Asamblea), cuyo autor es el Relator Especial de esta comisión de Diálogo de Alto Nivel (ONU), François Crépeau. Dicho informe (ONU, 2013, p. 4) expresa:

La migración es un fenómeno complejo que afecta a la mayoría de los estados del mundo, sino a todos, y está estrechamente vinculada a otras cuestiones de interés mundial, como el desarrollo, la salud, el medio ambiente y el comercio. Los estados han creado marcos internacionales para estas otras cuestiones de interés mundial, reconociendo las ventajas de la reglamentación a nivel internacional, pero, a pesar de la existencia de marcos jurídicos sobre cuestiones de migración, sigue faltando un marco exhaustivo para la gobernanza de la migración.

En este sentido, François Crépeau señala la necesidad de construir un marco legal internacional sobre migración, especialmente un régimen global sobre la gobernanza mundial² de la migración que se focalice en los derechos humanos. Por su parte, advierte que debido a la ausencia de un marco legal exhaustivo, la gobernanza de las migraciones a escala global “(...) se encuentra fragmentada, con distintos enfoques institucionales y marcos normativos relativos a aspectos específicos de la migración, como son los derechos humanos de los migrantes, el tráfico ilícito de migrantes, la trata, los refugiados y los solicitantes de asilo, y la migración laboral” (ONU, 2013, p. 4).

En referencia al marco jurídico, el Relator expresa que, dado que la migración es un “fenómeno multifacético”, el régimen jurídico es complejo y heterogéneo a escala mundial, por lo que se observan diferentes fases de desarrollo en el conjunto de los países. Estas deficiencias se vinculan con la negativa de los Estados a debatir de manera exhaustiva todos los aspectos relacionados con la migración. El autor del informe considera que “(...) el marco jurídico internacional, que incorpora las normas internacionales de derechos humanos, el régimen de refugiados, las normas laborales internacionales y el derecho penal transnacional (el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas), constituye un marco sólido para la formulación de políticas sobre la migración” (ONU, 2013, p. 6). Sin embargo, también advierte que la aplicación de estas normas al interior de cada uno de los Estados es insuficiente, lo cual es un problema relevante.

También el Informe refiere a la aplicación efectiva de los convenios internacionales, y al respecto sostiene que solamente “(...) 46 estados han ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”³ (ONU, 2013, p. 7). En relación con los Tratados Internacionales básicos sobre derechos humanos, todos los Estados “(...) están obligados a respetar los derechos humanos de los migrantes, incluidos los migrantes en situación irregular” (ONU, 2013, p. 7).

2 “La gobernanza mundial se ha definido como las normas, las reglas, los principios y los procedimientos de adopción de decisiones que regulan el comportamiento de los Estados (y otros agentes transnacionales). En la esfera de la migración, la gobernanza asume diversas formas, incluidos las políticas y los programas en materia de migración de los distintos países, los debates y acuerdos entre Estados, los foros multilaterales y los procesos consultivos, y las actividades de las organizaciones internacionales, así como las leyes y normas pertinentes” (ONU, 2013, p. 4).

3 Al 31 de octubre de 2013, los países que ratificaron la Convención son predominantemente países de origen de migrantes (América Latina y África). Para estos países, la Convención es un instrumento legal clave para proteger los derechos de sus ciudadanos en el exterior. Hasta esa fecha, ningún Estado de la Unión Europea ha ratificado este Convenio.

Los derechos de los migrantes en la Unión Europea

Los instrumentos legales que legislan sobre los derechos humanos de los migrantes en el territorio supranacional son el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el Convenio Schengen y el Tratado de Ámsterdam.

En el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, también conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), fue adoptado bajo los auspicios del Consejo de Europa en 1950 para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los Estados miembros acuerdan con los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratifican la firma del Convenio. En el preámbulo, la declaración Universal expresa:

Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen;

Resueltos, en cuanto gobiernos de estados europeos animados por un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del Derecho, a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal (Consejo de Europa, s/f, 5).

Es un instrumento legal muy importante que garantiza la protección de los derechos fundamentales de las personas, sin embargo, tal como queda expresado en el último párrafo de la cita anterior, el Convenio se compromete a asegurar “algunos de los Derechos enunciados en la Declaración Universal” y recorta, de este modo, las garantías establecidas a escala mundial. No obstante, la Convención no se limitó a repetir los principios de la Declaración Universal, sino que enunció y amplió los contenidos, para construir un instrumento legal más específico en algunos aspectos, lo que marca algunas diferencias de aplicación respecto a la Declaración Universal.

La Convención, garantiza particularmente los derechos políticos y civiles, y a su vez enuncia algunos derechos económicos, sociales y culturales. En el texto del documento se describe de modo preciso y detallado

los derechos que se deben proteger, con la indicación de los posibles límites y la creación de normas que cada uno de los Estados aplicarán en su territorio. Desde su firma, la Convención Europea de Derechos Humanos fue ajustada por sucesivos Protocolos. El N° 11, que entró en vigencia en 1998, unificó cambios anteriores y derogó todas las modificaciones anteriores. En la actualidad, entró en vigencia el Protocolo N° 13. Es una normativa en permanente discusión que se modifica en función de la incorporación de nuevos Estados en el marco de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea.

Por su parte, el Convenio Schengen firmado en 1985 y puesto en práctica en 1995, es un instrumento jurídico que garantiza la libre circulación de las personas y, por lo tanto, establece la eliminación de los controles fronterizos entre los Estados miembros. Se establece la creación de una frontera exterior donde se realizarán los controles de ingreso al denominado “Espacio Schengen”. Como veremos más adelante, los Estados que pertenecen a este espacio adoptaron normas comunes en lo relativo al visado, derecho de asilo y control de las fronteras externas, con la finalidad de permitir la libre circulación de personas en el interior y, al mismo tiempo, obstaculizar el ingreso de inmigración irregular en las fronteras externas.

El Capítulo V del Convenio Schengen refiere a las condiciones de circulación de los extranjeros. Al respecto en el texto se define al “extranjero” como toda persona que no sea nacional de los países miembros de la unidad regional. A partir de esta conceptualización, el Convenio establece regulaciones sobre la entrada y permanencia de los extranjeros que ingresan con regularidad al territorio de la UE, y les permite circular libremente mientras el visado tenga validez, por lo que sólo refiere a los extranjeros en condición legal / regular. Quienes no cumplen con esta condición, deberán abandonar el territorio de la UE.

También el Convenio Schengen establece la aplicación de sanciones a quienes ayuden o intenten ayudar a los extranjeros irregulares a ingresar y/o permanecer en el territorio de la UE, transgrediendo las normas sobre ingreso y permanencia vigente (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007).

En 1997 con la firma del Tratado de Ámsterdam que entró en vigor en 1999, se incorporan los principios del Convenio Schengen a la Unión Europea. El texto de dicho Tratado expresa que se deben aplicar “(...) los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y del estado de derecho, principios que son comunes a los estados miembros (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007, p. 124). Con este Tratado, resultan reglamentados todos

los aspectos vinculados con la libre circulación de las personas, control de las fronteras exteriores, inmigración, asilo y articulación judicial interestatal en materia judicial, aspectos que pasan a formar parte del acervo comunitario. Por su parte, a partir de la aplicación de estos principios, el Consejo Europeo se compromete a actuar en caso de discriminación de las personas, cualquiera sea el motivo, e impulsar todas las acciones tendientes a respetar la igualdad entre hombres y mujeres.

