UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: EFECTOS SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA
TERESA DEL SOCORRO PÉREZ RODRÍGUEZ

TUTOR
DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad de México, Octubre, 2017

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad para realizar esta investigación y por abrir cada vez más espacios para el conocimiento y la investigación.

Asimismo, quiero agradecer al Dr. Roberto Peña Guerrero, a la Mtra. Consuelo Dávila y a mi asesor, el Dr. Alejandro Chanona Burguete, profesores y amigos cuyas muestras de cariño y consejos han sido un gran aliciente en mi desempeño profesional y personal.

Agradezco a la Mtra. Santiaga Ánima Puente y al Dr. Jorge Quevedo Flores por su amistad y por compartir su conocimiento a través de estos años de trabajo sobre los estudios europeos.

Dedico este trabajo a mi familia entera, de quienes he recibido un apoyo incondicional en todo momento.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN 4

1.- Integración y evolución de la Unión Europea. Fundamentos teóricos. 9
1.1. El modelo federal para Europa 13
1.2. Los planteamientos funcionalista y neofuncionalista para la integración en Europa. 21
1.3.- Dinámica de la Unión Europea. Intergubernamentalismo liberal. 30
1.4. Neofederalismo. 36
1.5. La "lógica de la acción colectiva" 39

2.-"La lógica de la acción colectiva" y la Unión Europea. Ampliación y profundización.. 45
2.1. Ampliación al Norte. 46
2.2. Ampliación hacia el Sur. 54
2.3. La ampliación "por engordamiento" 63
2.4. La incorporación de los países nórdicos. 68

3.- La Unión Europea de los 25 ¿convergencia o divergencia de intereses? Los efectos sobre la toma de decisiones. 83
3.1. Impacto de la ampliación en las instituciones europeas y la profundización. 83
3.2. La brecha entre la "Nueva y la Vieja Europa" 97
3.3. El proyecto para un Tratado Constitucional para la Unión Europea. 101
3.4. Negociaciones para el presupuesto 2007-2013. 108
3.5. El Tratado de Lisboa o los esfuerzos por recuperar la integración. 115
3.6. Los convulsos años de la segunda década del siglo XXI 119

CONCLUSIONES 135

Bibliografía y cibergrafía 143

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha sido reconocida como el proceso de integración más exitoso de los últimos sesenta años. Es un proceso que ha logrado mantener la paz en el continente europeo después de las dos guerras mundiales del siglo XX, ha incorporado a 28 Estados a lo largo de estas seis décadas, ha establecido una Unión Monetaria con el andamiaje institucional, lo que permite que su moneda, el euro, circule en 19 países al día de hoy.

Todo este proceso tuvo sus inicios en 1952 con el objetivo de reconstruir a Europa y establecer la paz de manera permanente. Para alcanzar dicha meta, Robert Schuman, Ministro de Relaciones Exteriores francés, y Jean Monnet, propusieron un proceso de integración a través de un acuerdo sectorial, en el cual el carbón y el acero serían los productos a regular, tanto en su producción como en su comercialización. Los países que accedieron a participar fueron seis, Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. El proyecto estuvo enmarcado en dos corrientes de pensamiento, la primera, el federalismo, que era una idea que se había estado trabajando ya en diversos foros en Europa desde los primeros años del siglo XX, y la segunda fue el funcionalismo, que se constituiría en el método por el cual la nueva organización europea establecería sus instituciones así como sus mecanismos para incorporar nuevos sectores; así se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Desde ese momento, la idea planteada era mucho más ambiciosa de lo que se concretó en ese entonces, era un verdadero proyecto de integración y no sólo un acuerdo de liberalización de mercancías.

Desde la creación de la CECA se establecieron instituciones supranacionales que imprimirían un carácter particular a este proceso y lo distinguiría de otros que se crearon en la misma época como la EFTA (*European Free Trade Association*) o en el bloque socialista como el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) e incluso otros que se gestaron en América Latina años después.

El avance alcanzado, así como las instituciones supranacionales (la Alta Autoridad, hoy Comisión Europea; la Asamblea General, hoy Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, además de otras que han sido resultado de la evolución del mismo proceso) es lo que ha convertido a la integración europea un fenómeno internacional, objeto de estudio de diversas disciplinas sociales.

Si bien la integración se inició con un acuerdo sectorial, su evolución y la manera en cómo permeó a otros sectores le permitieron avanzar a etapas de mayor flujo e interacción, de tal manera que los miembros pudieron consolidar un mercado común, una unión aduanera y hoy contar con una unión monetaria, lo que ha requerido un mayor nivel de compromiso de los Estados participantes al incrementarse cada vez más el número de competencias que han trasferido a las instituciones europeas, así como el hecho de que también se han incorporado aspectos de los sectores social, político y jurídico.

Como parte de la originalidad del proceso de integración europeo, debemos precisar que este “ente” político es considerado como una organización internacional *sui géneris* en tanto que es a través de los tratados que los Estados plasman su voluntad soberana de participar en esta asociación, pero es particular o *sui generis* por la existencia de instituciones supranacionales, a las cuales los Estados miembros transfieren, conforme a su voluntad y ejerciendo su soberanía, competencias para que éstas actúen en nombre de los Estados y con su respaldo. Ante el nivel de compromiso que adquieren los miembros, es clara la complejidad y nivel de los temas a negociar en la Unión Europea.

La integración europea ha tenido grandes logros y a pesar de los periodos de crisis y estancamiento por los que ha pasado, ha sido un proceso capaz de generar interés en otros países europeos por formar parte; así, tenemos que a lo largo de su historia, la Unión Europea a la par que ha aumentado el número de temas y aspectos que involucra, también ha incrementado el número de sus miembros en siete ocasiones para conformar hoy una organización de 28 países.

El proceso de incorporación de los países candidatos se dio de manera paulatina durante los primeros años de la integración, adhiriéndose en grupos de

tres países en cada ampliación, pero en los años noventa del siglo XX, ante el cambio del contexto internacional, se perfiló la incorporación de 12 países de Europa Central y Oriental que durante la Guerra Fría habían estado bajo regímenes socialistas y cuya transición a economías de mercado e instituciones democráticas representaba un reto tanto para los países del Este europeo como para los miembros de la Unión Europea, comprometidos en apoyarlos y en admitirlos como nuevos miembros.

Esta ampliación, a diferencia de las anteriores, se distinguía por varios factores, sin embargo, hay dos que llaman nuestra atención, el primero es el número de integrantes y el segundo se enfoca a las diferencias que tienen con los países que ya conformaban a la Unión Europea. Su pasado histórico, sus incipientes democracias y sus debilidades económicas, a pesar de sus esfuerzos por transformar sus estructuras tras la desintegración del bloque socialista, serían elementos que definirían su incorporación.

De lo anterior es que surgió nuestra interrogante con respecto a la evolución del proceso de integración europeo, si bien en el pasado se logró empatar el proceso de profundización con la adhesión de nuevos miembros. Por lo tanto, la hipótesis de trabajo es que la ampliación al Este tiene características que en lugar de favorecer la integración, la entorpecen. Por lo tanto, el número de países y sus particularidades tenderán a frenar el proceso de profundización al dificultar la toma de decisiones, limitar el avance hacia una unión política, retardar la consolidación de políticas de mayor compromiso y dilatar la reacción de la Unión ante los retos que le impone su entorno inmediato.

El éxito y avance de este proceso de integración, su complejidad institucional y la diversidad de áreas que ha logrado permear e integrar, así como el tiempo que se ha mantenido vigente motivaron que muchos estudiosos trataran de explicar el proceso en sus diferentes etapas. Así, en los inicios del proceso, en los años sesenta hubo un gran interés por desarrollar estudios sobre la integración partiendo de las comunidades europeas, pero el estancamiento de los años setenta hizo que se perdiera interés, y no fue sino hasta los años ochenta cuando

el proceso recuperó proyectos que se habían truncado, que los estudiosos vuelven sus ojos hacia Europa, ante la perspectiva de una Europa unida y fortalecida con una unión monetaria.

Entre las vertientes explicativas que fueron utilizadas para analizar la integración europea encontramos el funcionalismo y el federalismo; conforme evolucionó el proceso Ernst B. Haas retomó el funcionalismo de Mitrany y lo adecuó al avance de la integración con el neofuncionalismo, años después Robert Keohane y Joseph Nye plantearon a la interdependencia como la explicación del fenómeno, Andrew Moravcsik recuperó el interés y la originalidad del proceso al explicarlo a través del intergubernamentalismo liberal, y otros autores han tratado de dar sentido a la integración europea a través de enfoques más o menos específicos. Todos, sin duda, han aportado a la comprensión de la dinámica de la integración en Europa.

Sin embargo, en el presente trabajo recurriremos a los preceptos de Mancur Olson sobre la acción colectiva para entender las implicaciones que ha tenido la ampliación al Este europeo en el proceso de integración, y concretamente en la profundización del mismo; consideramos que la ampliación a los países de Europa Central y Oriental cuenta con características que la hacen diferente a las anteriores. De tal manera que tanto el número de miembros a adherirse, sus diferencias con respecto a los miembros anteriores y la consecuente divergencia de intereses generan una mayor heterogeneidad en el grupo, lo que tendría repercusiones en las negociaciones, en las instituciones, en la toma de decisiones y en el establecimiento de objetivos comunes; además de que entre tantos miembros, siempre podrá surgir la posibilidad de que uno, o varios, se conviertan en “polizones”, dejando que otros hagan el trabajo pero beneficiándose de los resultados.

El análisis que realiza Olson para explicar las asociaciones sociales es la que nos proporciona una serie de elementos para entender las afectaciones que genera la ampliación de la Unión Europea a tantos miembros y con intereses y dinámicas tan diferentes al resto de los miembros de la Unión, y por ende

generando un grupo muy heterogéneo, a diferencia de los países que iniciaron el proceso de integración.

Por lo anterior, en el primer capítulo de este trabajo se hace una breve revisión de las teorías políticas que han tratado de explicar el proceso de integración en Europa y se exponen los postulados de la acción colectiva que consideramos nos proporcionan herramientas para explicar la manera en cómo se ha dado el proceso de ampliación al Este así como lo que se ha derivado para la Unión Europea.

Con el objetivo de caracterizar las diferencias de la ampliación al Este, en el segundo capítulo hacemos un recorrido por las ampliaciones que han llevado a que la Unión Europea hoy cuente con 28 Estados miembros. En este mismo segundo capítulo abordamos la evolución del proceso de profundización, el cual tiene como objetivo el avance en la integración y que se perfila a través de los diversos tratados que conforman el acervo comunitario.

Finalmente, en el tercer capítulo, exponemos los efectos de la ampliación a Europa Central y Oriental, sus repercusiones en las negociaciones sobre diversos temas de la Unión, así como acciones tomadas por los nuevos miembros ante los fenómenos internacionales a los que ha tenido que hacer frente la Unión Europea, y todo esto permeado desde la perspectiva de la acción colectiva.

1.- Integración y evolución de la Unión Europea. Fundamentos teóricos.

1.1. Federalismo; 1.2. Funcionalismo y neofuncionalismo; 1.3. Intergubernamentalismo liberal; 1.4. Neofederalismo, 1.5. La lógica de la acción colectiva.

La Unión Europea es actualmente uno de los fenómenos más estudiados en las Ciencias Sociales y particularmente en las Relaciones Internacionales. Las repercusiones que tiene este fenómeno en la concepción de las relaciones entre los Estados y la cooperación, la economía, el comercio, la administración e incluso el derecho, lo han convertido en uno de los temas de mayor interés para los analistas de la realidad internacional.

La evolución de lo que ahora conocemos como Unión Europea ha pasado por diversas etapas. Sus inicios formales se remontan a la segunda posguerra,[1] en respuesta a las dos grandes guerras del siglo XX en las que Europa estuvo inmersa, cuyos resultados fueron la pérdida de millones de vidas y una destrucción masiva, afectando la industria, el comercio, el campo y en general, todos los aspectos económicos y sociales de los países involucrados. De ello surgió la necesidad de reestructurar las economías y el andamiaje productivo industrial, lo que también serviría como incentivo para frenar las confrontaciones, impulsar el crecimiento y tener estabilidad social. Aunado a esto, los países de Europa Occidental enfrentaban la amenaza de la expansión del socialismo, que ya se había consolidado en la Unión Soviética, y que una gran parte de la población veía con cierta simpatía ante la debilidad económica y las políticas erráticas de los gobiernos europeos tras la destrucción sufrida.

La situación en que quedó Europa después de la Segunda Guerra Mundial fue de gran destrucción en los países ocupados por los nazis y que vivieron tanto los ataques para invadirlos como los resultantes de las acciones para su

[1] Sin embargo, es importante recordar que desde siglos anteriores existieron propuestas para unificar al continente. Véase Manuel Ahijado Quintillán, "Europeos eminentes predecesores de la visión de Europa en la historia de las ideas" en *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide, España, 2000, pp. 111-159.

liberación. Europa quedó prácticamente sin industria, el campo había dejado de producir y las ciudades estaban casi destruidas. Ante esta situación se imponía como prioridad la reconstrucción física, económica e industrial. Además, fue a raíz del enfrentamiento entre los países vencedores: Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética que el territorio europeo quedó dividido en dos grandes bloques confrontados ideológica, política y económicamente.

Los países liberados por la Unión Soviética quedaron bajo su tutela y por tanto bajo el régimen socialista, de tal manera que la división se erigió desde la que se constituiría como la República Democrática Alemana, incluyendo a Checoeslovaquia, Hungría, Yugoslavia, Albania, Polonia, Rumania y Bulgaria; países que bajo el régimen socialista se adhirieron a los diversos esquemas de cooperación económica, militar y política liderados por la Unión Soviética, tales como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), el cual fue creado en 1949 para apoyar la reconstrucción de los países de Europa del Este; el Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua, mejor conocido como el Pacto de Varsovia, organismo que tenía como objetivos centrales establecer esquemas de mantenimiento de paz y apoyo entre sus miembros en caso de ataques, fue firmado en 1955 y su creación responde a la instauración de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) entre los países de Europa Occidental y Estados Unidos y Canadá, entre otros.

El resto de los países de Europa, en su mayoría, desarrollaron economías de mercado y sistemas democráticos, sin embargo, la situación de España, inmersa de 1936 a 1939 en una Guerra Civil y después gobernada por Francisco Franco y por tanto bajo un régimen dictatorial de corte fascista, la marginaron de los proyectos que se desarrollaron para el resto de los países europeos. Además de que si bien la condición económica y social de España no era mejor que la de sus vecinos a pesar de que no sufrió la destrucción de Francia, Alemania o incluso Reino Unido, en tanto que no hubo ninguna intervención ni ataques directos en su contra. Su situación se debía al sistema autárquico que impuso Franco y al aislamiento internacional que promovieron los aliados al concluir la Segunda

Guerra Mundial por el apoyo que el dirigente español proporcionó a los alemanes durante el conflicto. Otro de los países que al término de la Segunda Guerra Mundial se encontraba bajo una dictadura era Portugal. Situación que, al igual que España, condicionaría su participación en proyectos tanto europeos como internacionales. En tanto que Grecia, al momento del fin del conflicto, se encontraba inmerso en una Guerra Civil iniciada años antes entre comunistas y monárquicos. Esto llevó a que los países aliados, especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos proporcionaran apoyo militar a Grecia. El conflicto no concluyó sino hasta 1949, sin embargo, la situación política y social no se restableció sino hasta los años setenta.