Los principios correspondientes a los acuerdos internacionales garantizados por la Organización de Naciones Unidas, junto con la normativa específica de la Unión Europea, constituyen el entramado jurídico que resguarda los derechos humanos de los migrantes que ingresan al territorio comunitario. Con el avance de la construcción política de la Unión Europea, la normativa vinculada con los derechos de los migrantes se fue actualizando al mismo tiempo que se ajustaron los controles fronterizos del territorio comunitario.

La evolución de la política migratoria

La inmigración en la Unión Europea en la actualidad presenta dos tendencias contradictorias. Por un lado, el ingreso de inmigrantes constituye un flujo continuo pero, por otro, las políticas de inmigración implementadas limitan cada vez más el ingreso de extranjeros. En relación con el primer punto, la UE es la región que ocupa el primer lugar en el mundo como receptora de extranjeros. A escala de países miembros, durante el año 2010, Reino Unido recibió el mayor número de inmigrantes (591.000), seguido de España (465.200), Italia (458.900) y Alemania (404.100). Esos cuatro países sumaron el 61,9 % de la totalidad de inmigrantes dentro de la UE-27 (Eurostat 2012).

En cuanto al marco legal, la evolución de la normativa vinculada con las políticas migratorias de la Unión Europea se puede agrupar en tres períodos: el primero, de 1945 a 1973 denominado de “Puertas Abiertas”, el segundo de 1973 a 1992 de “Puertas Cerradas” y desde 1992 a la fecha, la legislación implementada y las acciones desarrolladas dan lugar a la denominada “Europa Fortaleza”.

El período de “Puertas abiertas” se enmarca en el crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial que demandó un flujo significativo de migrantes provenientes de distintos países. Los países receptores de Europa occidental impulsaban el ingreso de extranjeros en su calidad de mano de obra para dar respuesta al crecimiento económico de la posguerra. En este sentido, fue muy importante el aporte de Europa del sur entre los que se destacan los migrantes del sur

de Italia y de España (2.000.000 de personas), yugoslavos (1.500.000), griegos (500.000) y también turcos (1.000.000); no menos importante fue la llegada de inmigrantes de las excolonias como los provenientes de la Commonwealth al Reino Unido (1.500.000), magrebíes a Francia (1.000.000) e indonesios a Holanda. El modelo económico de producción “fordista” sustentado en grandes unidades de producción, el trabajo en serie que demandaba importante cantidad de mano de obra, y la fabricación de bienes de consumo para las masas de obreros, se fortaleció en varios países de Europa Occidental. Este proceso fue acompañado por la regulación económica a través de la intervención estatal (keynesianismo) y los pactos sociales entre los sindicatos y los empresarios, lo que favoreció la construcción del Estado de bienestar. Este modelo de acumulación capitalista sufre una crisis profunda a inicios de los años setenta, crisis que es conocida como la “crisis del petróleo” (1973). Es a partir de esta crisis económica cuando comienzan las restricciones al ingreso de extranjeros.

El segundo período se inicia en 1973, se identifica con la aplicación de políticas migratorias de tipo restrictivas y por esta razón, se denomina de “Puertas Cerradas”. Se origina como respuesta a la triple crisis (productiva, financiera y fiscal) de los años setenta cuando las políticas estatales se orientan a la privatización y reducción de la intervención, se recortan las prestaciones del Estado de bienestar y como elemento clave se flexibiliza el mercado laboral. A partir de 1973, en los países más industrializados de Europa se implementan restricciones a las migraciones y se propicia el retorno de los migrantes a su país de origen. Las limitaciones al ingreso de extranjeros modifican el tipo de flujo de migrantes (legales a ilegales) y comienza a ocupar la escena pública el migrante “clandestino”. Por tal motivo, en el contexto de la Comunidad Europea se construye paulatinamente la representación de la inmigración como un problema. Entre 1973 y 1992, se van a implementar una serie de normas con el propósito de controlar el flujo de extranjeros hacia los países europeos. Simultáneamente a la liberalización de los movimientos y las posibilidades de cambio de residencia para los ciudadanos de los países miembros, se fortalecieron los controles y los ingresos para las personas procedentes de países no miembros.

Desde los inicios de los años noventa, la construcción de una “Europa Fortaleza” parece estar destinada a sostener el Modelo Social Europeo, es decir, resguardar el espacio de prosperidad económica con garantías sociales y jurídicas, frente al avance de los extranjeros provenientes de países pobres, percibidos como una amenaza. En los años noventa, se inicia este tercer período asociado a las acciones de los países europeos

por definir normativas comunes frente a la problemática de las migraciones. En este contexto, se aceleró el proceso de construcción de una Política Migratoria Común, cuyos fundamentos se formularon por primera vez en el Tratado de Maastricht (1992). A partir de este momento Europa se presenta ante el mundo como una “fortaleza” con muros legales y también físicos, difíciles de sortear. A partir de la aprobación del Tratado de la Unión Europea (UE) celebrado en Maastricht (1991), el tema de las migraciones se incorpora firmemente a la normativa comunitaria y se constituye en uno de los pilares de la UE. Por primera vez se considera de interés de todos los Estados miembros la política de inmigración, en especial lo relacionado con el ingreso, estadía y trabajo irregular de inmigrantes provenientes de terceros países. Es importante destacar que en esta política se sientan las bases de la ciudadanía europea y la distinción entre ciudadanos europeos y ciudadanos extracomunitarios (Brumat, 2013).

Normas y acciones: una cronología

A partir de la década del noventa, el recorrido normativo y las acciones en torno a la problemática de las migraciones se pueden interpretar en la siguiente cronología:

- En 1995 se crea en Barcelona la Asociación Euromediterránea (AEM) cuyo propósito prevé acuerdos bilaterales y regionales para promover el desarrollo económico de los países al Sur del Mediterráneo. Desde esta fecha, en sucesivas reuniones se ha tratado de promover una mayor cooperación en el control y gestión de los flujos migratorios, focalizando la frontera del Mediterráneo desde una perspectiva de cooperación y no de ruptura. Se avanzó en el diálogo político y en programas de cooperación que no resultan suficientes. En este sentido, un análisis de las relaciones Euro-Mediterráneas 1995-2000, realizado por Bichara Khader expresa lo siguiente:

Esto exige a la UE un compromiso resuelto en el desarrollo de actividades duraderas con los países mediterráneos, que generen ingresos, ahorro e inversiones. La política actual, centrada exclusivamente en los intercambios comerciales, fomenta ciertamente una mayor aproximación de las economías mediterráneas al mercado comunitario, pero no de ninguna manera puede, por sí sola, sacar a estos países de su letargo. Más allá del comercio, hace falta un “desarrollo compartido”, por retomar la expresión de

Dominique Strauss-Khan, el cual exige una difusión del conocimiento, una mejora de la condición femenina, una gestión eficaz de los recursos hídricos y la puesta en marcha de infraestructuras regionales (2005, p. 19) .

Diez años después de la puesta en marcha de la Asociación Euromediterránea, en 2005 se celebró la Cumbre de Barcelona para evaluar los avances y reforzar los procesos de integración. El eje central de esta reunión fue el tema migraciones. Se trabajó también en la propuesta de políticas de integración regional y en el problema del terrorismo. “De la cumbre surgió una declaración final, en la que los socios se comprometen a avanzar en la gestión de los flujos migratorios, e insisten en la necesidad de mejorar el diálogo entre las culturas” (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007, p. 135).

- En 1997, con el Tratado de Ámsterdam, se incorpora el tratamiento común de los trámites de asilo y de inmigración y se unifica bajo una misma normativa el visado, asilo, inmigración y otras cuestiones vinculadas con la circulación de personas. Lo más destacado es el fortalecimiento del Acuerdo Schengen⁴ (1995), un territorio donde se suprimen las fronteras internas y se unifican las políticas de visado así como los requerimientos de entrada de extranjeros. El objetivo fundamental del Tratado de Ámsterdam fue crear un espacio de libertad, seguridad y justicia común anclado en la experiencia del Acuerdo Schengen, lo que permitió reforzar “(...) la normativa de la UE en materia de libre circulación y suprimiendo la dispersión de sistemas reguladores” (Illamola Dausà, 2012, p. 283).
- En 1999, el Consejo Europeo reunido en Tampere aprobó un sistema común de asilo, con el complemento de una política de incentivo a la migración legal y de lucha contra la migración ilegal (Programa de Tampere 1999-2005). Esta normativa común tenía como propósito la fortalecer un espacio interno de libertad, seguridad y justicia. El programa plurianual acordado por el Consejo

4 “Espacio Schengen” es un territorio constituido por países de Europa que suscribieron el Acuerdo. En ellos se han suprimido los controles en las fronteras interiores y han trasladado los controles a las fronteras exteriores (con terceros países). Toda persona que haya entrado en forma legal por una frontera exterior o resida en uno de los países que aplican el Acuerdo, puede circular libremente. Forman parte Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.

Europeo de Tampere constituye la primera normativa de migración comunitaria.

- El Programa de Tampere propone como prioridades:
 1. la colaboración con los países de origen, a través de un enfoque global de la inmigración, es decir, con el abordaje de los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo, de las regiones de origen y también de tránsito. El enfoque global requiere que las políticas se ocupen de las razones que causan la migración y tomen en consideración los efectos de la emigración en los países de origen;
 2. garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE. Este aspecto hace referencia a la puesta en práctica de una política de integración más decidida, que se encamine a conceder derechos y obligaciones comparables a la que poseen los ciudadanos de la Unión en cuanto a residir, recibir educación, trabajar por cuenta ajena o propia, no discriminación y, en fin, ofrecerles la posibilidad de obtener la nacionalidad. En este sentido Khader, B. (2005). Informe. El partenariado económico euromediterráneo (1995-2005): entre alabanzas y lamentos. Centro de Investigación para la Paz, el Consejo insta a que se incremente la lucha contra el racismo y la xenofobia, invita a la Comisión a elaborar propuestas para luchar contra la discriminación, y anima a los Estados a elaborar programas nacionales contra la discriminación;
 3. la gestión más eficaz de los flujos migratorios. Para ello se deben desarrollar campañas de información sobre las posibilidades reales de la inmigración legal, en estrecha cooperación con países de origen y de tránsito. Los Estados comunitarios deben igualar sus legislaciones sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países.

Este Programa es un paso importante dado que sienta las bases de la política común en materia de inmigración. Sin embargo, también pone en evidencia las dificultades para adoptar una política de inmigración común y coherente en el territorio de la Unión Europea.

- A partir del inicio del siglo XXI, las acciones de la UE están marcadas por políticas de control de la migración clandestina y por la puesta en práctica de los primeros convenios de readmisión con algunos países.

- En el año 2001, mediante la firma del Tratado de Niza que entró en vigor en 2003, se introducen cambios estructurales ante la futura incorporación de los países del centro-este europeo. Mediante los acuerdos alcanzados en el Tratado de Niza se buscaba preparar a la Unión Europea para la ampliación, con la revisión de los Tratados en cuatro ámbitos principales: tamaño y composición de la Comisión; ponderación de las votaciones en el Consejo; ampliación de la votación por mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas. En lo vinculado con la normativa migratoria, se estableció un sistema de cooperación policial y judicial en aspectos penales, así como una normativa vinculada con la prevención y resolución de acciones de racismo y xenofobia.
- En el año 2001, como consecuencia de los atentados terroristas registrados en Estados Unidos, el control de los migrantes se incrementó considerablemente, tanto para el ingreso como para la permanencia de los migrantes existentes en los países de la UE.
- En febrero de 2002, el Consejo de Ministros de la UE aprueba un plan global de lucha contra la inmigración clandestina y también, define acciones para controlar el tráfico de personas.
- En junio de 2002 se celebra la Cumbre de Sevilla donde se proponen a terceros países acuerdos para frenar los flujos de migrantes en el país de origen. Las acciones enunciadas en esta reunión demuestran que el problema de la inmigración comienza a ocupar un lugar relevante en la agenda europea. El Consejo Europeo elaboró el Libro Verde relativo a la política comunitaria de retorno de los residentes ilegales. El propósito de este instructivo es lograr la cooperación común de los países miembros en lo relativo al retorno de los residentes ilegales, así como la definición de una política de readmisión en acuerdo con los países de origen. Para esta fecha, en la UE residían 18 millones de inmigrantes registrados y unos 3 millones de indocumentados, así España, Italia, Alemania y Reino Unido fueron los países con mayor número de inmigrantes.
- En octubre de 2002, la Comisión Europea hace pública una Comunicación donde explicitan las acciones de retorno para los migrantes clandestinos y establecen la distinción entre repatriación voluntaria o expulsión por la fuerza.
- En 2003, se elabora el Programa de La Haya denominado Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea. En este programa, que se aprobará al año siguiente, reviste particular importancia la profundización de la Política Común de Migración y Asilo.

- En 2004, el Consejo Europeo reunido en La Haya aprueba el Programa de la Haya (2005-2009) que constituye el marco normativo sobre el tratamiento de la inmigración, la integración de los inmigrantes y la seguridad de las personas. Se establece como prioridad un proyecto global del fenómeno migratorio. Dicho Programa diseñó las acciones a desarrollar en los siguientes cinco años con el propósito de construir un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Entre las acciones se acentúa la necesidad de una mayor cooperación comunitaria con terceros países en lo relacionado con la readmisión y el retorno de los migrantes al país de origen. Entre las políticas comunes internas este Programa se propone:
 1. Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía europea
 2. Luchar contra el terrorismo
 3. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración
 4. Gestionar de forma integrada las fronteras exteriores⁵
 5. Elaborar un procedimiento común en materia de asilo
 6. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración y definir un marco europeo de integración multicultural.
- En mayo de 2005, comienza a actuar FRONTEX, agencia que se inicia con un presupuesto de 6.000.000 de euros iniciales y pasa a tener un presupuesto de 70.000.000 de euros en 2008 (Khader, 2010).
- Por otra parte, también en 2004 fue creada la Política Europea de Vecindad (PEV). Constituye un instrumento de política exterior de importancia fundamental, relacionada en forma indirecta con la problemática de la inmigración y desarrollada a partir de la ampliación de 2004. Su objetivo central es profundizar las relaciones económicas y políticas con los países del entorno europeo oriental y meridional, para mejorar la estabilidad y seguridad común. Se estructura mediante convenios de acción bilaterales y para el año 2012 incluía acuerdos con: Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Moldavia, Marruecos, Palestina, Túnez y Ucrania (Aragall y otros, 2012).
- También en 2004 y en relación con el punto anterior, se reglamenta la financiación de acciones vinculadas con el tema de migraciones