Ante esta situación, la condición de Europa en la posguerra no sólo fue una preocupación para los propios gobiernos de la región, sino que Estados Unidos, triunfador de la Segunda Guerra Mundial, necesitaba que su mejor aliado y socio comercial recuperara sus condiciones económicas, en tanto que ninguna otra región del mundo contaba en ese momento con las características necesarias para ser un gran socio de la economía estadounidense ni para reactivar la economía mundial. Por lo tanto, uno de los mecanismos ideados para la reestructuración de Europa fue el llamado Plan Marshall, que pretendía apoyar la recuperación de todos los países europeos afectados por la guerra, incluyendo a la Unión Soviética y a los países de Europa Oriental y Central.[2] El Plan fue firmado el 12 de julio de 1947; este mecanismo requería de un organismo que administrara el financiamiento y su distribución, por lo cual se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), constituida el 16 de abril de 1948 por 17 países a los que se sumaría España en 1958 y en 1961 se incorporarían Estados Unidos y Canadá, con lo que se convertiría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la actual OCDE.

[2] Los países de Europa Central y Oriental finalmente no aceptaron beneficiarse de este proyecto, como tampoco la URSS. Es claro que este proyecto estadounidense tenía como finalidad principal la recuperación económica de Europa, tanto para tener un socio comercial solvente que pudiese adquirir los productos de su pujante economía, así como generar la estabilidad económica que representara un freno a la expansión del socialismo.

El apoyo brindado por Estados Unidos permitió que los gobiernos europeos consideraran nuevas opciones para su desarrollo, lo que implicaba no depender permanentemente de su aliado americano; por lo que el Plan Marshall, la OECE y la experiencia previa de un acuerdo regional entre los países de Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX)[3] favorecieron la propuesta de un acuerdo sectorial entre Francia, Alemania Federal, Italia y los países del BENELUX, conformado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, dando origen a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), que se ampliaría a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).[4] Cabe mencionar que la CECA surgió como un acuerdo sectorial que pretendía resolver las controversias entre Francia y Alemania por la producción de carbón y acero en la región del Rhür, principalmente, pero la participación del resto de los países permitió que fuera un proyecto más extenso y ambicioso.

Este proceso no fue un fenómeno aislado, otros países de Europa Occidental como Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, entre otros, signaron un acuerdo de libre comercio, mejor conocido por sus siglas en inglés: EFTA (*European Free Trade Association*). Este hecho es importante en función de que los fundamentos que gestaron estos dos proyectos, CECA y EFTA, difieren en su organización y sobre todo en los alcances propuestos.

De tal manera que los argumentos que dieron sustento al proyecto de las Comunidades Europeas (CCEE), pretendían alcanzar metas de mayor envergadura y compromiso que la liberalización comercial, lo que implicaba el establecimiento de instituciones, cesión de soberanía[5] y finalmente la integración política. En tanto

[3] Proyecto que se inició como una unión aduanera en 1944 y que evolucionó a una unión económica en 1948. En este acuerdo se estableció una vigencia de 50 años, pero ha sido renovado con el objetivo de seguir fortaleciendo la cooperación entre sus tres países miembros, además de que considera la cooperación con otros países europeos. El acuerdo para su renovación fue firmado en 2008 y no considera ya ninguna fecha o periodo de vigencia.

[4] En el siguiente capítulo se detalla la evolución del proceso de integración, sin embargo es necesario precisar las fechas en las que se crearon estas organizaciones: CECA, 1952; CEE y EURATOM en 1958

[5] La acción de conferir competencias a instituciones supranacionales fue entendido por los analistas como cesión de soberanía, sin embargo, en la actualidad estudiosos de la integración europea hablan de cesión de competencias, término que también será incorporado posteriormente en el Tratado de Lisboa años más tarde, en tanto que la soberanía es indivisible.

que la EFTA proyectaba promover el comercio entre los países miembros sin la exigencia de mayores compromisos políticos. El éxito de la iniciativa de la Europa continental en los años sesenta, así como la puesta en marcha de un proyecto de integración dieron pie a una serie de análisis teóricos que trataron de explicar el fenómeno.

Para comprender la evolución del proceso de integración europeo y contar con las herramientas explicativas que darán sustento al presente trabajo, es necesario hacer una revisión de las vertientes teóricas desarrolladas a partir de este fenómeno. Por lo tanto, en este apartado, nuestro estudio contempla un recorrido por la evolución del proceso de integración y cómo surgieron las principales corrientes teóricas de la integración. Se analizará la evolución de la Unión Europea y se caracterizará el momento en el que se realizó la mayor ampliación que ha vivido el proceso a lo largo de más de cincuenta años de haberse iniciado.

1.1. El modelo federal para Europa

Así, la situación de la segunda posguerra fue la condición concreta que llevó a los países europeos a buscar mecanismos para conservar la paz en la región y reconstruir sus economías, y las propuestas planteadas encontraron fundamento en dos ideas centrales: el federalismo y el funcionalismo.

La idea de unificar a Europa basada en el federalismo se remonta al periodo de entre guerras (1818-1939), momento en el que se encontraron estímulos como la propuesta de Vladimir Woytinsly, político alemán quien en 1927 presentó su obra: *Les Etas-Unis d' Europe*[6] (expresión que sería retomada por Winston Churchill años después) y que se fueron consolidando durante la Segunda Guerra Mundial a través de los grupos de resistencia, así como múltiples movimientos y organizaciones que promovían una Europa Unida o federal. Las

[6] Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea, op.cit,* p.33.

propuestas federalistas planteadas en documentos como el "Manifiesto de Ventotene",[7] presentaban esquemas para la viabilidad del proyecto; la idea se implantó en los discursos políticos, tan sólo habría que recordar la declaración de Winston Churchill en 1947 en Zúrich, en la que proponía la creación de "….una especie de Estados Unidos de Europa…"[8] propuesta que, a la par de los múltiples movimientos federalistas de la época, hicieron posible la realización del Congreso de La Haya en 1948.

El Congreso de La Haya puede definirse como un intento de unificar a Europa, el cual se caracterizó por la disyuntiva entre los federalistas y los unionistas. El federalismo fue una vertiente que más que explicar el proceso de integración buscaría establecer los mecanismos por los cuales se lograría el objetivo de unificar a Europa. Si bien, en un principio sus objetivos parecían encaminarse al establecimiento de un Estado Federal, la necesidad de conciliar la dinámica existente en Europa transformaron dichos objetivos en la creación de una propuesta cuyas especificidades resultaron en una organización político-jurídica con características particulares: transferencia de poder soberano a la federación europea, un gobierno conformado por un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, además de estar abierto al ingreso de todos los países de Europa.[9] Sin embargo, el planteamiento de tener un gobierno único y la consecuente cesión de soberanía no estaban entre las perspectivas de muchos de los gobiernos europeos, principalmente del británico.

Fue por ello que la perspectiva del amplísimo[10] Congreso de la Haya mantuvo un margen de acción limitado en lo que se refería al proyecto de unificación, ya que sus resultados, aunque establecieron una serie de propuestas

[7] El "Manifiesto de Ventotene" fue diseñado por Ernesto Rossi y Altiero Spinelli estando en la cárcel en 1941, en el cual destacaban la necesidad de disminuir la soberanía de los Estados europeos para mantener la paz, por lo que propusieron la creación de una federación europea. Los principios de este documento se recuperaron en otros movimientos de ideas federalistas, véase Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003.

[8] Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 38.

[9] Véase Nicolás Mariscal, *Teorías políticas Op. Cit.*, p. 23.

[10] Amplísimo más por el número de países que participaron que por sus alcances.

importantes para lo que posteriormente serían los principios de la integración europea, sólo hicieron posible la interacción entre las agrupaciones federalistas y grandes figuras políticas como el mismo Winston Churchill, permitiendo que los políticos fuesen más receptivos a las ideas federales, sin embargo, el resultado no fue más allá.

El tema que generó la mayor divergencia fue precisamente la cesión de soberanía, ya que entre sus implicaciones estaban el establecimiento de un gobierno federal en Europa (que podría servir como puente entre la expresión de las necesidades y motivaciones de los Estados europeos ante las grandes potencias como la URSS y Estados Unidos), y la elaboración de una Constitución para Europa (en la que se resaltaran los principios de libertad y democracia y el respeto a los derechos humanos); a pesar de sus posibles bondades, estas ideas no lograron consolidarse en el pensamiento de los políticos, razón por la que los alcances del Congreso de la Haya fueron pobres en comparación con los objetivos planteados.

El resultado concreto de esta búsqueda por unificar a Europa fue la creación del Consejo de Europa en 1949, en Londres, el cual respondía a la posición de los unionistas "laxos", es decir, los gobiernos que no comulgaban con la cesión de soberanía, entre los que se encontraban Gran Bretaña y los países escandinavos, principalmente. Aunque las propuestas surgidas del Consejo de Europa han incidido en la dinámica europea al encarnar un principio de legitimidad política y proclamar la unidad europea en aspectos culturales identitarios, así como la libertad y el respeto a los derechos humanos[11] no logró desarrollar propuestas de unificación o integración, quedando sólo en un nivel consultivo, cuyo objetivo reside en realizar una vinculación más estrecha entre sus miembros. Así, el Consejo de Europa se instituyó en "…una organización de cooperación intergubernamental sin cesión, delegación o puesta en común de las soberanías".[12]

[11] Antonio Truyol y Serra, *La integración europea…Op. Cit.*, pág.41.
[12] Nicolás Mariscal, *Teorías políticas…Op. Cit.*, pág. 63.

Es importante considerar que la diversidad de intereses que se pusieron de manifiesto en la discusión (aunque el Congreso buscaba la concreción de una idea común), la cantidad de participantes y la pluralidad de objetivos impidieron que el proyecto unificador encontrara consenso.

Es por ello que se planteó la necesidad de buscar propuestas de organización que hicieran factible el proyecto de unión, "La intrínseca debilidad del Consejo de Europa hizo que los europeístas más decididos propugnasen una organización supranacional de ámbito geográfico más reducido…."[13] Asimismo, la reacia actitud de los británicos posibilitó el traslado de las ideas de integración a lo que se daría en llamar "la pequeña Europa", en donde se gestaría el inicio de las comunidades europeas.

Ante la necesidad de establecer medidas para mantener la paz en Europa y controlar la producción de armamento, algunas propuestas de los federalistas fueron retomadas por Jean Monnet y plasmadas en la declaración que hiciera Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, el 9 de mayo de 1950. En dicha declaración se propuso la creación de una organización que concentrara y controlara la producción del carbón y el acero de la zona del Rhür (Alemania y Francia) bajo una alta autoridad. Organización que estaría abierta a la participación del resto de los países de Europa: la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA).

Los países que formarían parte de esta Comunidad serían: la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Así, tras las negociaciones para su puesta en marcha, el 18 de abril de 1951 dichos países firmaron el Tratado de París, y entró en vigor el 23 de julio de 1952. Esta organización contaba con una institución denominada Alta Autoridad cuyas funciones, a pesar de que sus miembros debían ser designados por los gobiernos de los Estados miembros, eran las de velar, independientemente de los intereses estatales, por el cumplimiento de los objetivos planteados en el Tratado. Los

[13] Antonio Truyol y Serra, *Op. Cit.*, pág. 41.

Estados miembros se comprometieron a respetar el carácter supranacional de esta institución.[14]

El establecimiento de la Alta Autoridad y de otras instituciones como la Asamblea Común, conformada por delegados parlamentarios de los Estados miembros; el Consejo Especial de Ministros, cuya función sería la de vigilar que los acuerdos no fueran contrapuestos a los intereses estatales y estaría integrado por los ministros de los Estados miembros, y el Tribunal de Justicia, cuya función sería velar por el cumplimiento del acuerdo; plantearon los inicios de una integración europea. Para Jean Monnet, las ideas federalistas estarían presentes en el objetivo de esta propuesta, pero el método elegido fue el funcionalismo.[15]

En tanto que para Monnet el objetivo del proyecto era alcanzar niveles de integración más altos que meramente la liberalización comercial, es pertinente retomar propuestas hechas por algunos teóricos con respecto a lo que representa un proceso de integración y lo que se entiende por el término de integración, con el fin de entender mejor la disyuntiva que se le presentó a Monnet en el momento de crear un modelo viable para la Europa de la posguerra.

Así, el término "Integración" en el ámbito internacional ha generado debates entre los especialistas, por lo que ha sido un tema que ha ocupado parte de sus escritos. De tal forma que podemos encontrar que Ernst Haas define a la integración como: "…un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes". [16] Asimismo, señala en otro escrito: "...la integración describirá el proceso de

[14] Véase "Del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero", en Antonio Truyol y Serra, *Ibidem.*, p.183.

[15] Véase Alejandro Chanona Burguete, "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional" en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez, *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2000, pág. 164.

[16] Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958, tomado de James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, "Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas", en *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, pág. 445.

aumento de la interacción y de la interpenetración de forma tal de oscurecer las fronteras entre el sistema de organizaciones internacionales y el entorno suministrado por sus naciones-estado miembros".[17] De lo cual se perciben algunas características distintivas de la integración, tales como: aumento de la interacción entre los Estados involucrados, la transferencia de la lealtad dirigida a las instituciones estatales hacia un nuevo centro y otro elemento que se destaca es la percepción del "oscurecimiento" de las fronteras, lo que nos lleva a pensar en un nuevo diseño de la zona limítrofe hacia el exterior y ya no entre los miembros.

Otro de los teóricos de la integración es Leon N. Lindberg quien, retomando el trabajo de Haas, define a la integración de la siguiente manera: "...los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales, y el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro".[18]

La propuesta para crear la CED tuvo por objetivo crear "…una autoridad política sometida al control democrático de una asamblea parlamentaria, y cuyas competencias estén limitadas a los ámbitos de la defensa y los asuntos exteriores donde el ejercicio común de la soberanía se hace necesario para la organización de un ejército europeo y su utilización en el marco atlántico".[19] El Tratado de la CED fue firmado en París el 30 de mayo de 1952 y en él se conjuntaron elementos tales como las corrientes de pensamiento y los políticos involucrados (Schuman, Adenauer, De Gasperi quienes habían demostrado tener un verdadero interés por el proyecto de integración europeo) que hacían previsible su aprobación.

---

[17] Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford, Stanford University Press, 1964, citado en James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, "Teorías de integración internacional….", *Idem*.

[18] *Idem*.

[19] Asamblea *ad hoc*, *Rapport de la Commission constitutionelle*, París, 20 de diciembre de 1952, citado en Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, España, 1998, pág. 41.

A pesar de que la idea principal era la de centrar las acciones de la CED en los aspectos militares y de relaciones con el exterior, el proyecto requería de un fundamento político aún mayor, de lo cual surgió la propuesta de crear una Asamblea *ad hoc* para la elaboración de un proyecto político: la Comunidad Política Europea, la cual se distinguiría por tener elementos federales y dar una consolidación no sólo institucional, sino que además propondría la participación democrática de la población, creando la combinación de un sistema parlamentario con un reconocimiento a los Estados, además de plantear los principios constitutivos del proceso de integración.

Ideales democráticos y de desarrollo fueron preservados en el tratado propuesto: "…la paz, la civilización y el patrimonio comunes, la expansión económica y el aumento del nivel de vida, las libertades y los derechos humanos"[20] y, además, la propuesta contenía, de acuerdo a Sidjanski, elementos de originalidad en su carácter federalista que se materializaban en sus instituciones; este proyecto se distinguió por plantear una comunidad supranacional con instituciones que representaran la división de poderes: "sus instituciones constituyen el núcleo de una unión federal: el Parlamento, el Consejo Ejecutivo Europeo y el Consejo Económico y Social".[21] Destacándose además por proponer el sufragio universal para algunas de las instituciones, en particular para el Parlamento que estaría conformado por dos cámaras: la Cámara de los Pueblos, el cual se integraría por representantes elegidos por sufragio universal, y el Senado, el cual estaría conformado por representantes de los Estados nacionales.