5 Creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores -FRONTEX (2004) cuya función estuvo inicialmente más enfocada al patrullaje de la frontera marítima sur (Mar Mediterráneo), considerada la ruta más utilizada por los migrantes africanos, aunque actúa en todo el entorno del Espacio Schengen. Su sede se encuentra en Varsovia.

y desarrollo a través del Programa de Asistencia Financiera y Técnica de los terceros países en lo relativo a migración y asilo, denominado Programa AENEAS. El objetivo global de este programa consiste en brindar apoyo a terceros países con el fin de ayudarles a garantizar una gestión más adecuada de los flujos migratorios. Sus principios rectores se focalizan en la relación entre migración y desarrollo, la migración económica, la prevención y la lucha contra la migración ilegal, el retorno voluntario y la reinsertión de los migrantes en su país de origen, y la protección internacional.

- En 2005, se introducen en el debate sobre la inmigración nuevas líneas de tratamiento: las Políticas de Desarrollo. El análisis de las conexiones entre las migraciones y el desarrollo dio lugar a una nueva forma de abordar las migraciones que supera la perspectiva focalizada en la sociedad receptora, visión hasta la fecha dominante en los países de la Unión Europea. Asimismo, se cuestiona si las estrategias de cooperación incorporan una verdadera dimensión solidaria, o si continúan centradas en los intereses políticos y económicos. Al respecto, se publica un documento específico sobre las acciones prioritarias en África y en el Mediterráneo y de desarrolla la Conferencia Euromediterránea de Barcelona.
- También en 2005, y en este proceso de construcción de una política común en materia de inmigración irregular, la Comisión Europea presentó una propuesta vinculada con los procedimientos y normas comunes a aplicar para el Retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en el territorio de los Estados miembros. Esta propuesta se debate durante los siguientes años, y culmina en 2008 con la aprobación de la denominada Directiva de Retorno.
- En esta misma línea de trabajo, en 2006, se publican las propuestas sobre el tratamiento integral de la inmigración (Planteamiento Global) que será aprobado por el Consejo Europeo. Esto implica desarrollar una política común a escala europea que contiene todos los temas relacionados con los inmigrantes, incluso los aspectos relacionados con la inmigración ilegal. Para aplicar estas acciones, la Comisión Europea constituyó el Grupo de Comisarios sobre Asuntos de Inmigración que agrupa el tratamiento de todos los aspectos vinculados con la inmigración: Asuntos de Justicia e Interior, Desarrollo, Empleo, Educación y Formación, Política Regional, Asuntos Económicos, Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad (Frattini, 2007).

- En 2006, se celebró la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo en Rabat que culmina con la Declaración de Rabat. La propuesta es potenciar la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para lograr una gestión integral de las migraciones. Se introduce la idea de corresponsabilidad entre los países involucrados y se propone trabajar sobre las “rutas migratorias”, que permiten un acercamiento más amplio a la problemática de las migraciones, y comprende los países de origen, tránsito y destino de las rutas que tienen como destino final el territorio comunitario. Esta perspectiva tiene la particularidad de enfocar que la cooperación se estructure entre los países europeos y los terceros países (origen de los migrantes). Además del concepto de rutas migratorias, la otra clave de la Conferencia de Rabat fue la propuesta de articulación entre desarrollo y migraciones. Se parte de la idea de que el despoblamiento y la fuga de recursos humanos desde un país no es deseable, y que las redes de pasantes/transportistas de migrantes son los que se benefician de la falta de oportunidades y condiciones sociales marginales que provocan la migración ilegal.
- En 2007 y en el marco de las prioridades establecidas por el Enfoque Global para las Migraciones que la Unión Europea acordó desde 2005, cristalizaron diferentes iniciativas. La gestión de la migración y fundamentalmente, el desafío de abordar de manera conjunta el tratamiento de la migración irregular, se plasmó en acciones con los países de origen y con los países de tránsito. En este contexto, se pone en marcha el Programa de Cooperación 2007 - 2013 con los países incluidos en la Política Europea de Vecindad. La cooperación transfronteriza es una prioridad de la Política Europea de Vecindad y comprende acuerdos entre los Estados miembros y los países fronterizos beneficiarios del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Se refiere tanto a las fronteras terrestres como a las marítimas. La cooperación transfronteriza abarca Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y el Mediterráneo Sur. El Programa de Cooperación es un instrumento financiero para actuar como nexo entre migraciones y desarrollo, promover la migración laboral legal, luchar contra la inmigración ilegal, proteger a los migrantes contra la explotación y promocionar el asilo. Las acciones son diversas e incluyen: consolidar estrategias con Rusia; fortalecer el rol de los países socios en el control de fronteras; impulsar proyectos en los países socios relacionados con transportes, energía y cuidado del ambiente; promover la movilidad de estudiantes universitarios; potenciar la integración

comercial; fortalecer la modernización de los gobiernos locales con énfasis en la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible (Aragall y otros, 2012).

- Durante 2007, se intensificaron las actividades de FRONTEX, especialmente en el Mediterráneo occidental, y se avanzó en el establecimiento de patrullas de intervención rápida (RABBIT)⁶. Para la Unión Europea, estas patrullas de intervención rápida constituyen una respuesta efectiva que está a disposición de cualquier Estado miembro que registre un flujo masivo de inmigrantes irregulares.
- También en 2007, se desarrolló una importante agenda de acciones diplomáticas, entre las que se destacan tres procesos que se profundizaron durante este año:
 1. El “Proceso de Rabat”, que se inicia con la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat (2006) y reforzado mediante un encuentro celebrado en Madrid en 2007.
 2. El “Proceso de Trípoli”, comienza con la primera reunión conjunta de la Unión Europea y la Unión Africana sobre migración y desarrollo en noviembre del 2006 y continua en Lisboa en 2007.
 3. El “Proceso Euromediterráneo” o “Proceso de Barcelona”, que se comenzó con la Conferencia Euromediterránea de Barcelona celebrada en 2005, y recibió un nuevo impulso durante la Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración celebrada en Algarve en noviembre de 2007.
- En el año 2008, se firmó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo en el que se acordó que los países de la UE debían favorecer el aprendizaje de la lengua, el acceso al empleo y el respeto por las identidades y los valores. Este pacto, propuesto por Francia, impulsa la lucha contra la migración ilegal e incentiva a reforzar la eficacia de los controles fronterizos. En síntesis, el Pacto se estructura en torno a cinco áreas: organizar la inmigración legal en función de las necesidades del mercado de trabajo, luchar contra la inmigración ilegal y organizar las expulsiones, aumentar el control de las fronteras, sentar las bases de una política europea común

⁶ Equipos de intervención rápida en las fronteras (RABBIT) se crearon por Reglamento aprobado por el Consejo Europeo y por la Comisión Europea en julio de 2007. Dicho Reglamento establece un mecanismo destinado a facilitar asistencia técnica y operativa reforzada, por un período limitado, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras, incluyendo guardias de fronteras de otros Estados miembros. Estos equipos intervendrán a petición de un Estado miembro que se enfrente a situaciones urgentes y excepcionales resultantes de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos.

de asilo y crear una asociación con los países de origen y tránsito de la inmigración. En los debates previos, los representantes de la Unión Europea y particularmente Francia, argumentaron respecto a la expulsión de los inmigrantes irregulares a sus países de origen o tránsito, que dicha disposición se debe a que los países miembros no poseen los medios para acogerlos dignamente a todos.

- En 2008, se aprobó la Directiva de Retorno luego de tres años de extensos debates, sin embargo, la aplicación de esta normativa comenzó en 2010. La aprobación se realizó en un contexto político de deriva hacia la derecha de los gobiernos nacionales (posturas conservadoras y liberales), y en coincidencia con una desaceleración económica asociada a la crisis 2007-2008, que provocó un aumento de la tasa de paro en la población europea.

Esta Directiva tiene como objetivo unificar los procedimientos, tiempos y métodos de repatriación de los inmigrantes irregulares en los países de la Unión Europea (Brumat, 2013). La Directiva del Retorno incluye, entre otras, las siguientes acciones:

- *Retorno*: se pretende promover el concepto “retorno voluntario” de los inmigrantes ilegales. Al momento que la persona indocumentada recibe la orden de retorno debe abandonar “voluntariamente” el territorio de la Unión Europea. Cada Estado reglamentará el plazo máximo para el “retorno voluntario” en un intervalo que va de siete y treinta días.
- *Retención*: vencido el plazo de “retorno voluntario”, las autoridades podrán aplicar una “orden de internamiento temporal” y ubicar al migrante indocumentado en alguno de los centros de retención donde pueden estar internados entre seis y dieciocho meses como máximo, lo que dependerá si el inmigrante o el país de origen coopera o no con la repatriación.
- *Orden de internamiento*: será dictada por una autoridad judicial o administrativa en el caso de que existan argumentos justificados para presumir que hay intento de fuga. Si la orden de retención la da una autoridad administrativa, el inmigrante puede pedir un proceso judicial que revise la legalidad de la orden y cada Estado deberá proporcionar asistencia legal gratuita.
- *Prohibición de reingreso*: si el inmigrante es expulsado no podrá volver a ningún país de la Unión Europea durante un plazo máximo de cinco años. Las órdenes de retorno voluntario que no se respeten implicarán la prohibición de volver a ingresar. Si se produce el retorno voluntario, tendría facilidades para el reingreso y

cada país debería analizar individualmente el caso para levantar la prohibición.

- *Excepciones:* en caso de que la cantidad de inmigrantes supere la capacidad de los centros de internamiento disponibles, el Estado podrá alargar el plazo de control judicial y reducir el tiempo de internamiento.
- *Menores:* los menores, solos o acompañados, también pueden ser repatriados si su familia o un centro de acogida acuerdan hacerse cargo en el lugar de llegada.
- *Persecución:* ningún inmigrante en cualquier Estado miembro, podrá ser repatriado si su vida o libertad están amenazadas en el país de origen.

El recorrido a través de la normativa da cuenta que la Unión Europea ha fortalecido los mecanismos para gestionar la llegada de migrantes regulares y, por otra parte, ha profundizado las acciones de lucha contra la inmigración irregular, no sólo dentro del territorio comunitario, sino también en los países de origen. En relación con las acciones vinculadas con los países donde se originan los mayores flujos de migrantes, cabe destacar dos políticas en este sentido: las políticas de desarrollo y la externalización de las políticas migratorias.

El enfoque de las políticas de migración y la cooperación para el desarrollo

Desde que las migraciones fueron abordadas como un fenómeno global, los lineamientos de la política europea sobre las migraciones se orientaron a la restricción del ingreso de nuevos migrantes, y paralelamente, al desarrollo de acciones adecuadas para gestionar el potencial desplazamiento hacia la Unión Europea desde regiones de menor desarrollo. La denominada “política de cooperación” se construyó a la par del proceso de consolidación política y ampliación territorial de la Europa comunitaria.

El Tratado de Roma que dio lugar a la conformación de la Comunidad Europea (1957), expresa los fundamentos de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Los Estados miembros aprobaron la asociación con aquellos países de ultramar con los que mantenían relaciones coloniales, política que a partir de los años sesenta, se amplió a otros países. Mayor fuerza adquiere esta política en el Tratado de Maastricht (1993) dado que se establecen fundamentos jurídicos de estos lineamientos políticos, los cuales se refuerzan en el Tratado de Ámsterdam (1999).

La Cumbre de Tampere (1999), tal como se expresó en párrafos anteriores, creó lo que se conoce como el “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. El texto final redactado en esta cumbre, incluye el derecho a circular libremente por todo el territorio de la Unión Europea, en condiciones de seguridad y de justicia accesibles a todos los residentes en la Europa comunitaria. Para lograr este propósito, la Unión Europea debe desarrollar estrategias comunes en materia de asilo y de inmigración, y tener en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de llevar a cabo un control adecuado de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal. Todos los Estados miembros deben tener en común políticas exteriores e interiores. En este sentido, lo que esta propuesta pretende incorporar es la idea de codesarrollo y gestión común de los flujos migratorios. En las conclusiones de la Cumbre de Tampere, se expresaba por primera vez el término “codesarrollo”:

La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y de tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo (Conclusiones de Presidencia, Parlamento Europeo, 1999).

El codesarrollo es un concepto incorporado por Francia durante la gestión de Sami Naïr como Secretario Interministerial de Codesarrollo y Migraciones Internacionales del gobierno francés entre 1997 y 1999. De acuerdo a lo expresado por Sami Naïr en un Informe⁷, la política de cooperación es una política bilateral entre Estados. “La política de codesarrollo se inscribe en esta trama, pero profundiza añadiendo el interés de

7 Naïr, Sami (1997). “Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada con los flujos migratorios”, presentado al gobierno de Francia. El autor es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Paris VIII. En 1994 el presidente francés, François Mitterrand, le solicitó la elaboración de un informe que se convirtió en un modelo de integración de inmigrantes y que definía el concepto de codesarrollo como idea central para contribuir a dicho fin. Tras la elección de Lionel Jospin como primer ministro, en junio de 1997, Naïr fue nombrado delegado interministerial para el Codesarrollo y las Migraciones Internacionales, con lo que quedó bajo su cargo la política francesa en materia de gestión de los flujos migratorios.