La singularidad del proyecto propuesto residía tanto en el sufragio para la elección de los representantes como en la distribución de los escaños, por los cuales se beneficiaba a los países pequeños y medianos al establecer parámetros determinados, los Estados más grandes contarían cada uno con 63 escaños a los que se sumarían 7 por los territorios de ultramar, los Estados medianos contarían

[20] Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa, op. Cit.*, pág. 43.
[21] *Idem.*

con 30 escaños cada uno y a Luxemburgo corresponderían 12 con lo que se alcanzarían 268 escaños. La proporción de los escaños no estaba dada sólo en función de la proporcionalidad de los habitantes, ya que en tal caso, a Luxemburgo le hubiese correspondido sólo un escaño. El Parlamento tenía entre sus funciones: votar leyes, recomendaciones, el presupuesto y ejercería el control democrático, gracias a la elección de la Cámara de los Pueblos. Por su parte, el Senado tendría la facultad de censurar al Consejo Ejecutivo al elegir nuevo presidente y la Cámara de los Pueblos dispondría de una moción de censura reuniendo los tres quintos de los miembros.

El Consejo Ejecutivo contaría con la participación de los ministros europeos, pero la forma de elección tendría también parte de originalidad, ya que el Senado elegiría al presidente del Consejo por mayoría, pero sería el Presidente del Consejo quien designaría a los miembros de su Consejo, y el Consejo sería investido por el Parlamento.

Entre las funciones del Consejo Ejecutivo encontramos que se le asignaba el derecho de iniciativa con el fin de alcanzar objetivos planteados por el Tratado, formular recomendaciones que comportarían obligaciones en los temas para los que hubiesen sido emitidas y emitiría dictámenes no vinculantes. El Presidente del Consejo sería elegido por un periodo de cinco años, dando estabilidad y continuidad a los proyectos.

Sin embargo, el proyecto para la creación de la CED que tenía como objetivo principal la creación de un ejército europeo, fue rechazada por el parlamento francés en 1954 al negarse a ratificar el cuerdo; por lo tanto, el planteamiento de la Comunidad Política Europea tampoco logró ser puesta en marcha.

En la actualidad, uno de los mayores logros a alcanzar por la Unión Europea frente al proyecto federal planteado por la Comunidad Política Europea es una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración, que si bien ha habido avances en este sentido, existe aún un déficit democrático que sigue siendo el reclamo de sectores de la población de los países miembros.

Asimismo, y como lo destaca Dusan Sidjanski, aún queda pendiente el funcionamiento integral entre las instituciones comunitarias así como la concreción de una política exterior y de seguridad común. Cabe mencionar que los esfuerzos realizados en este sentido han permitido que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), la Unión Europea cuente con el cargo de Alto Representante de la Unión Europea así como con el cargo de Presidente del Consejo Europeo, sin embargo, la observación de Sidjanski sigue siendo válida en tanto que la política exterior sigue estando a cargo de los Estados miembros y no existe aún claridad ni consenso respecto a acciones conjuntas, salvo en casos excepcionales.

Ante este hecho no podemos hacer aseveraciones tajantes respecto al proyecto federal en la Unión Europea, sin embargo, resulta evidente que, al igual que la historia del proceso lo confirma, algunos aspectos del federalismo parecen dar sentido a la integración junto con otras formas organizacionales.

1.2. Los planteamientos funcionalista y neofuncionalista para la integración en Europa.

En la conformación del proceso de integración, Jean Monnet consideró una serie de propuestas que hicieron viable la coincidencia de intereses entre los Estados, cuya experiencia de guerra los obligó a buscar esquemas de paz y de cooperación, para ello Monnet consideró la propuesta funcional de David Mitrany para la creación de la CECA y de otras instancias que conformarían las Comunidades Europeas.

El planteamiento de Mitrany parte del principio de que la sociedad internacional tiene funciones específicas que cumplir, tales como "Crear la igualdad para todos sus miembros ante la ley y crear aceptables condiciones de vida para los miembros",[22] por lo que entre sus proposiciones estaba alcanzar un gobierno internacional que cumpliera con las funciones antes señaladas, pero el

[22] Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Técnos, Madrid, 2003, pág. 131.

reto era cómo establecer dicho gobierno: mediante un Estado mundial o bien, y es la propuesta por la que se inclinaría Mitrany, generar una "…red de actividades y agencias internacionales en las que gradualmente se fueran integrando los intereses de todas la naciones",[23] lo que finalmente se convertiría en el sustento del método funcionalista. En síntesis, el modelo presentado por Mitrany sería establecer un sistema de agencias por las que se organizarían la cooperación y la coordinación de políticas con un sistema original y que poco tendría que ver con lo político, al menos en sus inicios. Para autores como Celestino del Arenal, la base del funcionalismo es que "…el Estado, es cada vez más inadecuado para satisfacer las necesidades de la humanidad a causa de que se circunscribe a un territorio cuando las exigencias del hombre sobrepasan esas fronteras";[24] de tal manera que al estar rebasado por el incremento de obligaciones cada vez más técnicas, las soluciones habrían de generarse a través de la colaboración funcional en un sector, lo que posteriormente implicaría la necesidad de colaborar en otro sector, creando así un efecto de ramificación.[25] Por lo tanto, el método funcionalista de Mitrany permite organizar la cooperación entre diferentes países sobre aspectos o temas técnicos concretos, regulados mediante agencias internacionales.

> "…podría hacerse utilizando las oportunidades sociales y científicas presentes para vincular una a una particulares actividades e intereses, de acuerdo con la necesidad y aceptabilidad, dando a cada una, una autoridad conjunta y una política, limitadas a esa sola actividad. Ésta es la vía funcional."[26]

---

[23] *Ibidem*., p. 133.

[24] Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales,* Técnos, 2ª. Edición, 2010, pág. 202.

[25] Véase Edgar Vieira Posada, "Evolución de las teorías sobre integración en e contexto de la teorías de Relaciones Internacionales" en *Papel Político,* núm. 18, diciembre de 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Consultado en: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?icve=77720389010.

[26] David Mitrany, "The Prospect of Integration: Federal or Functional", en *Journal of Common Market Studies*, vol. IV, núm. 1, 1965-1966, p. 135; citado en Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Técnos, Madrid, 2003, p. 136. Véase tembién David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization" en *International Affairs*, vol. 24, No. 3, Blackwell Publishing, Royal Institute of International Affairs, Jul., 1948, pp. 350-363 en hhttp://www.jastor.org/stable/3018652, consultado el 06/08/2012.

La viabilidad de la propuesta radicaba en el establecimiento no de un centro de poder regional nuevo, sino de "…agencias internacionales que administraran de manera expansiva y gradual áreas claves del desarrollo humano".[27] Ello sentó las bases para el proceso de integración europeo en lo referente a las instituciones que resolverían algunas de las problemáticas, pero sobre todo, de los aspectos administrativos de la integración.[28]

La propuesta surge, como ya lo mencionamos, de la necesidad de crear o mantener la paz en el mundo, así como el desarrollo. Su idea era crear un gobierno mundial que a través de una serie de agencias reguladoras de aspectos técnicos impulsaran una mayor vinculación entre los miembros y con ello la inclusión de otros sectores. La relación que se desarrollaría entre los Estados bajo este esquema impediría que surgieran guerras, ya que otro de los objetivos era que la vinculación estuviera fundada en aspectos técnicos de sectores fundamentales para la producción de un Estado, tales como la producción industrial (textil, metalurgia, etc.), la ganadería, el transporte, etc.; el enfoque funcionalista, de acuerdo a Mitrany, hace énfasis en las necesidades de los miembros, de ahí que la decisión estaría por encima del elemento político, al menos en un inicio, de donde los intereses de los Estados dejarían de ser exclusivamente políticos y responderían al desarrollo de intereses estructurales.[29]

Ernst Haas explica la diferencia entre la política y la administración (inmersa en el esquema funcionalista) de la siguiente manera: el funcionalismo parte de la idea de que el administrador es quien considera la voluntad general o el bien mayor, en tanto que el político requeriría ser guiado por la voluntad de todos.[30] Es precisamente esta diferenciación la que Mitrany considera el método más

---

[27] Alejandro Chanona Burguete "El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional" en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez, *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM/FCPYS/UQROO/Plaza y Valdés Editores, México, 2000, pág.167.

[28] Hacemos esta referencia en relación a que el establecimiento de las primeras instituciones europeas tuvieron un carácter más resolutivo que propiamente de gobierno, aunque se mantuvo la idea de la supranacionalidad como un elemento distintivo en el proceso.

[29] Véase David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization" en *International Affairs, op. Cit.*

[30] Véase Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, California, 1963, p. 13.

adecuado para alcanzar una integración fundada en temas técnicos concretos que derivan en la necesaria coordinación política.

La consideración de los aspectos técnicos tienen que ver con el interés y conocimiento de David Mitrany de las innovaciones tecnológicas así como por el cada vez mayor número de Estados independientes necesitados de alcanzar el desarrollo.

El método de Mitrany, en tanto que considera a la política como un elemento que impediría la integración pero es consciente de la necesaria coordinación de los temas técnicos coordinados por las agencias, señala que éstas pueden estar vinculadas entre sí, y en su caso generar una red de interacciones y coordinaciones entre ellas:

> "Mitrany afronta (…) la cuestión de la coordinación de la multiplicidad de agencias funcionales diferentes y lo hace con gran coherencia funcionalista, que genera a su vez una notable flexibilidad. Cada agencia podría trabajar por sí misma sin coordinación con otras, o podría ser funcional vincularlas dentro del mismo grupo de funciones o entre varios grupos de agencias funcionales o con algunas agencias de planificación internacional. El límite de lo admisible parece encontrarse en la constitución de una autoridad política sobre ellas."[31]

De ahí que Monnet propusiera la creación de la CECA como la primer agencia internacional que abordando un tema o aspecto técnico concreto, impulsaría la integración de políticas entre los Estados miembros en estos sectores. La importancia de la CECA radica en lo estratégico que era la producción del carbón y el acero para el mantenimiento de la paz en Europa como para su reconstrucción industrial y económica. Esta experiencia permitiría que en la posterior creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) se repitiera la estructura de organización de la CECA. Así, el método funcionalista permitió idear la organización e integración de tres sectores: la producción del carbón y el acero, el comercio y la producción de energía atómica, con sus respectivas estructuras administrativas.

[31] Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración…., op. Cit.*, p. 134.

La idea central de Mitrany era alcanzar el desarrollo y crear una verdadera comunidad, no regida o dirigida por intereses políticos, que como lo explicó Haas, estarían más en función de las voluntades de las partes que del bien colectivo,

El éxito del proceso de integración europeo llevó a realizar estudios que trataron de explicar la aceptación de instituciones y la coordinación de las sociedades involucradas, dando por sentado que este fenómeno llegó a contar además con la participación de actores más allá de los gobiernos estatales, como las élites políticas y empresariales.

Ernst B. Haas, otro importante teórico de la integración, estaba interesado en conocer las motivaciones que impulsaban a los Estados a conformar comunidades políticas como la CECA, en las que los miembros deciden cambiar sus lealtades y actividades hacia un nuevo centro que cuente con instituciones cuya jurisdicción estaría por encima de los Estados-nacionales, proceso que Haas define como integración.[32]

En este proceso organizacional de los Estados, la supranacionalidad es uno de los elementos que mayor interés generaría para el análisis de Haas con el fín de comprender la dinámica política y funcionamiento de la CECA. Para comprender la supranacionalidad, Haas se aboca a estudiar y a comparar la estructura de una organización internacional y la conformación de una federación. Al aplicar ambos modelos a la CECA concluye que ésta es un híbrido, en el que se encuentran elementos de ambos, ya que es más que una organización internacional, debido al compromiso adquirido y al establecimiento de métodos de decisiones parecidos a los de una federación, pero es menos que ésta debido a que sigue existiendo cierto grado de independencia de los Estados miembros.

El estudio de Haas sobre la CECA coincide con la creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1956), además de otros procesos menos exitosos como la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea, lo cual le permitió corroborar que una vez iniciado el proceso de integración, éste no queda restringido al sector o los

[32] *Ibidem.*, p.138.

sectores involucrados, sino que existe una "derrama" o "desbordamiento" hacia el resto de los aspectos económicos.

En tanto que su interés se centró en conocer los aspectos políticos de la integración (motivaciones de los Estados, así como la creación de la comunidad política) hizo uso del constructo del "desbordamiento"[33] para el análisis. De tal manera que concluiría que el efecto multiplicador funcional o "ramificación" planteado por Mitrany[34] no se limitaba a los aspectos económicos o sectoriales, sino que existía un *spill over* político, de donde la adhesión o aceptación de las instituciones supranacionales europeas se hacía con una clara idea de cesión de soberanía, tanto de los Estados miembros como de las sociedades involucradas a través de los *referenda.*[35] Situación que se presentó específicamente tras el éxito de la integración sectorial del carbón y el acero (CECA), por el cual las personas que se vieron beneficiadas (empresarios, transportistas, etc.) con la integración, fueron proclives a extender el proceso a otros sectores. Este proceso puso de manifiesto que no sólo se alcazaba el bien común, sino que se podían lograr intereses particulares más que el desarrollo de un proyecto común. De hecho, el análisis que hace Haas de la CECA demuestra que los motivos para que los Estados accedieran a la conformación de este tipo de organización radican en una convergencia de demandas e intereses y no en la idea de alcanzar objetivos idénticos o satisfacer demandas y expectativas iguales. Sin embargo, la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), realidades tangentes, estimularon a Haas a continuar con sus análisis.

[33] El término de "desbordamiento o *spill over* es una de las mayores aportaciones de Haas a la teoría de la integración, ya que partiendo de éste desarrolla el análisis de la participación de las élites y de las instituciones en el proceso de integración como elementos fundamentales en la constitución de la comunidad política.

[34] Fenómeno según el cual la evolución de la integración es posible gracias a que de la coordinación de políticas entre varios países de un sector, se presenta una serie de problemas o acciones que obligan a la coordinación de políticas en otros sectores, lo que es mejor conocido como "ramificación" (Mitrany), "derrama" (Haas) o "*spillover*".

[35] Véase Alejandro Chanona Burguete, *Op. Cit.*

Así, motivado por la evolución de la CECA, Haas decidió continuar con el análisis de la participación de las élites, instituciones y actores políticos en el proceso de integración para consolidar la comunidad política. Es en este proceso cuando Haas incorpora la participación política como un elemento importante para la integración. En su análisis, descubre que la integración fue vista con sentimientos encontrados: se percibía como una amenaza pero a la vez se le consideró una oportunidad por la convergencia de intereses entre los mismos sectores de los países miembros. Por ejemplo, al estudiar a los empresarios, Haas pone de manifiesto que éstos consideraron a la integración o la conformación de la CECA y la liberalización como un proceso que podría afectar sus ganancias, ante lo que decidieron promover una participación activa ante la CECA para alcanzar objetivos comunes. Lo mismo sucedió con los sindicatos, quienes creyendo en que de este proceso resultaría una afectación de sus prestaciones, por considerarlo parte de la expansión del capitalismo internacional con sus consecuentes resultados en la competitividad, también vieron en la integración oportunidades para presentar sus demandas más allá del ámbito nacional, proceso que se logró al destacar las coincidencias ideológicas y objetivos comunes existentes entre las asociaciones sindicales de los países miembros. De tal manera que disminuyeron considerablemente la resistencia ante la integración. De ahí que Haas previera que la integración seguiría alcanzando otros sectores por el efecto de desbordamiento.