la solidaridad obligatoria. Significa la superación de la colaboración para la instauración de objetivos comunes” (Naïr, 1997, p. 3). Las ideas desarrolladas por Naïr constituyen una propuesta política que trascendieron la escala local y se aplicaron en toda Europa. La novedad de esta política de codesarrollo reside en la participación de múltiples actores: Estados, instituciones, socios económicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Pero también, y, sobre todo, participa el inmigrante (o potencial inmigrante), que se convierte en un actor consciente y copartícipe del desarrollo. Y este es, “(...) el punto central: ninguna forma de ayuda (poderes públicos, bancos, asociaciones, etc.) pueden sustituir a la acción del inmigrante mismo. Es el corazón y el cuerpo de la operación” (Naïr, 1997, p. 3). Los ejes clave que sustentaban las propuestas para los programas de codesarrollo son los siguientes:

- *Controlar de los flujos migratorios.* Es evidente que los flujos migratorios deben ser regulados y esto es lo que la Unión Europea y los Estados miembros vienen implementando. Esto se fundamenta en la necesidad de defender los derechos de los migrantes tanto el país de acogida como el país de origen.
- *Regular las posibles migraciones.* Para la Unión Europea es necesario limitar al máximo el ingreso de nuevos inmigrantes. Este es uno de los aspectos más criticados de la política de la Unión Europea, dado que el cierre de fronteras atenta contra los derechos que tiene cualquier ciudadano de vivir y trabajar en el lugar que prefiera. Sin embargo, el marco normativo restrictivo aplicado en las fronteras de la Unión Europea no ha impedido la migración clandestina ni las numerosas solicitudes de asilo o reagrupamiento familiar. Por lo tanto, la puesta en práctica de estrategias en conjunto entre países receptores y países de origen, redundará en beneficios mutuos.
- *Implementar compromisos bilaterales.* En esta línea se inscriben las políticas de codesarrollo en las que la interacción debe ser multilateral, e incorporar a diversos actores (empresas, asociaciones, instituciones, gobiernos locales, universidades, entre otros).

Las estrategias a desarrollar deben incluir una evaluación del contexto de gobernabilidad en los países de origen de los migrantes. Incluye la promoción de instituciones democráticas, el refuerzo de la gobernabilidad y el estado de derecho, áreas que se consideran prioritarias para desarrollar las políticas de codesarrollo. Vinculado con estas estrategias, en 2002 la Unión Europea da inicio a la vinculación efectiva entre migración y desarrollo a partir de una Comunicación de la Comisión Europea

cuyo título es “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países”, que coincidió con la apertura de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, organizada por Naciones Unidas. A partir de este evento internacional, en el que participaron 32 Estados y la Unión Europea, las políticas comunitarias integran la migración en las relaciones exteriores y en las políticas comunitarias de desarrollo.

En 2006, la Unión Europea realizó una Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, publicada en el Diario Oficial el 24 de febrero de 2006 (Sitio Web: *Eur-lex. El acceso al derecho de la Unión Europea*). La Declaración expresa los siguientes objetivos:

1. Favorecer el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo y especialmente, los países menos desarrollados.
2. Apoyar la integración de dichos países a la economía internacional.
3. Desarrollar acciones de lucha contra la pobreza en los países menos desarrollados.
4. Contribuir a la consolidación de Estados democráticos y fomentar el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de las personas.

Esta Declaración, además, indica que la política comunitaria de cooperación para el desarrollo es complementaria de todas aquellas acciones y políticas implementadas por cada uno de los Estados miembros. En la normativa, se recomienda aunar esfuerzos y coordinar acciones, y en particular, desarrollar Programas de ayuda. Las estrategias y las políticas de ayuda de la Unión Europea buscan generar acciones compatibles con los Objetivos del Milenio⁸, aprobados en el año 2000 por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

8 Objetivos del Milenio (ODM) son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. En la Declaración del Milenio se recogen ocho objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil, materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente. Objetivo: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (Sitio web de las Naciones Unidas).

De las fronteras comunitarias a la externalización de las políticas migratorias

El recorrido a través del proceso de construcción del entramado de acciones institucionales, aprobación de normas y acciones, expresado en los enunciados anteriores, da cuenta de la preocupación que representa la inmigración para la Unión Europea y como esta preocupación derivó en la implementación de acciones cada vez más restrictivas, en especial para los migrantes irregulares. El tratamiento de esta problemática ha demandado amplios debates al interior de las instituciones europeas y en cada uno de los países miembros. Determinados sucesos como los atentados terroristas en Estados Unidos y en países europeos, así como la crisis económica a partir de 2007-2008, derivaron en el endurecimiento de las normas de control de la inmigración ilegal.

La Unión Europea ha instalado en la agenda política el tema del control de los extranjeros ilegales, y en los últimos años, la inmigración se transformó en un problema prioritario en la agenda de seguridad, lo cual se evidencia en el control de las fronteras con un amplio despliegue económico, militar y diplomático.

El proceso de externalización de las fronteras comunitarias se implementó progresivamente en la última década, con mayor énfasis en el Sur del Mediterráneo. El desarrollo de esta idea de externalización de políticas migratorias comenzó en la Cumbre de Tampere (1999) y luego en sucesivas Cumbres se puso en discusión. En Sevilla 2002, se propuso condicionar la ayuda para el desarrollo a cambio de la lucha contra la migración irregular; luego en Thessalonika 2003, se aprueba la creación de campos o centros para demandantes de asilo fuera de las fronteras de la Unión Europea. Finalmente, en el Programa de la Haya 2004 también se abordó la externalización de las fronteras (Zaragoza Cristiani, 2012).

Esta estrategia migratoria recibe la denominación de “dimensión externa o extra-territorialización de políticas migratorias”, lo que indica la implementación de políticas de control de migrantes fuera de sus propias fronteras. Principalmente, este proceso de externalización se expresa a través del desplazamiento de la política de fronteras hacia el sur, y delega el control fronterizo a los países desde donde provienen flujos importantes de población: Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania, Túnez, Senegal (Bazzaco, 2008). Aunque el propósito de las políticas de la Unión Europea no cambió, se advierte una transformación de las estrategias, que de acuerdo a lo expresado por Bazzaco (2008, pp. 58-59),

(...) se ha pasado de una etapa de blindaje de las fronteras exteriores para *impedir entrar* a las personas inmigrantes, a una nueva etapa cuyo objetivo es todavía más atrevido políticamente, más cuestionable jurídicamente, y más condenable éticamente: *impedir salir* a las personas - principalmente a las procedentes del continente africano - de sus propios países.

Esta externalización de las políticas migratorias puede considerarse desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, se puede analizar las estrategias implementadas como si se tratara de una ejecución de acciones a control remoto, y por otro, como una acción contra las causas de las migraciones (Zaragoza Cristiani, 2012). Si se piensa esta externalización como una política de control remoto, corresponde al terreno de la seguridad, el control y tiene como propósito interceptar a los migrantes antes de la llegada a las fronteras de los Estados de la Unión Europea. Tiene como propósito restringir la movilidad de las personas en el país de origen, o en todo caso, de tránsito. Desde la perspectiva de la lucha contra las causas de las migraciones, el objetivo es reducir las razones que empujan a las personas a dejar sus países de origen. Implica la aplicación de instrumentos de acción que impulsan mecanismos preventivos y fundamentalmente, tienden a reducir las causas de las migraciones. A modo de integración de estas dos perspectivas, la externalización de las políticas migratorias se pueden definir como “(...) una estrategia realizada por los estados receptores y basada en una combinación de diferentes políticas implementadas en los estados emisores (o de tránsito) de migrantes con mayor o menor cooperación de estos, con el objetivo de gestionar/controlar los flujos migratorios” (Zaragoza Cristiani, 2012, p. 147).