Haas, además del estudio que realizó sobre la participación de los empresarios y los sindicatos, también analizó la naturaleza de la Alta Autoridad de la CECA, de lo cual hace un estudio sobre el grado de federalización o intergubernamentalismo inmerso en la toma de decisiones. De ello concluye que la supranacionalidad de la CECA y de la Alta Autoridad es un híbrido, que seguramente alcanzaría mayores niveles de desbordamiento.

Del análisis que hace Haas sobre la dinámica de la CECA, es importante destacar su interés y consideración por el factor político como parte importante del proceso de integración, elemento que no había sido considerado por Mitrany.

La inclusión de este factor permite reubicar las prioridades de los actores promotores de la integración, siendo que las organizaciones políticas se orientarían hacia la búsqueda del bienestar, en tanto que este proceso satisfaga sus necesidades e intereses. También es el elemento que permite considerar la politización de temas técnicos, en los que en un principio pueden no existir diferencias; de ahí que Haas se aventurara a señalar que: "La integración internacional avanza más rápidamente centrándose en el bienestar, a través de medidas elaboradas por expertos conscientes de las consecuencias políticas de su tarea y representativas de conjuntos sociales homogéneos y simétricos, públicos o privados".[36] De lo cual, el autor establece un tercer factor de la integración y es el conocido como el *síndrome de la Comisión,* el cual se caracteriza por la participación activa de las diversas fuerzas económicas, políticas y sociales en una esfera que trasciende al Estado-nacional.

Toda esta teorización fue congruente con la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, así como con la creación las instituciones supranacionales[37] que han servido de base para la consolidación de las que actualmente sustentan a la Unión Europea, es decir, la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

El éxito económico y político europeo fue de tal envergadura que pronto nuevos países, que en un principio rechazaron el proyecto por la inherente idea de cesión de soberanía a las instituciones supranacionales, así como el elemento federalista que recuperó Jean Monnet para el esquema original, pronto solicitaron su adhesión; tal fue el caso de Gran Bretaña, la cual había sido promotora y fundadora de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) creada en 1960 y cuyo objetivo era promover el libre comercio entre los países miembros, pero sin aspiraciones a que el proceso evolucionara y tampoco establecía ningún

[36] James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales,* Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1993, pág. 451.

[37] El término "supranacional" no es el término más adecuado para caracterizar a las instituciones comunitarias, conforme a autores como Truyol y Serra, ya que un Estado actual está conformado por diversas nacionalidades por lo que las instituciones estatales cuentan ya con un grado de supranacionalidad, sin embargo, es el más utilizado en la literatura sobre la integración europea.

compromiso de cesión de soberanía. Los países que se adhirieron a la EFTA en ese año fueron: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido, país que, como ya se mencionó lideró al grupo; sin embargo, solicitó su adhesión a las Comunidades Europeas en 1961, junto con Irlanda y Dinamarca, incorporándose hasta 1973.

El "milagro" europeo pronto se topó con una serie de problemas e impedimentos, tanto internos (el síndrome de la "silla vacía") como internacionales (crisis petrolera internacional) que le llevaron a un estancamiento; esta situación hizo que los teóricos reconsideraran los supuestos de la integración.

De los años setenta hasta mediados de los años ochenta, a pesar de que el proceso europeo avanzó en algunas cuestiones técnicas, los teóricos, desilusionados, adujeron a la dinámica de la interdependencia el fenómeno europeo, con lo cual perdió su originalidad. Entre los más reconocidos encontramos a Joseph Nye y Robert Keohane, así como a Philippe Schmitter y al mismo Ernst B. Haas. De tal forma que la teoría de la integración perdió adeptos y dejó de ser motivo de estudio como un proceso diferenciado en las relaciones internacionales.

Joseph Nye y Robert Keohane, particularmente, llegaron a la conclusión de que el proceso de integración en Europa podía ser explicado por la creciente interdependencia entre los Estados miembros, por lo que era previsible la coordinación de políticas que fomentaran el libre cambio entre los países miembros, pero llegado el momento en que se abordaran temas políticos o bien agotado el tema económico, el proceso se estancaría. La explicación se basó en dos argumentos, el primero fue que el método neofuncionalista resultó no ser aplicable a los procesos de integración en América Latina, pero tampoco en ninguna otra región del mundo. Y el segundo fue el estancamiento que sufrió el proceso de integración europeo en los años setenta, cuando no fue posible alcanzar la Unión Monetaria, que implicaba mayor compromiso político por parte de los Estados miembros, pero ello también fue resultado de la crisis económica internacional de esos años en los que tanto la estanflación, el estancamiento de la

producción y el consecuente incremento del desempleo entorpecieron cualquier negociación y avance en la integración. La recuperación económica se inició en los primeros años de la década de los 80 en Estados Unidos pero en Europa no fue sino hasta mediados de la misma década que se recuperó el crecimiento económico, precisamente fue en esos años en los que el proceso de integración en Europa se reactivó.

Ante este hecho, el interés y los análisis fueron retomados, y surgieron nuevas perspectivas teóricas para explicar el avance de la integración en Europa, así como la toma de decisiones en las Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM), cuestionando con ello la supranacionalidad de las mismas instituciones, de esta manera se considera al intergubernamentalismo liberal como el referente teórico para explicar la toma de decisiones en el proceso de integración europeo.

1.3.- Dinámica de la Unión Europea. Intergubernamentalismo liberal.

El desarrollo de los planteamientos señalados en el apartado anterior nos dan la pauta para adentrarnos en un tema que ha generado polémica en el proceso de la integración europea. Tras el desánimo por el desarrollo de la teoría de la integración, pocos fueron los estudios que retomaron el caso europeo a pesar del desarrollo regional europeo que siguió modificando y proporcionando nuevas características y funciones a sus instituciones.

Para algunos interesados en retomar el proceso de integración europeo como objeto de estudio, el suceso de la llamada “silla vacía” fue un punto de partida para sus análisis. En los años sesenta, los países miembros de las Comunidades Europeas enfrentaron un momento de estancamiento político que pondría en duda el enfoque neofuncionalista de la integración. La renuencia del gobierno francés por incrementar las capacidades de las instituciones comunitarias, así como su resistencia a la incorporación de Reino Unido, derivaron en el abandono de Francia de las instituciones Europeas. Ello estancó el proceso

de integración hasta la dimisión de la presidencia del General Charles De Gaulle. Este fenómeno, conocido como el de la "silla vacía", fue el origen de la creación del Consejo Europeo, institución que se distingue del resto de las instituciones europeas por su carácter intergubernamental. En ella, la participación de los Estados estaría definida por la defensa de sus intereses, por lo que su participación y la aprobación de políticas comunitarias respondería a los beneficios que éstos pudieran obtener y a la menor afectación a su autonomía.

Este hecho, aunado al fracaso del enfoque neofuncionalista para explicar otros procesos de integración en el mundo, la posterior crisis económica internacional que frenó por varios años la integración en Europa, hicieron que se plantearan nuevas vertientes explicativas sobre proceso iniciado en Europa. De ahí que Stanley Hoffman optara por el realismo como base para la explicación de la integración. Del realismo consideraría algunas premisas fundamentales como las siguientes:

> "…el concepto de interés definido en términos de poder proporciona el vínculo entre la razón que intenta entender a la política internacional y los hechos que se pretende comprender; la idea de interés es esencial a la política, pero el tipo de interés en un periodo histórico concreto depende del contexto político y cultural. Lo mismo se aplica al concepto de poder, (…), cuyo contenido y modo de ejercicio están determinados por el contexto político y cultural (…) el realismo mantiene intelectualmente la autonomía de la política, pensada en términos de interés definido como poder"[38]

Es partiendo de esta lógica en la que el interés y el poder prevalecen como hilo conductor de la participación de los Estados en la política internacional que se crea el enfoque intergubernamental.

A partir del intergubernamentalismo, se explica la integración europea como un fenómeno en el que la participación de los Estados es posible gracias a que encuentran en ella un medio para alcanzar sus intereses. Los Estados son los actores por excelencia, pero en tanto que ven reducida su capacidad de acción, aceptan ceder soberanía a las Comunidades Europeas, con el objetivo de cumplir

[38] Nicolás Mariscal, *Teorías poíticas… op. cit.*, pp. 201-202

sus funciones esenciales, de tal manera que: "…las Comunidades Europeas se justifican, resultan útiles y pueden ser toleradas por los Estados en cuanto posibilitan la permanencia del Estado nacional como piedra angular de la vida política en Europa y ayudan a los gobiernos nacionales a realizar sus tareas internas y externas."[39]

Stanley Hoffman es el primer analista que hace este planteamiento, contraponiéndose a la vertiente neofuncionalista. Destaca que el neofuncionalismo en la integración limita la acción de los gobiernos, posibilitando una acción conjunta al combinar las necesidades y situaciones nacionales que se enfocan a la obtención de un bien común. Desde la perspectiva neofuncionalista de la integración, en el proceso, alguno de los Estados miembros puede resultar "embaucado", pero el beneficio que se puede obtener resulta ser mucho mayor. El neofuncionalismo, pone de manifiesto un elemento de incertidumbre en lo que se refiere al resultado obtenido por la integración, el cual justifica por el "bien mayor".

Al enfrentar este planteamiento con la vertiente intergubernamentalista de la diversidad, Hoffman señala que ningún Estado desea ser embaucado, a pesar de que el beneficio pudiera ser mayor, sino que en muchos de los ámbitos fundamentales para el interés nacional, los gobiernos prefieren la certeza a la incertidumbre de obtener mayores beneficios en otros sectores.[40]

Tanto del proceso de la "silla vacía" como la interpretación intergubernamental de la integración y el momento histórico por el que atravesaba la integración en Europa, es pertinente destacar que los nacionalismos tuvieron un resurgimiento en los momentos de crisis, por lo que el intergubernamentalismo se convirtió en una explicación aceptada por muchos analistas para entender el freno momentáneo de dicho proceso.

La evolución de la integración en Europa, tras el estancamiento en los años sesenta y setenta, se presentó como una acción inesperada con la concreción del Acta Única Europea (AUE) en los años ochenta, por lo que los analistas decidieron

[39] *Ibidem.*, pág. 204.
[40] Véase Nicolás Mariscal, *Ibidem.*, pág. 206.

y coincidieron en reconsiderar los planteamientos anteriores, en tanto que resultaron ser insuficientes ante la predicción de la evolución de este proceso.

De esta manera, surgieron nuevas hipótesis explicativas. Stanley Hoffman y Robert Keohane coincidieron en seguir con el análisis de las instituciones comunitarias y propusieron tres explicaciones respecto a la naturaleza de las instituciones: la soberanía no es cedida ni trasferida por los gobiernos nacionales, sino que las instituciones representan una red en la que se comparte la soberanía para la puesta en común de políticas acordadas. La soberanía es considerada como el factor cedido por los gobiernos para alcanzar la característica supranacional de las instituciones, conforme al planteamiento de Haas y, finalmente, las instituciones y su funcionamiento se explican por la dinámica de negociaciones entre los gobiernos, de donde los acuerdos hacen posible el "desbordamiento" hacia otros sectores, existiendo como elemento necesario la convergencia de preferencias de los gobiernos.

Este planteamiento es importante en función de que sería la base para otra de las perspectivas explicativas de la integración, el intergubernamentalismo liberal presentado por Andrew Moravcsik en los años noventa.

Para este autor, las instituciones supranacionales seguirían siendo objeto de estudio, en tanto que son el reflejo más claro tanto del avance de la integración como de la evolución de los Estados y su "cesión" de soberanía. Para ello, consideró tres principios básicos: "…negociaciones entre los gobiernos, tendencia a la convergencia en el mínimo común denominador y límites estrictos a futuras transferencias de soberanía…"[41]

Sin embargo, a pesar de lo atractivo de su planteamiento, Moravcsik concluye que éste enfoque no resuelve los cuestionamientos sobre la Comunidad Europea, por lo que decide retomar de las teorías de Relaciones Internacionales

[41] *Ibidem.*, pág. 211.

ya existentes elementos que podrían ser empleados en la elaboración de un nuevo enfoque: el Intergubernamentalismo Liberal.[42]

El núcleo del intergubernamentalismo liberal está conformado por: "tres elementos esenciales: el presupuesto del comportamiento racional estatal, una teoría liberal de la formación de la preferencia nacional y un análisis intergubernamentalista de la negociación estatal".[43] De esta manera vemos que se entrelazan el realismo, al considerar la participación racional del Estado, entendida como el establecimiento de una serie de intereses acordados internamente que serán negociados internacionalmente; la convergencia de intereses, tomada de la teoría de regímenes internacionales de Hoffman y Keohane y finalmente "la formación de la preferencia nacional se basa en teorías liberales (…), centradas en la relación sociedad-Estado como confirmadora de las preferencias nacionales". [44] De este planteamiento es que las preferencias nacionales son producto de la participación de los diversos sectores de la sociedad y que, presentados como demandas ante los gobiernos nacionales, serán negociadas por éstos últimos ante el resto de los gobiernos miembros de la Comunidad.

El proceso de negociación del que parte Moravcsik no es sencillo, principalmente por las afectaciones que la acción política de un gobierno puede tener sobre sectores concretos de otros Estados, por lo que se crea la necesidad de generar procesos de coordinación, cuyos efectos son nuevamente adversos sobre la distribución de los beneficios entre los Estados y sobre los sectores sociales. El conocimiento de este proceso permite predecir la afinidad y disposición o resistencia de los Estados a participar en una determinada política..

---

[42] El autor tomará como base para su análisis y elaboración del Intergubernamentalismo liberal tres vertientes: la política económica internacional, la negociación intergubernamental y los regímenes internacionales. Véase Mariscal, *op. cit.*.

[43] Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergubernamentalist Approach" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, núm. 4, Dec., 1993, p. 474, citado en Nicolás Mariscal, *op. cit.*, pág. 213.

[44] *Idem.*

De igual forma, Moravcsik destaca la importancia de considerar el elemento de poder en las negociaciones del proceso de integración, ya que ello determina la incidencia que puede tener un Estado determinado para la aprobación de su política o bien las alianzas que pueden resultar, lo que puede promover la integración o bien afectarla.

El factor de la distribución de los resultados o beneficios es un elemento de importancia a considerar en el análisis de las negociaciones, en tanto que éste incidirá en la posibilidad de que los Estados, aunado al poder que éstos ejerzan, sea a través de amenazas de incumplimiento, alianzas o ausencia de compromiso con lo acuerdos, alcancen acuerdos para la integración. De estas consideraciones es que las instituciones supranacionales surgen como un mecanismo de solución y acuerdo entre los Estados, que disminuye considerablemente los costos de la negociación.

Haciendo un estudio mucho más minucioso, Andrew Moravcsik, en su obra *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* detalla cómo el avance de la integración en Europa responde principalmente a los beneficios e intereses económicos obtenidos por los Estados miembros a través de ésta. La dinámica en las negociaciones revela la interdependencia asimétrica entre los Estados, pero resulta reveladora la afirmación que hace el autor al señalar que la "delegación de soberanía en las instituciones supranacionales, se justifica por la búsqueda del reforzamiento de la credibilidad de los acuerdos y de mayor garantía de su cumplimiento."[45] De ahí que sea menos costoso ceder soberanía a una institución supranacional que se encargue del cumplimiento de los acuerdos.