La aplicación de estas políticas en los países de origen de los migrantes pone en debate cuestiones como sus derechos, la jurisdicción y soberanía de los Estados, y el impacto económico y político de estas acciones.

Si se analiza la dimensión de los derechos de los migrantes, la aplicación de esta política de la Unión Europea trasgrede derechos de las personas como el derecho a migrar o el de recibir asilo, reconocidos en la Declaración de Derechos Humanos (ONU). De acuerdo a lo expresado por Jonathan Zaragoza Cristiani (2012), entre las acciones que vulneran los derechos se pueden mencionar:

- *Repatriación de inmigrantes ilegales y acuerdos de readmisión.* Los migrantes capturados (por el Estado receptor o emisor) son repatriados y permanecen detenidos.
- *Centros de detención en África.* Estos campos de detención no tienen condiciones adecuadas para alojar internos y cuando son liberados no tienen medios para subsistir.

- *Demandas de asilo fuera de la Unión Europea.* Esta estrategia delega la responsabilidad del proceso a terceros Estados. Por lo tanto, la Unión Europea no asume responsabilidad sobre la protección ni la admisión de los migrantes.
- *Control de las fronteras exteriores y medidas de lucha contra la inmigración ilegal.* Esta acción vulnera directamente el derecho a emigrar, pero se fundamenta en la protección de los migrantes y evitar que recorran una peligrosa travesía.

Desde la perspectiva de la jurisdicción y soberanía de los Estados, la externalización de las políticas migratorias implica un refuerzo del control de las fronteras tanto en los Estados miembros de la Unión Europea (Espacio Schengen) como en los de origen y de tránsito de los migrantes. Pero también significa una interferencia y una reducción de la soberanía de los Estados emisores de flujos de migrantes, dado que se interviene sobre las costas y los límites terrestres. En este sentido, si el control de las fronteras es uno de los pilares básicos de la soberanía de un Estado, la externalización de las políticas de migraciones impone una transformación, “(...) esto implica una ruptura en los fundamentos de las existentes teorías de fronteras” (Zaragoza Cristiani, 2012, p. 157). Los Estados de la Unión Europea actúan directamente en el control fronterizo, o lo que es lo mismo, interfieren en la soberanía de los Estados de origen y de tránsito de los migrantes. Esta situación genera múltiples interrogantes y en relación con los derechos humanos se puede afirmar que “(...) aunque los estados tengan derecho de actuar extraterritorialmente según el derecho internacional, también existe un marco legal que sujeta a los estados a ser responsables de las vulneraciones de derechos humanos que causen fuera de su jurisdicción se estas vulneraciones son debidas al control extraterritorial” (Zaragoza Cristiani, 2012, p. 157).

En cuanto al impacto político y económico, la externalización de las políticas migratorias incluye acciones como la lucha contra las causas de la migración y vínculo migración-desarrollo, la promoción de medidas para la migración laboral y políticas de admisión. Estas acciones implementadas por la Unión Europea, por lo general, están articuladas con el grado de cooperación respecto al control de la migración irregular, que desarrollen los países de origen de los migrantes, e incluso de los de tránsito. Por tal motivo, cabe preguntarse si efectivamente son políticas cuyo propósito apunta a la erradicación de la marginalidad y la pobreza. Esta situación se puede sintetizar en dos aspectos más destacados. Por una parte, la coherencia/articulación entre la ayuda al desarrollo y las políticas migratorias, no tiene credibilidad suficiente. Por otra, la ayuda

al desarrollo se canaliza hacia países que, en general, están gobernados por regímenes autoritarios, en los que no se respetan los derechos humanos básicos. Esta última situación da más poder a los gobiernos para reprimir y controlar los movimientos de población y no se resuelven los problemas socioeconómicos que impulsan a las personas a tomar la decisión de cruzar las fronteras. Por lo tanto, “(...) prevalece la sospecha de que el verdadero objetivo es más el de rechazar y retornar inmigrantes que el de contribuir al desarrollo” (Zaragoza Cristiani, 2012, p. 158).

Consideraciones finales

Tal como se expresó, la Unión Europea pone en acción normas jurídicas de control cada vez más restrictivas, recurre a avanzadas tecnologías de vigilancia, militariza las fronteras y externaliza el control de los flujos a terceros países. Pero también avanzó en la creación de centros de “internamiento” que funcionan como lugares de detención, en la firma de acuerdos bilaterales de colaboración policial y militar con la agencia FRONTEX, y en la repatriación de personas a cambio de programas de ayuda al desarrollo. Sin embargo, los migrantes siguen intentando ingresar. Los resultados indican que a pesar de todos los controles, la frontera es una “oportunidad” para las personas que intenta cruzar el muro, muchas veces invisible, que separa el territorio de la Unión Europea del resto del mundo. En palabras de Sami Naïr, las “(...) tendencias que se perfilan en la gestión de estas migraciones no auguran ni una solución próxima ni, lo que es más inquietante, el riguroso respeto de los valores fundamentales de la civilización” (Naïr, 2006, p. 278).

Las políticas diseñadas por la Unión Europea para controlar la migración clandestina y regular el ingreso de los migrantes laborales, entran en tensión con los principios internacionales establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobados por la Naciones Unidas en 1948.

Asimismo, el concepto de “ciudadanía” expresado en la normativa europea, marca una diferenciación entre ciudadanos comunitarios y extracomunitarios. Con la aprobación de la Directiva de Retorno, cuyo propósito es regular las condiciones de permanencia de los inmigrantes, se avanzó más aún en la generación de derechos desiguales entre las personas que habitan un mismo territorio, en base a su nacionalidad (nacional y no nacional) o su estatus migratorio (regular e irregular / legal e ilegal).

Bibliografía citada

- Aragall, X., Muixí, M. y Burgos, M. (2012). Contexto institucional en el contexto euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones. En Zapata-Barrero, Ricard y Ferrer-Gallardo, Xavier (Eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 106-142). Madrid: Ediciones Bellaterra.
- Bazzaco, E. (2008). La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 104, 57-65.
- Brumat, L. (2013). Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como “amenaza”. Un análisis de la Directiva de Retorno. *Revista Diversidad*, N° 6, Año 4 [en línea]. Última consulta: 15/9/2014.
- Carballo de la Riva, M. y Echart Muñoz, E. (2007). Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental. Documentos de Trabajo. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración de Políticas Públicas; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense de Madrid -UCM). Madrid: CYAM, Proyectos y Producciones editoriales.
- Comunidades Europeas (1997). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Consejo de Europa (s/f). Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Estrasburgo, Francia [en línea]. Última consulta: 15/9/2014.
- Cumbre de Tampere (1999). Conclusiones de presidencia, Parlamento Europeo. En Sitio Web del Parlamento Europeo [en línea]. Última consulta: 13/9/2014.
- Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea]. Última consulta: 15/9/2014.
- Eurostat (2012). *Estadísticas de migración y población migrante* [en línea]. Última consulta: 3/7/2013.
- “El consenso europeo sobre desarrollo” (febrero 2006). *Diario Oficial*. Sitio Web: *Eur-lex*. *El acceso al derecho de la Unión Europea* [en línea]. Última consulta 16/08/2015.
- Falcón y Tella, M. J. (2003). Las generaciones de derechos y la guerra, en *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, Volumen 4, 35-53.