De esta manera, el planteamiento de Moravcsik, al igual que otros analistas ya mencionados, parte de la polémica entre el sistema intergubernamental (al que pertenecería el Consejo Europeo) y el sistema supranacional (característica de instituciones como la Comisión Europea, el Parlamento y el Tribunal de Justicia).

[45] *Ibidem.*, p. 224.

Podemos señalar que en el proceso de integración Europa Occidental recurrió al intergubernamentalismo en los momentos en los que no fue posible llegar a consensos, permitiendo con ello concluir que los países integrados lograran acuerdos siempre y cuando hubiese beneficios claros para ellos. De tal forma que los planteamientos de transferencia de soberanía a instituciones supranacionales, pero sobre todo en la toma de decisiones, quedó condicionada a la voluntad de los Estados.

El desarrollo que hace este autor para destacar al intergubernamentalismo como el mecanismo propio de avance en el proceso de integración en Europa, se fundamenta en los preceptos neorrealistas. Sin embargo, a pesar de lo valioso del estudio de Moravcsik tanto en sus aportaciones como en su comprobación metodológica, no podemos descartar la idea de que existen fuerzas e inercias que en un proceso de regionalización superan al mismo Estado-nación y a los gobiernos.

1.4. Neofederalismo.

Las ideas federales han acompañado al proceso de integración europeo, y a pesar de que las interpretaciones teóricas y políticas para explicar el proceso han llegado, como es el caso del planteamiento de Andrew Moravcsik, a señalar la definitiva importancia de los Estados y sus intereses, la idea de crear una federación en Europa ha mantenido su influencia sobre el diseño de la Unión y sus instituciones.

El federalismo, como actualmente lo entiende la Unión Europea, cuenta con elementos que permiten su desarrollo en el proceso de integración sin que con ello se afecte la diversidad de los países integrantes. De tal forma que el federalismo contempla las siguientes características para la Unión: el respeto a la diversidad, diferentes niveles de competencias (ya conocido en la Unión como el principio de subsidiariedad), un centro que define las políticas a seguir y una serie de

gobiernos o de entes que ejecutan tales políticas desde sus propias particularidades.

Sudjanski,[46] hace referencia a la transformación de la toma de decisiones piramidal a una horizontalidad como parte de la administración a crear en la Unión. Es decir, ejemplifica lo que se entiende por el federalismo actual con la administración de una empresa en la que las decisiones son tomadas desde arriba, es decir el jefe, hacia los empleados, fenómeno en el que la retroalimentación está ausente, donde no existe flexibilidad para la ejecución de las políticas. Las decisiones y definición de acciones está determinada por la punta de la pirámide; en cambio, en el momento en el que se transforma este sistema, y el líder (ya no el jefe) define sólo políticas a seguir, determinadas por el consenso y la retroalimentación de las partes, el sistema se flexibiliza dando independencia y cierta autonomía a las partes, por lo tanto existe la diversidad y cada parte ha de cubrir, conforme a sus recursos, su parte correspondiente. Este modelo es equiparado por Sudjanski con un gobierno, y su transformación con el federalismo para la Unión Europea o el "neofederalismo".

Al trasladar este modelo concretamente al federalismo de la Unión Europea, Sudjanski logra rescatar la diversidad que conforman los Estados miembros, los diferentes niveles de gobierno y la toma de decisiones y el seguimiento de políticas y no un gobierno que esté situado sobre las partes (los Estados) de la Unión.

Este sistema tiene como referente obligado el desarrollo de los Estados Unidos de América, sin embargo, es necesario reconocer que, a pesar de que los estados que conforman dicho país mantienen cierta autonomía en su toma de decisiones e incluso en su legislación interna, están sujetos a una política exterior y de defensa definida por el gobierno central, así como otras políticas económicas tales como la fiscal, la comercial etc.

---

[46] Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, España, 1998, pp.223-227.

La Unión Europea, comparada con el federalismo estadounidense, está en un proceso de gestación, sin embargo, muchos de los rasgos que habrán de definir su futura mecánica están ya determinados.

En los ejemplos antes citados, si bien la diversidad, la existencia de diversos niveles de gobierno son características fundamentales del sistema no puede omitirse la existencia de un órgano o una instancia, sea el líder en la empresa o el gobierno central en una federación, que guíe y defina las políticas a seguir.

En la Unión Europea dicho órgano pudiera ser equiparado con la Comisión, en tanto que ésta es quien propone la iniciativa de nueva legislación y se encarga de ejecutar (o supervisar que se cumplan) las políticas, el cumplimiento de los Tratados y realiza las propuestas para el avance de la Unión. Sin embargo, y retomando el planteamiento de Moracvsik, los Estados, a través del Consejo, son quienes determinan las políticas a seguir, toman las decisiones respecto a las formas que pueden permitir la evolución de la Unión. Por lo tanto, podríamos señalar que la Unión cuenta con un órgano que diseña las políticas que habrán de seguir las partes (los Estados) bajo sus propias normas independientes.

Diversidad, autonomía y liderazgo son elementos con los que cuenta la Unión, sin embargo, si observamos más detenidamente, el líder no es uno solo, no cuenta con un interés general sino que está integrado por los mismos Estados que conforman las partes de la Unión, y aunque esto da legitimidad al diseño de las políticas de la Unión, la misma diversidad de los miembros y sus intereses genera procesos de toma de decisiones cada vez más complicados, tardados e incluso desgastantes, podemos mencionar algunos casos relativamente recientes como la crisis que surgió en 2003 ante la insistencia de Estados Unidos por invadir Iraq, momento en el que los países miembros de la Unión Europea y los aún candidatos de Europa del Este se enfrentaron unos a favor y otros en contra.[47] Asimismo, las negociaciones para los presupuestos se han venido complicando y se han hecho

[47] Véase Esther Barbé, *¿Existe una brecha transatlántica?: Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Iraq*, La Catarata, Barcelona, España, 2005, 238 pp.

más tardados y limitados ante las demandas e intereses de los miembros; finalmente, la crisis económica de 2008 y la subsecuente crisis de la eurozona han sido ejemplos de cómo se han complicado las negociaciones, los acuerdos han resultado más limitados y el desgaste de las partes es cada vez mayor. No existe en la Unión un órgano cuya capacidad y reconocimiento por parte de los Estados le otorgue la autoridad para determinar y diseñar las políticas a seguir para la Unión. Sin embargo, el neofederalismo plantea la posibilidad de concretar el célebre discurso de Churchill y de tantos otros pensadores de crear "Los Estados Unidos de Europa".

1.5. La "lógica de la acción colectiva"

En nuestro análisis de la Unión Europea y sus ampliaciones frente a los procesos de profundización recurriremos a la teoría de la "lógica de la acción colectiva", la cual, si bien no ha sido utilizada para analizar procesos internacionales y sólo algunos estudiosos de la integración europea se han atrevido a incorporarla recientemente en sus análisis, este enfoque nos ayudará a entender algunas de las características y dinámicas de la Unión Europea actual, ya que "…pone énfasis en dos rasgos distintivos y relativamente nuevos del contexto europeo actual: el número cada vez más grande de Estados miembros, que convierte a la acción colectiva más problemática, en razón de la heterogeneidad de las preferencias, y por otra parte, y sobre todo, porque favorece el surgimiento de comportamientos oportunistas del tipo "polizón".[48]

Como su nombre lo indica, el proceder de los grupos y la manera en cómo estos pueden reunirse y participar activamente para el logro de determinado bien colectivo, pero también cómo su participación cambia conforme se incrementa el número de sus miembros, lo que nos será de utilidad para entender las acciones de la Unión Europea a partir de su ampliación a diez miembros de Europa Central

[48] Véase Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux, *L' État de l'Union Européenne 2005. Constitution, Élargissement, Turquie*, Fayard/Presses de Sciences Po, Francia, 2005, pág. 80.

y Oriental. Por lo que en el presente apartado, y antes de aplicar la lógica de grupos a la Unión Europea, es necesario recuperar algunos de los planteamientos señalados por Mancur Olson.

Mancur Olson inicia su planteamiento con una paradoja al señalar que si lo normal fuese que los diversos grupos sociales se asociaran para la obtención de bienes colectivos determinados, llámese aumento salarial, seguridad, beneficios sociales, etc., lo esperado y común sería la acción colectiva y la agrupación; sin embargo, no siempre es así, por lo que cuestiona qué es lo que lo impide y cuáles son las motivaciones para la participación colectiva. De esta forma, el estudio de Olson se centra en la participación de los individuos en asociaciones civiles, políticas o sindicales, de donde desglosa la acción del grupo dependiendo del número de miembros que lo conforman.

Olson señala que la participación de los individuos en asociaciones civiles, políticas o sindicales no siempre se presenta, es decir, no es una acción normal, ello en función de que la participación individual requiere de un sacrificio de tiempo y dinero cuyo resultado pudiera ser menor a la inversión realizada o del bien a obtener; en el caso de que el objetivo fuese conseguir mejoras salariales, disminución de precios, etc., el bien alcanzado se aplicaría a todos los miembros del grupo afectado. Por lo que el beneficio obtenido por el individuo que emprendió la acción sería mínima, ante lo cual el autor señala: "Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal." [49] Concluyendo que en los grandes grupos, si están conformados por individuos racionales, no irán en busca de los intereses del grupo, sino que dejarán que otro lo haga, condición que aplica a las empresas y agrupaciones sociales en general. De hecho, destaca que la existencia de las agrupaciones sociales, tales como sindicatos, cárteles, etc., e incluso los gobiernos es posible gracias a los bienes colectivos que proporcionan y que son extensivos a todos los miembros.

[49] Mancur Olson, "La lógica de la acción colectiva" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, España, 2001, 2ª ed., pág. 204.

Si la premisa es que la acción del individuo racional no irá en busca de bienes colectivos debido a que la inversión que habrá de hacer será más grande que el beneficio, el cual será distribuido entre todos los miembros del grupo, hayan o no participado en su consecución, la explicación que se da a la existente participación para la consecución de bienes colectivos es que el elemento que permitirá que la acción se realice, serán los *incentivos selectivos*, los cuales funcionarán como una especie de premio (positivos) o castigo (negativos) para quienes participen o no en la consecución de los bienes colectivos. Los incentivos selectivos negativos pueden ser desde acciones no tangibles (descrédito, ostracismo, censura…) [50] hasta tangibles como pudieran ser impuestos o penalizaciones; en tanto que los positivos irán de igual forma desde lo intangible (reconocimiento) hasta la participación de dividendos.

Estos incentivos selectivos sólo pueden ser utilizados en determinadas situaciones y tienen una mayor aplicabilidad en los grupos pequeños y en aquéllos que son lo suficientemente grandes pero que se subdividen en pequeñas federaciones, que permiten mantener la cohesión social.

Otra premisa que rescata Olson es que la aplicación de los incentivos selectivos está limitada por la heterogeneidad de los grupos, de donde señala que la mayoría de los grupos tienden a ser homogéneos, incluso para grupos de bohemios e intelectuales, tienden a reunirse en grupos más o menos homogéneos, siendo más sencillo aplicar los incentivos selectivos que en grupos heterogéneos. Esto sucede debido a que en grupos con grandes diferencias es más complicado establecer la interacción social para que existan los incentivos, incluso si son grupos pequeños.[51] La homogeneidad resulta ser una cuestión de gran importancia para mantener el grupo unido, en tanto que esto incide en la definición de lo que debe buscarse como el bien colectivo del grupo. A mayor heterogeneidad menor consenso y por lo tanto disminuyen las posibilidades de la acción colectiva. Olson señala que si a pesar de todo existe un grupo heterogéneo

[50] Mancur Olson; *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*; Yale University Press, New Heaven and London; 1982, pág.23.
[51] Véase Mancur Olson, "La lógica de la acción colectiva" en Diez textos…*Op. cit*, pág. 209.

que inicie una acción colectiva, ésta tendrá que subir el costo de "…conciliar y arbitrar las diferentes opiniones…", labor que habrán de desarrollar los dirigentes de la organización.

La existencia de grupos pequeños permite por un lado tener mayores posibilidades de lograr un consenso, en tanto que son menos quienes participan; por otro, la posibilidad de que cada miembro tenga una incidencia significativa en la definición del interés común es más probable que en un grupo de mayores dimensiones, lo que estimula la participación en el grupo. Asimismo, una vez alcanzado el bien colectivo, éste puede ser repartido entre los miembros del grupo, de lo cual cada uno obtendrá un beneficio considerable, comparado con los miembros de un grupo de mayores dimensiones. Si a lo anterior añadimos que la homogeneidad[52] permite los consensos o acuerdos más fácilmente, así como la existencia de incentivos selectivos, la acción colectiva en los grupos pequeños resultará más fácil que en los grandes.

Sin embargo, grupos heterogéneos y de grandes dimensiones existen, pero sus implicaciones son las siguientes: tienen mayor dificultad para lograr acuerdos, en tanto que el número de miembros aumenta también lo hace el número de opiniones, lo que aunado a la heterogeneidad, incrementa tanto el número de intereses como el de opiniones respecto a cuál debería ser considerado el bien colectivo. En los grupos heterogéneos y, que generalmente son de mayor número, existe la dificultad para establecer los incentivos selectivos, en tanto que habrá quienes no cumplan su parte sin que ello represente un gran perjuicio, de donde la aplicación de un incentivo negativo resultará en la renuncia del miembro al grupo en cuestión, y el incentivo positivo no tiene gran repercusión en éste en tanto que el beneficio obtenido sería el mismo que para el gran número de miembros, lo que genera que el llamado “bien colectivo” se diluya: "Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos

[52] La homogeneidad a la que nos referimos, es a la homogeneidad de intereses que redundará en el establecimiento de objetivos. No se pretende hablar en este caso de discriminación alguna.

capacitados que los pequeños para actuar a favor del interés común".[53] Y, por último, una vez conseguido el bien colectivo, éste habrá de subdividirse entre los miembros, los cuales, al ser un gran número, obtendrán una mínima parte: "… en igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción".[54]

El hecho de que sean grupos pequeños o no, fundamenta otra de las premisas que se vincula con la inversión de tiempo y esfuerzo que representa participar a favor de una acción colectiva. Es decir, el individuo, o miembro evaluará si el beneficio corresponde con la inversión que hará para la acción colectiva. Entre menor sea el costo de la contribución individual, mayor será la participación, pero no será así para los casos en los que los costos sean mayores, esto sucede con mayor frecuencia en los grupos de mayor tamaño, en tanto que los beneficios individuales raramente corresponden con los costos.

En los grupos pequeños, como se mencionó anteriormente, en tanto que la participación de los miembros tienen una repercusión sobre la definición del bien colectivo, se genera una interdependencia que fomenta la participación colectiva: "En tal caso, la acción de cada uno de ellos ejerce un efecto perceptible sobre los intereses y el curso de acción que siguen los demás, de manera que todos tienen un incentivo para actuar estratégicamente, es decir que toman en cuenta el efecto de las opciones individuales sobre las opciones de los demás (…) En realidad si los costos de la negociación son escasos, para continuar negociando entre sí será necesario maximizar las ganancias del grupo hasta lograr lo que llamaremos un *resultado óptimo de grupo* (o lo que los economistas denominan a veces un 'óptimo de Pareto')".[55] En toda negociación cada miembro tenderá a incrementar su porcentaje de ganancias, lo que representará un incentivo para continuar en la negociación así como la posibilidad de que ejerza su veto o amenazar con un

[53] *Ibidem.*, p.216.
[54] *Idem.*
[55] *Ibidem.*, pág. 214.

bloqueo en el momento en el que no pueda conseguir las ganancias deseadas. Lo que llevaría al miembro a "endurecer" su postura.

Las negociaciones, incluso en grupos pequeños, requieren de cierto tratamiento dada la dificultad para hacer coincidir intereses respecto al costo de la acción colectiva, e incluso en la definición del bien colectivo a obtener; por lo que la toma de decisiones se dificulta y a veces resulta que no es factible cuando hay muchos participantes en la negociación. De esta manera, se presenta como necesario establecer una serie de reglas que faciliten el proceso de la toma de decisiones, a lo que Olson llama "procedimientos constitucionales", que en el caso que nos ocupa, la Unión Europea, serían los mecanismos para la toma de decisiones; los cuales, sin embargo, tampoco aseguran que las decisiones sean rápidas, especialmente en grupos grandes. Además de estos problemas se presenta el hecho de que las agrupaciones toman decisiones de manera más lenta y tienden a tener agendas saturadas.

Al establecer una serie de normatividades para la toma de decisiones, que pueden derivar en procedimientos diferentes al consenso, tales como la mayoría relativa, la mayoría absoluta o la mayoría cualificada; las negociaciones resultan en la búsqueda del menor costo y el mayor beneficio, por lo que lo que puede ganar uno es por que otro lo pierde, resultando en la generación de resentimiento y divisiones.[56]

La revisión de estas premisas nos permitirá estudiar los efectos que tendrá en la Unión Europea la ampliación al Este. Si bien, la Unión tiene una estructura compleja que ha logrado combinar sus ampliaciones con su proceso de profundización, la ampliación al Este es la que ha incorporado al mayor número de miembros, pasando de 15 a 25 países miembros, e incluso en la actualidad a 28.

En el siguiente capítulo realizaremos el ejercicio de incorporar las premisas al proceso de integración de la Unión, considerando las ampliaciones y la profundización.

[56] Véase Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations… op. cit.,* pp. 54-58.

2.-"La lógica de la acción colectiva" y la Unión Europea. Ampliación y profundización.

2.1. Ampliación al Norte; 2.2. Ampliación hacia el Sur; 2.3. Ampliación "por engordamiento"; 2.4. Ampliación al Noroeste de Europa; 2.5. Ampliación al Este.

En el presente capítulo, estudiaremos el proceso de integración de la Unión Europea desde sus inicios y sus primeras ampliaciones conjuntamente con los procesos de profundización desde la perspectiva de la "lógica de la acción colectiva".

Para ello, consideraremos que el bien colectivo sería avanzar en la integración hacia la integración política. Si recordamos los inicios del proceso, los padres de la integración europea (Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi) hicieron el planteamiento de alcanzar el sueño que tantos políticos y escritores plantearon años atrás: la unificación de Europa. Los diversos intentos que se hicieron en un momento a través de las armas, en otras ocasiones mediante la ideología e incluso a través de la cooperación han permeado el actual proceso europeo de integración. Las guerras vividas permitieron la colaboración entre los Estados para mantener la paz, y por lo tanto a crear una asociación en busca de un fin común; las diversas ideologías han establecido cimientos para la creación de instituciones y el establecimiento de políticas comunitarias, en tanto que la cooperación ha sido esencial para avanzar en el proceso. Por lo tanto, el objetivo será la integración; asimismo, tendremos que partir de la premisa de que los miembros de la agrupación son los Estados, representados por los Jefes de Estado y de gobierno, quienes actuarán de una manera racional. El resto de las premisas se irán presentando a lo largo del desarrollo del trabajo.

La Unión Europea se ha distinguido por mantener una dinámica entre ampliación y avance en la integración (también conocido como profundización, y que está referido al fortalecimiento de las instituciones o la incorporación de temas de la agenda social) que le han obligado, pero sobre todo, dado la oportunidad de revisar los Tratados ya establecidos y avanzar en el proceso de integración

económica. En el presente capítulo analizaremos los efectos que han tenido las ampliaciones sobre la profundización del proceso de integración.

En la actualidad, la Unión Europea está conformada por una gran diversidad de Estados y de intereses. Tan sólo considerar la integración de 28 Estados como resultado de un proceso de más de cincuenta años, implica ciertamente un gran avance pero también una complejidad en los mecanismos y políticas para la existencia de dicho organismo, que han requerido de la creatividad, ingenio y sobre todo la voluntad de los Estados para negociar.

2.1. Ampliación al Norte.

El proyecto de integración se inició sin la participación de muchos Estados que en la actualidad juegan un papel importante en el proceso de integración, tal fue el caso de Gran Bretaña, país que ante el proyecto continental de la CECA (Comunidad Económica del Carbón y el Acero) así como la posterior instauración de la EURATOM (Comunidad Europea para la Energía Atómica) y la CEE (Comunidad Económica Europea) optó por la creación de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) cuyos objetivos eran menos ambiciosos.

El éxito inicial del proceso de integración europeo incitó a la creación de procesos alternativos, que resultaban ser competitivos por la envergadura de los países miembros mas no por sus expectativas, el caso que aquí nos interesa es el de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés, e instaurada por el Tratado de Estocolmo en 1960) con la participación de Reino Unido. La EFTA tendría por principio crear una zona de libre comercio entre los países miembros.[57] Esta Asociación no preveía avances en la integración, por lo que no establecía compromisos de mayor envergadura para sus miembros como la cesión de competencias, y por ende sin la creación de instituciones

[57] Los fundadores en 1960 fueron Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

supranacionales. El líder de la organización era Reino Unido, y el espíritu, el libre cambio.

El proyecto continental, es decir, las Comunidades Europeas (CECA, EURATOM y CEE), abarcó tal cantidad de intereses tanto económicos como políticos mediante la instauración de instituciones supranacionales, que se convirtió en un imán para países como Dinamarca, Irlanda, Noruega e incluso el mismo Reino Unido, de tal suerte que tras algunos meses en la poco ambiciosa EFTA decidió solicitar su ingreso a la Comunidad Económica Europea, la cual, a pocos años de su creación, presentó un notable desarrollo en el intercambio comercial entre los países miembros, así como el fiel cumplimiento de los plazos transitorios para lograr la consolidación de la Unión Aduanera proyectada para 1970.

Varias fueron las motivaciones para que Reino Unido decidiera ingresar al proceso continental, entre ellos podemos contar además del éxito del organismo y el fin del imperio británico, la necesidad de unirse al destino del resto de Europa para su desarrollo económico. Los beneficios que representaba unirse a un grupo que estaba logrando el desarrollo y proyectaba tener aún mayores éxitos económicos, resultaba más redituable que mantenerse en otro organismo que ya había alcanzado su objetivo máximo, y que por lo tanto no ofrecía ningún avance o desarrollo adicional.

Esta solicitud degeneraría en un enfrentamiento entre el General Charles De Gaulle, presidente francés, y la propuesta británica. Asimismo, el período de la "Silla Vacía", aunado a otros fenómenos internacionales, frenaría el avance del proceso integrador. Entre las razones que tenía el general francés para oponerse a la participación de Reino Unido encontramos la relación que éste mantenía (y, de hecho, sigue manteniendo) con los estadounidenses, así como su particularidad insular y lo que ello pudiese conllevar respecto a la divergencia de concepciones respecto al proyecto europeo. Si bien la inclusión de Reino Unido no representaba la adición de un miembro que fuese diferente al resto del grupo que conformaba a las Comunidades Europeas, por contar con una democracia liberal, una economía de mercado, etc., sí despertaba la inquietud de intereses diferentes

a los planteados por los miembros originarios, lo que en un mediano y largo plazo redundaría en la búsqueda de intereses propios e incluso diferentes al objetivo o bien colectivo. Sin embargo, para algunos miembros de las Comunidades en ese tiempo, sí consideraban que integrar a Reino Unido resultaría incorporar a un miembro cuyas diferencias respecto al resto de los integrantes resultaría en problemas, tal es el caso del General De Gaulle, quien en una conferencia de prensa resaltó que:

> "Inglaterra, en efecto, es insular, marítima, está vinculada por sus intercambios, sus mercados, sus suministros, a los países más diversos y, a menudo, más remotos. (…) Hay que convenir en que el ingreso de Gran Bretaña primero y luego de dichos Estados (*Commonwealth* y EFTA) cambiará completamente el conjunto de los ajustes, de los acuerdos, de las compensaciones, de las reglas que ya han sido establecidos entre los Seis (…) Entonces es otro Mercado Común (…) el que se construyese entre once, y luego trece, y luego tal vez dieciocho, no se parecería mucho, sin duda alguna, al que los Seis han levantado".[58]

Declaración en la que el general De Gaulle destacaba algunas diferencias de Reino Unido respecto a los miembros del Mercado Común, pero que también demostraban resentimiento y temor a que el proyecto cambiase antes de su consolidación por la ampliación de sus miembros. El peso no sólo de sus argumentos, sino de su capacidad de veto que, si recordamos los postulados de Olson en la Acción Colectiva, en los grupos pequeños existen mayores posibilidades de que un miembro ejerza su capacidad de veto que en grupos más extensos, y por tanto, su capacidad para incidir en las decisiones es mayor en los grupos reducidos, lo que adquiere mayor sentido si las decisiones son tomadas por consenso y no por mayoría.

Además de esta situación, en el proceso surgieron nuevas divergencias con respecto al proyecto mismo. De Gaulle mantenía la firme idea de que las decisiones habrían de ser tomadas por consenso y no por mayoría cualificada,

[58] "Conferencia de Prensa del Presidente de la República Francesa, General De Gaulle sobre la solicitud británica de adhesión del Reino Unido", citado en Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos,* Tecnos, Madrid, 1999, pp. 239-240.

defendiendo el intergubernamentalismo del proceso, las decisiones debían ser tomadas en función de los Estados y cualquier institución tendría que estar sometida a los mismos,[59] asegurando las posibilidades para incidir y satisfacer sus intereses. La reacción que tuvo Francia fue el abandono de las reuniones del Consejo durante las negociaciones sobre la política agrícola, en la que declaró que no aceptaría las votaciones por mayoría, por lo que a dicho periodo se le conoce como el periodo de "la silla vacía".

Cabe mencionar que este hecho es el resultado de la frustración de Francia en sus pretensiones por dirigir a la Europa de los Seis, con un espíritu nacionalista y por lo tanto una idea confederada del proceso, lo que se manifestaba en el empeño de Francia por que las decisiones se tomaran por unanimidad y no por mayoría. Aunado a esto, la negociación de la Política Agrícola Común (PAC) atentaba contra el proteccionismo agrícola francés, contraviniendo el librecambio del Mercado Común, por lo que se propuso la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) que generó polémica entre los miembros, dificultando su aprobación y siendo Francia la que tenía mayor reticencia a la aprobación del proyecto, en 1965 abandonó las reuniones del Consejo, dejando el lugar vacante y, por tanto, frenando el proceso.

Ello planteó una serie de retos a definir para el proceso europeo y ante la crisis de la "silla vacía", el desarrollo del proyecto europeo se redujo al mínimo. La crisis duró seis meses, aunque varios temas, como el de la ampliación, no pudieron ser resueltos sino hasta la dimisión del General De Gaulle a la presidencia y que su lugar fuera ocupado por Georges Pompidou en 1969.

Entre tanto, el General De Gaulle, en el Acuerdo de Luxemburgo, pugnaría porque en temas considerados de gran importancia para uno o varios de los miembros las propuestas buscaran satisfacer las demandas de todos para

[59] Al paso del tiempo y tras los hechos suscitados en los últimos años, así como los estudios referentes a la Unión Europea, podríamos reivindicar a De Gaulle al considerar la estrecha relación de Gran Bretaña con Estados Unidos y los estudios de Moravcsik que señalan al intergubernamentalismo como motor del proceso integrador de Europa.

alcanzar el consenso, lo que sería otra forma de apelar a la toma de decisiones por unanimidad, con las consabidas dificultades del proceso.

Si bien la toma de decisiones por consenso pudiera ser más sencilla en grupos pequeños, es pertinente recordar que ésta requiere de "procedimientos constitucionales" conforme al planteamiento de Olson, lo que en el artículo 148 del Tratado de Roma se establecía como una transición paulatina de la toma de decisiones por unanimidad a la toma de decisiones por mayoría cualificada, proceso que fue frenado por la crisis de la “silla vacía” y que no pudo ser instaurado como práctica sino hasta la firma del Acta Única Europea en 1986.

A pesar del estancamiento temporal del proceso, ha de ser resaltado el hecho de que los juristas reconocen en este periodo importantes avances en materia del derecho comunitario, elemento que distinguirá al proceso de integración. Dos principios fueron creados en este periodo: el de primacía y el de efecto directo. El primero se refiere a que "…las disposiciones del derecho comunitario priman sobre las nacionales, con independencia de que las normas nacionales sean anteriores o posteriores…"[60] En tanto que el de efecto directo está enfocado a que las disposiciones del derecho comunitario pueden ser invocadas directamente por los particulares ante los tribunales nacionales, de tal suerte que los preceptos del derecho comunitario están dirigidos a los particulares (ciudadanos y empresarios), y no sólo a los Estados.

Ello implicó una nueva conceptualización del proceso europeo y de lo que llegaría a significar tanto para sus ciudadanos como para los Estados miembros. Se convirtió en un nuevo espacio para que los gobernantes lograran acuerdos en Bruselas, sin que ello significara un deterioro a nivel nacional o un desgaste al tener que someter las propuestas a los parlamentos nacionales.

Otro de los elementos que limitaron el proceso de integración fue la crisis vivida en los años setenta. La crisis petrolera, así como la suspensión del patrón oro-dólar generaron una crisis económica internacional que se tradujo en menor

[60] José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, "El proceso de construcción de las comunidades europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea" en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coords.), *Historia de la integración Europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2001, pág. 101.

desarrollo en todos los países, aunado a la problemática política en el Medio Oriente. La situación de inestabilidad internacional no permitió un adecuado avance del proceso de integración, máxime cuando uno de los principales motores, compromisos y objetivos para las Comunidades Europeas en esa época eran económicos.

Sin embargo, a pesar de la adversa situación internacional, el proceso siguió un curso particular que permitió la creación de diversos Fondos para el desarrollo de los países miembros, tales como el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) complementando e impulsando los proyectos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Fondo Social Europeo (FSE). Dentro de los objetivos por los que se planteó el FEDER encontramos el desarrollo regional de zonas que así lo requieran, lo mismo que apoyos a los países de menor desarrollo, objetivo que se planteó en función de las condiciones en las que Irlanda se incorporó a las Comunidades Europeas. Estos mecanismos de desarrollo constituirían un grupo de incentivos para los países que estuvieran más interesados en participar en la Unión Europea, en tanto que es necesario cumplir ciertos requisitos para ser beneficiario de los mismos, como por ejemplo aquéllas regiones cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria y tengan deficiencias en alguna de las áreas de infraestructura, comunicaciones, industria, agricultura, etc., sin embargo, conforme la Unión avanzó y se amplió, los criterios se flexibilizaron para que cada vez más zonas fueran beneficiadas.