- Fernández Bessa, C. y Mazkiaran, M. (2008). *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus.
- Frattini, F. (2007). La Política de Migración de la UE: del Programa de La Haya a los importantes logros actuales. En Borrell Fontelles, J. (Coord.) *Europa en la encrucijada* (pp. 191-200) Almería: Cajamar.
- Iglesias Buhiguer, J. L. (1974). La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas, en *Revista de las Instituciones Europeas*, Vol. 1, N°1, 73-120.
- Illamola Dausà, M. (2012). Schengen, seguridad *versus* libertad, ¿un balance plenamente positivo? En Zapata-Barrero, R. & X. Ferrer-Gallardo. (Eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 281-311). Madrid: Ediciones Bellaterra.
- Khader, B. (2005). Informe. El partenariado económico euromediterráneo (1995-2005): entre alabanzas y lamentos. *Centro de Investigación para la Paz - CIP*. Madrid: Fuhem.
- Khader, B. (2010). Migraciones: ¿la UE cierra las fronteras del Sur?, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 112, 101-122.
- Nair, S. (2006). *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles*. Barcelona: Planeta.
- Nair, S. (1997). Informe de balance y orientación sobre la política de co-desarrollo vinculada a los flujos migratorios [en línea]. Última consulta: 17/9/2014.
- OEA - Organización de Estados Americanos (2008). Resolución N°03/08. Derechos Humanos de los migrantes, estándares internacionales y Directiva europea sobre retorno. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. Última consulta: 17/9/2014.
- ONU - Organización de Naciones Unidas (2013) Derechos Humanos de los Migrantes. Resolución N° 67/172 de la Asamblea General. Informe del relator especial sobre derechos humanos de los migrantes, François Crépeau [en línea]. Última consulta: 17/9/2014.
- ONU - Organización de Naciones Unidas. Objetivos del Milenio. Sitio Web de las Naciones Unidas [en línea]. Última consulta: 17/9/2014.
- Papadodima, Z. (2011). Las fronteras regionales: la materia de migraciones en la geopolítica contemporánea, en *Cuadernos Geográficos*, N° 48, 189-205.
- UNESCO (2008). 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Zaragoza Cristiani, J. (2012). Justicia global y externalización de políticas migratorias: el Caso Español. En Zapata-Barrero, R. & X. Ferrer-Gallardo. (Eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 143-173). Madrid: Ediciones Bellaterra.

Bibliografía recomendada

- Arango, J. (2004). La población mundial, en Romero, J. (Coord.). *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, C. (Ed.). (2006). *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos.
- Borrell Fontelles, J. (Coord.). (2007). *Europa en la encrucijada*. Almería: Editorial Cajamar.
- Canales, A. y Zlolniski, C. (2001). *Comunidades de migrantes*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- De Lucas, J. (2006). Los desplazados forzosos del mundo y sus derechos. Sobre las políticas de inmigración y asilo. En Nogué J. y Romero J. (2006). *Las Otras Geografías* (pp. 139-156). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Gossio, M. I. (Coord.). (2006). *Los Nuevos escenarios de la Migración: causas, condiciones, consecuencias*. México: Ediciones Böll.
- Giordano, P.; Mesquita Moreira, M. y Quevedo, F. (2004). El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. Documento de Trabajo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo - BID - INTAL, Buenos Aires.
- Gómez Jhonson, C. (2007). Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo, en *Revista de Antropología y Desarrollo Iberoamericana*, Vol. 2, N° 3 [en línea]. Última consulta: 15/9/2014.
- Arendt, H. (2005). *La Condición Humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Mendoza, C. (2006). Geografía de la Población, en Hiernaux, D. y Lindón, A. (Dir.) *Tratado de Geografía Humana*. México: Anthropos.
- Organización Internacional para las Migraciones (2011). Informe sobre las migraciones en el mundo 2011 [en línea]. Última consulta: 6/7/2013.
- Organización Internacional para las Migraciones (2013). Informe sobre las migraciones en el mundo 2013 [en línea]. Última consulta: 13/9/2014.

- Pizarro, C. (Coord.). (2011). *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*. Buenos Aires: CICCUS.
- Portes, A. (2005). Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes, en *Revista Migración y Desarrollo*. Primer Semestre de 2005, [en línea]. Última consulta: 5/6/2009.
- Pries, L. (1999). La migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez, en *Nueva Sociedad*, N° 164, [en línea]. Última consulta: 20/5/2009.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del Espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*. Buenos Aires: Katz.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Sorroza Blanco, A. (2006). La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat”. Documento ARI N°93 CIDOB, Barcelona.
- Terrón, A. (2001). El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. *Revista CIDOB d'affers internacionals*, N° 53, 13-30.
- Terrón, Anna (2004). Migraciones y relaciones con países terceros. *Documentos CIDOB*, Barcelona.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (s/f). Convenio Europeo de Derechos Humanos. Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia [en línea]. Última consulta: 17/9/2014.
- Zapata-Barrero, R. y Ferrer-Gallardo X. (2012) (Eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Madrid: Ediciones Bellaterra.



EdUNLPam

Se terminaron de imprimir 1000 ejemplares en los talleres gráficos del Departamento de Publicaciones, dependiente de la Secretaría de Cultura y Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de La Pampa.

Santa Rosa, LP, septiembre de 2015

Este libro es resultado de un trabajo conjunto entre los docentes de las cátedras Historia del Siglo XX y Geografía de Europa y Oceanía, del Profesorado y Licenciatura en Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. Fue pensado para estudiantes, graduados y todos los interesados en temas vinculados con la integración de la Comunidad Europea/Unión Europea, con el propósito de brindar aportes al conocimiento de sus orígenes históricos y algunas de las principales problemáticas actuales. Para ello, se desarrollan las etapas del proceso, analizadas metodológicamente desde la contextualización histórica, a fin de presentar los hitos más relevantes de este ambicioso proyecto, así como sus principales crisis y sus progresos, en estrecha relación con el contexto geopolítico regional e internacional.

Las iniciativas de integración tienen su origen luego de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir Europa y evitar nuevos enfrentamientos. Desde entonces se ha desarrollado una experiencia de integración única. En la cátedra Historia del Siglo XX es tratado en ese marco, especialmente dentro de las iniciativas para superar los problemas europeos; luego se alude a los distintos momentos en estrecha vinculación con las circunstancias internacionales y, en su caso, por razones internas de los principales países, en especial, Francia.

Por su parte, en la cátedra Geografía de Europa y Oceanía, a partir de una agenda de temas y problemas contemporáneos y desde una perspectiva crítica, se analizan las principales problemáticas territoriales con el propósito de brindar claves para la interpretación de las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales.

En síntesis, el libro aborda el proceso de integración, así como la dinámica de la convergencia económica e institucional, que se inició en Europa occidental a partir de la segunda mitad del siglo XX. Se desarrollan algunas problemáticas territoriales y las reconfiguraciones del mapa político de la Unión Europea.