Fue en este contexto bajo el cual se iniciaron las ampliaciones de la Comunidad Económica Europea, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca conformaron la primera ampliación en 1973, conocida como la ampliación hacia el Norte. Con ello, Europa iniciaría un proceso que alternaría entre las ampliaciones y la profundización, entendida ésta última como el avance en la determinación de políticas comunitarias. Esta ampliación también se caracterizaría por ser la que

introdujera el "euroescepticismo" ya que Reino Unido y Dinamarca serían países que se resistirían a la aprobación de una serie de políticas comunitarias.[61]

La ampliación hacia el Norte tuvo sus particularidades en tanto que fue un proceso que tardó diez años en concretarse por la negativa francesa al ingreso de Reino Unido, pero tras el retiro del General De Gaulle a la presidencia francesa y el inicio de la administración de Georges Pompidou se logró el consenso para el ingreso de los otros candidatos, sin embargo, las vicisitudes no dejaron de presentarse. Si bien fue una ampliación exitosa, el proceso implicó una serie de negociaciones que se prolongaron incluso hasta los años 80 y que en la actualidad siguen teniendo sus repercusiones y ecos. Entre las citadas viscitudes podemos mencionar el conflicto que se suscitó cuando los laboristas ascendieron al poder en Gran Bretaña en marzo de 1974, ya que entre sus postulados de campaña y de gobierno argumentaron que el ingreso de Reino Unido a la Comunidad se dio bajo condiciones desfavorables para dicho país. Las discusiones llevaron al gobierno británico a plantear la posibilidad de no formar parte de la Comunidad e incluso realizaron un referéndum sobre la salida o permanencia en el proceso continental, y a pesar de que en ese momento la población aprobó mayoritariamente la permanencia del Reino Unido en las Comunidades Europeas, el gobierno insistió en realizar nuevas negociaciones para redefinir las condiciones negociadas y su participación en la CEE. Este proceso que se dio en llamar la "hipoteca británica" o "cheque británico", estancó el desarrollo comunitario durante más de un año.[62]

Las principales críticas de los británicos se centraban en la Política Agrícola Común, en la participación en el presupuesto comunitario, en la permanencia de los poderes del Parlamento Británico sobre la economía del país y en los intereses económicos de los países de la *Commonwealth* y en cómo serían afectados por la Política Agrícola Común, la cual consideraban onerosa. Aspectos que eran reflejo de preocupaciones más profundas tales como el proyecto planteado en la Cumbre

---

[61] Véase Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 479-480.
[62] Antonio Truyol y Serra, *La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1957-1979)*, ed. Tecnos, Madrid, 1999, p. 112.

de París de 1972 de consolidar para 1980, una Unión Económica y Monetaria con todos los elementos de homologación y coordinación que ello implicaba para los países miembros. Unión que fue calificada por el ministro de asuntos exteriores británico, James Callaghan, como de algo peligroso y excesivamente ambicioso.

Además de esta preocupación, se debatía la posición de la Comunidad frente a Estados Unidos. Es decir, el gobierno británico coincidía con los planteamientos de Richard Nixon y de Henry Kissinger respecto a las competencias que ambas regiones habrían de tener en el escenario internacional: Europa habría de centrar sus intereses en la región en tanto que los de Estados Unidos tendrían alcances globales.

No era cuestión de que la Comunidad Europea disputara con Estados Unidos la hegemonía internacional, sino que ello implicaba una limitación a las acciones de la Unión, como a una colaboración irrestricta de Europa en apoyo a las acciones estadounidenses: "Más próximo que su predecesor conservador de las tesis de Richard Nixon y Henry Kissinger, subrayó (Callaghan) que, aún cuando no será posible estar siempre de acuerdo con los Estados Unidos, 'la Comunidad, debe procurar siempre colaborar con América dentro de lo posible",[63] lo que nos hace recordar la resistencia que tenía De Gaulle ante el ingreso de Reino Unido a la Comunidad. En estos debates se pusieron de manifiesto la diversidad de intereses de los países miembros, principalmente para el caso británico. Las negociaciones fueron arduas y llevaron a una crisis y estancamiento del proceso comunitario, sin embargo, se logró destrabar una vez que nuevamente se realizaron elecciones en Reino Unido.

Durante este periodo, la profundización que vino aparejada al ingreso de tres miembros, fue la negociación para consolidar la Política Agraria Común (PAC) y la negociación del financiamiento de la misma mediante un presupuesto europeo. Es importante resaltar que los proyectos que se crearon después del Plan Werner de 1971 y la Cumbre de Paris de 1972 para alcanzar la unión monetaria a través de la creación de un sistema comunitario de bancos centrales,

[63] Antonio Truyol y Serra, *op. cit.*, pp. 113-114.

la creación de una moneda común, o al menos la convertibilidad de las monedas, y la consolidación de instituciones que permitieran que la toma de decisiones de política económica se realizaran a nivel comunitario, programados para 1980 tuvieron que ser aplazados, tanto por el debate generado por Reino Unido como por la crisis energética y financiera de la década de los años setenta.

2.2. Ampliación hacia el Sur.

Una vez superados los llamados "años obscuros de la integración" debido al estancamiento sufrido por el fenómeno de la "silla vacía" así como por los problemas económicos que se derivaron de la crisis energética y financiera, se realizó una nueva ampliación: Grecia, España y Portugal se integraron a la Comunidad Económica Europea. A pesar de que los tres países ingresaron en momentos diferentes (Grecia en 1981 y España y Portugal en1986), podemos englobarlas en un mismo proceso en función de las características y problemáticas comunes que consistían en las transiciones políticas que vivieron en el periodo comprendido entre 1974 y 1975, las condiciones de atraso y pobreza en las que se encontraban.[64] Estos países solicitaron su asociación a la Comunidad Económica Europea años atrás, Grecia en 1959 y España en 1962, pero debido a sus condiciones políticas de países con regímenes autoritarios, la posibilidad de formar parte de la Comunidad no fue posible sino hasta los años ochenta; además de las condiciones internacionales y el freno que sufrió el proceso de integración en los años setenta. Esta ampliación al Sur de Europa requirió de transformaciones económicas y políticas para la incorporación de los tres países.

El interés de los nueve miembros (Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Bélgica, Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda) por admitir a los países del Sur, cuyo considerable retraso económico podía representar riesgos y sobre

[64] Asimismo, es importante considerar otros aspectos como la región geográfica, los beneficios que obtuvieron de su incorporación al proceso europeo como los Fondos para promover su desarrollo.

todo fuertes gastos para la Comunidad, residía en la necesidad de asegurar la estabilidad en sus fronteras colindantes ante la inquietud que representaban las posibles oleadas de migración hacia los países de la comunidad con estos países, además de que la perspectiva de la ampliación del mercado siempre representaría una opción atratctiva desde la perspectiva económica. La estrategia, por tanto, fue la de asegurar la irreversibilidad de las frágiles transiciones democráticas.

Las negociaciones para la incorporación de estos tres países fueron largas y su ingreso no se realizó sino hasta 1986, a pesar de haber solicitado su adhesión desde mediados de los años setenta, Grecia en 1975 y España y portugal en 1977. La diferencia de niveles económicos y la necesaria consolidación de sistemas democráticos fue lo que obligó a tener un largo periodo de preparación. De tal manera que era necesaria la homologación con los estándares del resto de los miembros para asegurar la estabilidad económica de la región. Si bien esto tiene que ver con cuestiones económicas en su gran mayoría, la solicitud de consolidar las democracias y las instituciones al interior de los países candidatos resultó ser el precio a pagar para ingresar al grupo y gozar de los beneficios que les representaba la integración.

Las negociaciones para esta ampliación se caracterizaron porque Francia mantenía reticencias al apoyo para el desarrollo de España, particularmente por su potencial económico y por los intereses propios de Francia de no perder o ver disminuidos los beneficios comunitarios a su sector agrícola. Sin embargo, Alemania logró asegurar el beneficio para Francia a través de los acuerdos de Stuttgart (1983), al aumentar los recursos a la Política Agraria Común (PAC). Esta situación, vista desde la lógica de la acción colectiva, nos lleva a identificar que un país o miembro llega a tener incidencia en las políticas emprendidas por el grupo y amenaza con ejercer el derecho de veto si no es satisfecho su interés personal, lo que se convierte en una especie de incentivo selectivo, y a la vez veríamos que los miembros que cumplan con su parte para ingresar a la Comunidad, así como para mantenerse dentro del grupo, pueden beneficiarse de un incentivo como lo

sería la Política Agrícola Común como fue le caso de los países del Sur, cuyas economías estaban fundadas en el sector agrícola.

Entre las acciones emprendidas para avanzar en el proceso de integración ante la ampliación al Sur se planteó como premisa la consolidación del Mercado Único Interno, aunque este objetivo ya se había programado con anterioridad para 1980 pero que la crisis de los años setenta afectó seriamente, de tal forma que el ingreso de nuevos miembros a mediados de la década de los años ochenta permitió reconsiderar el avance del Mercado Único Interno. Un grupo de doce países, con un mercado de 320 millones de consumidores hicieron posible vislumbrar la posibilidad de consolidar dicho mercado interno, y fue a través del llamado Libro Blanco que se establecieron las metas para su consolidación, que se dividían en tres etapas: eliminación de las fronteras físicas, eliminación de las fronteras técnicas eliminación de las fronteras fiscales.[65]

El Acta Única Europea fue el resultado de un proceso de reflexión por parte de los gobiernos miembros (1984-1986) para responder al reto de relanzar el proceso de integración europea después del estancamiento y la crisis sufrida durante los años setenta. El proceso para elaborar el Acta Única Europea pasó por varias fases y fue la recopilación de informes de comités *ad hoc,* dedicados a evaluar y proponer soluciones a temas específicos como la democratización y reforma de las instituciones (Informes Dooge I y II) y la Europa para los ciudadanos (Informe Adonnino). Informes que bajo la presidencia en la Comisión de Jacques Delors, lograron establecer cambios sustanciales y reformas profundas a los acuerdos de las Comunidades Europeas.

El informe Dooge I planteaba tres principios generales en los que debería basarse la Unión Europea:

a) *Consecución de un espacio económico interior homogéneo;*
b) *La promoción de los valores comunes de civilización*, con acciones referidas a la protección del medio ambiente y la cooperación judicial europea, entre otras.

[65] Véase Donato Fernández Navarrete, *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro,* Delta Publicaciones Universitarias, Madrid, 2010, pp.119-126.

c) *La búsqueda de una identidad exterior.* En este sentido se avanzaron novedosas consideraciones sobre la política exterior, seguridad y defensa.[66]

En dicho informe se especificaban también los mecanismos y las adecuaciones necesarias para llevar a cabo tales propuestas. En general, el Informe Dooge I fue bien recibido tanto por el Consejo Europeo celebrado en Dublín los días 3 y 4 de diciembre de 1984, como por los parlamentarios. Sin embargo, los representantes de Grecia, Irlanda y Reino Unido habían manifestado algunas reservas al texto, por lo que se decidió que el Comité continuara trabajando para crear opciones que consensuaran las diversas opiniones.

De ello surgió el Informe Dooge II, el cual realizaba algunos añadidos: a) Se incorpora un nuevo medio para lograr la consecución de un espacio económico interior homogéneo: la creación de una comunidad tecnológica; b) Respecto a la defensa y seguridad se matizaba que el fortalecimiento de la Unión Europea de Occidente enriquecería a la OTAN y se reconocía la necesidad de la participación de un número importante de fuerzas armadas en dicha organización para la defensa y disuasión en la región, y c) Se instaba a convocar a una Conferencia Intergubernamental como método de reforma e instauración de la Unión Europea, a la que se invitaría a participar como miembros de pleno derecho a España y Portugal, una vez firmados los acuerdos de adhesión.

Las adecuaciones propuestas por el Informe Dooge II apenas si recibieron atención, en función de que el interés y preocupación de los miembros del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 29 y 30 de marzo de 1985, se centraba en el proceso de adhesión de España y Portugal. Fue en el Consejo Europeo de Milán (28 y 29 de junio de 1985) que se convocó a la Conferencia Intergubernamental que elaboraría el Acta Única Europea bajo los lineamientos de crear un espacio económico sin fronteras, es decir, un mercado interior; mejorar las estructuras de toma de decisiones a través del incremento de poderes del Parlamento Europeo, la ampliación de sus competencias y la reforma de las

[66] *Ibidem.*, pág. 92.

instituciones; y, finalmente, fortalecer el sistema de Cooperación Política Europea, integrando los aspectos económicos de la seguridad.[67]

Sin embargo, la importancia que representaba la negociación del Acta Única Europea era tal que significó una encrucijada entre crear un proceso de cooperación internacional en una zona de libre comercio o bien alcanzar una verdadera profundización al crear una Unión, democratizando la colaboración entre sus instituciones para la toma de decisiones y poniendo en vigor nuevas políticas.

De tal suerte que en la redacción del Acta se retomaron varios de los temas señalados en acuerdos anteriores, entre los que se pueden mencionar la preocupación por la democratización de las instituciones europeas, en general, y del Parlamento Europeo, en específico, así como de la toma de decisiones; se logró una mayor participación del Parlamento sobre las decisiones del Consejo; se insertó la figura del Consejo Europeo (antes reunión de Jefes de Estado o de gobierno) en el entramado de toma de decisiones sin otorgarle una categoría de institución. Asimismo, las modificaciones alcanzaron los órganos judiciales, especialmente con la creación del Tribunal de Primera Instancia, dedicado a los recursos introducidos por particulares.[68]

Dos hechos significativos han de destacarse del proceso de negociación y puesta en marcha del Acta Única Europea (AUE). El primero está referido a la presidencia de Jacques Delors ante la Comisión, ya que es considerado como uno de los grandes artífices para el avance del proceso de integración de estos años, al permitir un cambio de condiciones del proceso a través de la consecución del mercado interior que, una vez acordado, facilitó el paso a la integración de otras áreas. De hecho, prueba de esto es que Margaret Thatcher, Primer Ministra británica en esos años, después de manifestar resistencia a las modificaciones de lo tratados, sólo accedió a la firma del Acta Única Europea al considerar como único elemento de profundización (o cambio sustancial) la consecución del

[67] *Ibidem.*, pág.100.
[68] Véase Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Técnos, Madrid, 2002, pág. 48.

mercado interior, entendiendo este paso como fin de la integración. Cuestión que coincide con la forma de entender el liberalismo de los británicos, y en específico de la Primer Ministra; sin embargo, Delors consideraba que éste era sólo un peldaño más en la integración europea. Otro de los elementos a destacar es que fue la primera vez que se aprobó un Tratado por mayoría y no por consenso, prescindiendo con ello del intento de veto británico y haciendo caso omiso de las resistencias de los gobiernos griego y danés. Ante el incremento del número de miembros fue evidente la transición de la toma de decisiones a un mecanismo diferente al consenso o unanimidad, coincidiendo así con las propuestas de Mancur Olson.

La concepción que se tiene de cómo o cuál es el bien colectivo nuevamente difiere, y más aún ante el número de integrantes. Si en un principio Francia frenó una iniciativa de consolidación de las instituciones comunitarias y ejerció su capacidad de veto, en esta ocasión, el número de oponentes al proyecto es mayor, y sólo a través de una forma de aprobación diferente al consenso fue lo que hizo posible su aprobación. Por lo que vamos encontrando dos constantes en el proceso europeo; por un lado, las diferencias en la concepción del modelo de integración: los británicos y los países que coinciden con ellos, Dinamarca, Grecia e Irlanda se resisten a consolidar un proyecto cuyas ambiciones vayan más allá de la liberalización de bienes, servicios y, en general, los aspectos meramente económicos que no impliquen mayor cesión de competencias y, por ende, que impliquen una mayor interdependencia y aparente pérdida de capacidad de toma de decisiones del Estado como resultado de las políticas comunitarias. Y por otro lado, encontramos la constante, que desde una perspectiva intergubernamental es lógica, de que los Estados o miembros del grupo busquen obtener el mayor beneficio (sea mediante la aprobación de políticas que respondan a demandas sociales internas o de élites nacionales, o bien a la obtención de mayores incentivos) al menor costo: menor cesión de competencias o pérdida de beneficios o incentivos (PAC, cheque británico, Fondos de cohesión).

El Acta Única Europea fue firmada en 1986, constituyéndose en un paso importante para la reactivación del proceso de integración europeo. El Acta reformó las competencias del Parlamento; mejoró el funcionamiento institucional y permitió la instauración del Mercado Común Europeo. Constituyéndose en un paso importante en la integración, aunque en el proceso de ratificación encontró algunas dificultades, principalmente en Irlanda y Dinamarca; en otros países, los debates fueron menores, pero incidieron en el retraso de su ratificación, tal fue el caso de Alemania y Francia. En España y Portugal el debate se centró en que se había negociado el ingreso a la Comunidad bajo ciertas condiciones, que se vieron alteradas con las modificaciones del Acta Única Europea (AUE). De tal forma que el nuevo Tratado entró definitivamente en vigor el 1º de julio de 1987, seis meses después de lo previsto.

A pesar de que se considera que el AUE pasó desapercibida para la opinión pública, las reticencias a su ratificación evidenciaron una serie de preocupaciones, así como la divergencia de intereses. De tal forma que temas sobre aspectos sociales como el empleo, el medio ambiente, entre otros; referentes a la seguridad, resultado de la preocupación irlandesa sobre su neutralidad y las políticas implementadas por la Comunidad, sobre aspectos económicos, como los intereses particulares de Reino Unido, así como las reticencias y dudas sobre la profundización y el matiz político que empezaba a tomar el proceso de integración, marcaron dichas negociaciones.

Si bien la firma de los Tratados implicaría nuevos retos a partir de ese momento, las ampliaciones de la Comunidad también han originaron cambios no sólo en los aspectos formales, como pudieran ser los acuerdos o en el número de miembros en las instituciones, sino en la inclusión o preocupación por temas diversos.

El caso de la ampliación al Sur implicó la incorporación de objetivos políticos frente a los económicos, al igual que la inclusión de temas tales como la cultura, la religión, las lenguas, entre otros; asimismo, se presentó un nuevo interés por las relaciones mediterráneas y con América Latina, donde España y

Portugal desempeñaron un papel protagónico. De ello, se establecieron tanto las Conferencias Euromediterráneas como los Acuerdos de Libre Comercio con países latinoamericanos,

> "En la etapa de Felipe González (1982-1996), España se convirtió en un destacado actor del proceso de construcción europeo: apoyó al eje franco-alemán y los proyectos más progresistas de la Comisión Europea. Durante la primera Presidencia de la Unión (1989), se incorporó la peseta al mecanismo de cambios del SME y se impulsaron las acciones externas de la Unión, en particular frente a la Cuenca Mediterránea –Proceso de Barcelona- y con América Latina".[69]

No puede pasarse por alto que la ampliación al Sur generó una serie de reacciones negativas y resentimiento por parte de los países contribuyentes netos de la Comunidad, en tanto que España, Portugal y Grecia (además de Irlanda) se convirtieron en receptores netos de importantes traspasos de fondos financieros, como parte de la implantación de los mecanismos de desarrollo y de cohesión, con el fin de estandarizar el nivel económico con el del resto de los países miembros, por lo que encontramos que una vez más es necesaria la homologación tanto de sistemas políticos, instituciones democráticas, economías de mercado y los niveles económicos para los miembros de la Comunidad.

El descontento por la designación de recursos a los países de menor desarrollo empezaría a hacer cada vez más complicado el entramado de toma de decisiones, no sólo por la polémica de los temas sino por la diversidad y divergencia de intereses de los cada vez más numerosos miembros. Sin embargo, el relanzamiento de la integración se había iniciado y las condiciones internacionales, así como regionales, parecieron propicias para continuar con temas de mayor envergadura.

Después de la crisis de los años setenta y la reactivación de la integración en los ochenta, los objetivos económicos para alcanzar la unión monetaria se reanudaron en 1988 en el Consejo Europeo de Hannover, en el que se estableció un Comité para evaluar y establecer las fechas para la consecución de la Unión

[69] Donato Fernández Navarrete, *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro, op. cit.*, pág. 304.

Económica y Monetaria. Una vez constituido el Mercado Común (1992) fue necesario avanzar hacia la instauración de la Moneda Común, con ello se pretendía eliminar las fluctuaciones cambiarias entre las monedas de los países de la región. Los avances cada vez más firmes, llevaron a la necesidad de consolidar otros aspectos de la dinámica integradora: los aspectos políticos, es decir, fortalecer las instituciones eurocomunitarias para su buen funcionamiento, lo que le implicó nuevas competencias políticas y económicas.

Aquí podemos hacer una breve reflexión con respecto a la teoría de la integración y el funcionalismo. Si consideramos que a través de la participación de los sindicatos y diversas fuerzas sociales, así como la interdependencia creciente entre los miembros del proceso de integración, se realizan las "ramificaciones" o "derramas" a otros sectores para su regulación e integración. Asimismo, es evidente que si bien la dinámica intergubernamental ha sido fundamental para el desarrollo del proceso, la derrama por sí misma está presente. La dinámica integradora exige avanzar en diversos sectores para dar solución a los problemas comunes y a la creciente interdependencia.

Consideramos este elemento como fundamental para el desarrollo de un proceso de integración. Si la voluntad política falla, ciertamente el proceso tendrá momentos de crisis e incluso podrá llegar a desfallecer si se combina con la interdependencia asimétrica, es decir, con la desigualdad de capacidades de los Estados, cuanto mayor sea ésta, menores serán los compromisos para la integración. En tanto que, si se genera una interdependencia con un grado de asimetría menor el proceso podrá darse como necesidad generada de la interdependencia. De ahí la importancia de la homologación de determinados criterios para los miembros, que van desde los aspectos económicos hasta los políticos y sociales.

2.3. La ampliación "por engordamiento".

Volviendo al desarrollo de la integración en Europa, otro de los elementos que favorecieron el impulso europeo fue la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, y con ello, evidentemente, la desintegración del bloque socialista en Europa del Este. El proyecto de una Alemania unida no se hizo esperar.

Así, el 29 de noviembre del mismo año, el canciller Helmut Kohl exponía públicamente el plan para la reunificación de Alemania y, el 3 de octubre de 1990, entró en vigor el Tratado de Unificación, y con ello una sola constitución regiría a la Alemania unificada.

Esta ampliación, llamada "por engordamiento", fue producto de un suceso no esperado, por lo tanto no fue planeada, no resultó de una solicitud de adhesión ni de negociaciones previas y, sin embargo, sí estuvo acompañada de un proceso de profundización, o reforma de los Tratados, en gran parte necesaria en función de lo que pudiera haber significado el despegue de Alemania tanto al interior de la CEE, como de Europa Oriental.

Fue a través del Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 en la mencionada ciudad holandesa, que se realizó este acto de profundización. Dos procesos marcaron significativamente las negociaciones del Tratado de Maastricht, el primero está referido al avance y consolidación del mercado interno europeo previsto para 1992, y el segundo a los sucesos antes mencionados, que enfrentaron a Europa Occidental a desafíos y responsabilidades no previstos.

Así, el Tratado de Maastricht introduciría cambios económicos importantes para la consolidación de la Unión Económica y Monetaria a través de los llamados criterios de convergencia, con el fin de que todos los países miembros lograran tener las mismas condiciones económicas para establecer una moneda única y la creación de un Banco Central Europeo, organismo responsable de la política monetaria de la Unión, independiente de las autoridades económicas nacionales y con un funcionamiento similar al modelo del Bundesbank.

Para algunos autores,[70] dicho organismo representa una verdadera institución supranacional en la que no están representados los gobiernos nacionales, como es el caso del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo; sin embargo, para otros,[71] representa una organización cuyas decisiones son tomadas en "secreto" e inapelables, resultando antidemocrática. Estos últimos se basan en que si bien su objetivo es velar por la estabilidad, la competitividad y la solvencia de la moneda única frente al exterior, su deficiencia está en que carece de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas sobre las medidas acordadas entre los miembros (directores de los bancos centrales). Si bien, en este caso no están representantes de los gobiernos nacionales elegidos por sufragio (como tampoco los integrantes del Consejo de Ministros), la lógica nos indica que los directores de los bancos nacionales velarán por el bienestar de sus economías, a través de la implantación de políticas monetarias comunitarias.

La puesta en marcha de la Unión Monetaria significó la consecución de proyectos que se remontan a 1957 y que encontraron trabas en los años setenta; pero además significó el establecimiento de mecanismos de gestión centralizada en la Unión. Ello pudo representar un salto cualitativo en lo que se refiere a la profundización en el proceso de integración, sin embargo, es necesario recordar que fueron precisamente aspectos como éstos los que obligaron a establecer la posibilidad de excepciones en la Unión. Es decir, la centralización y la aparente federalización[72] de la Unión que se empezaba a percibir a través de políticas e instituciones como el Banco Central Europeo, hicieron que algunos países solicitaran el establecimiento de mecanismos de excepción a través del sistema de la "Europa a dos velocidades", que se transformaría en las llamadas

[70] Véase Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Técnos, Madrid, 2002, pág. 172.

[71] Véase, María José Aubet, "¿A dónde va la Unión Europea? Por una refundación de la Europa Comunitaria" en Fundación Pere Ardiaca, *Maastricht y el futuro de Europa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1997, pp. 57-78.

[72] De hecho, algunos textos mencionan que en una versión anterior del Tratado se mencionaba la vocación federal de la Unión, pero ante la insistencia de Reino Unido tuvo que ser eliminada de la versión final. Véase José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, "El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea" en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coords.), *Historia de la integración europea, op. cit,*

"cooperaciones reforzadas" en el Tratado de Ámsterdam; con lo cual países como Reino Unido, Dinamarca y Suecia decidieron no ingresar a la Unión Monetaria.

La dificultad que desde ese momento se presentó no sólo para la toma de decisiones por consenso sino que incluso las diferencias de proyectos fue tan grande entre los miembros, que la decisión de mantener fuera a estos tres países de lo que representaría el mayor logro de la integración hasta ese momento, resultó ser la forma más viable para avanzar en el proyecto, sin embargo, lo que se refiere a lo que habíamos definido como el bien colectivo que se pretendería alcanzar para todos, empieza a tener fisuras y diferencias que aparentemente no son profundas, pero que en la dinámica de la integración tienen un efecto importante. Sólo considerar que la Unión Monetaria representaba un mayor y ágil flujo comercial entre los miembros, y que algunos conservaran sus monedas y tipos de cambio, entorpecería en cierto grado el comercio y las transacciones de todo tipo, desvirtuando ya lo que sería el proyecto original o el bien colectivo; y el mismo caso se aplica a la libre circulación de personas establecida por el Acuerdo de Schengen.

Si bien la "Europa a dos velocidades" permitía que los países que no estuvieran en las condiciones económicas, pero sobre todo políticas, de continuar con el proceso de la Unión no se adhirieran a las políticas que consideraran perjudiciales a su interés nacional o que no pudieran acatar, sin por ello frenar el avance del resto de los miembros; también ha representado un desfase en el proyecto de la Unión. De tal suerte que podemos señalar que el recurso de veto encontró un salvoconducto que no impide el avance del resto de los miembros, pero sí crea un proceso que deja de ser integral.

El Tratado de Maastricht se destacó, además de lo anterior, por establecer acuerdos que darían solución a temas conflictivos y para avanzar hacia una unión política. Su contenido se subdivide en cuatro grandes apartados: "La Unión

Económica y Monetaria, la Unión Política, la profundización de la Comunidad Europea y, abarcando las dos anteriores, la reforma institucional".[73]

Centrándose en estos grandes temas, en el Tratado se plasman principios como el de subsidiariedad, a través del cual se establecen las competencias de los Estados y de la Unión; el principio democrático, la ciudadanía europea, la Política Exterior y de Seguridad Común, así como un marco institucional único y el reconocimiento político de las regiones. En este Tratado se intenta dar mayores capacidades al Parlamento Europeo con el fin de eliminar el llamado déficit democrático, sin embargo, los avances resultaron ser pocos en comparación con las necesidades, ya que si bien el Parlamento, a partir de este momento, cuenta con un procedimiento de codecisión mediante el cual puede rechazar una norma, la falla viene de origen.

El Parlamento Europeo era una Institución conformada por los representantes de los parlamentos nacionales. Posteriormente, en los años setenta, el Parlamento sería elegido por sufragio, pero al irse ampliando la Comunidad Europea, la representatividad resultó ser desproporcionada. Es decir, aún existen Estados sub-representados, en tanto que otros están sobre-representados. Además de que no existe certidumbre respecto a la actuación de los europarlamentarios al integrarse a las corrientes ideológicas una vez en el Parlamento, ya que entre éstas existen considerables diferencias entre los Estados (no es lo mismo la derecha francesa que la alemana o la italiana).

Los cambios suscitados en el ámbito internacional, así como los retos que se plantearon a la Comunidad Económica Europea, permitieron que se decidiera avanzar no sólo en el área económica, sino además en la reforma de las competencias de las instituciones, la democratización mediante la toma de decisiones a través de las elecciones en el Parlamento y de los eurodiputados, así como del incremento de la cooperación en política exterior.

Fue tras la firma del Tratado de Maastricht (que compendia los acuerdos anteriores), que la conformación de la UE se complejiza, al grado de no tener una

[73] Francisco Aldecoa Luzárraga, *op. cit.*, pág. 163.

definición clara ni como ente jurídico ni como ente político. No tiene personalidad jurídica y tampoco puede ser definida como un "super-Estado", "supra-Estado", ni federación, ni tampoco como una confederación. Su estructura, su dinámica y sus bases (o pilares) le imprimen un carácter particular como un fenómeno político que no se había observado anteriorimente. Como institución política, la Unión Europea se perfilaba en esos años como la gestación de una nueva forma de organización política entre los Estados.

Si bien ya hemos citado los avances aportados por el Tratado de Maastricht, también es importante reiterar que que el proceso no fue sencillo, ni en su negociación como tampoco en la ratificación. Simplemente habremos de recordar que, además de la tensión que generaba la reunificación de Alemania ante la posibilidad de que ésta descollara con relación al resto de los miembros, también hubo trabas por parte de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en cuanto se hiciera alusión a la "vocación federal" de la Unión Europea, así como a la cesión de mayor número de competencias en referencia a la Unión Monetaria y al Banco Central Europeo.

Sin embargo, a través de las negociaciones que resultaron en la eliminación de la "vocación federal"[74] de la Unión en el texto, el mecanismo de la "Europa de las dos velocidades", por el cual ni Reino Unido ni Dinamarca ni otros países ingresaron a la Unión Monetaria, y la aceptación del Primer Ministro británico, John Major, de la política de defensa común,[75] fue que se logró firmar el acuerdo. En tanto que la "ampliación por engordamiento" no representaba la adición de un nuevo miembro, si se presentó la problemática de que uno de los ya existentes adquiriera mayor capacidad de incidir en los temas del grupo que cualquier otro, desestabilizando el equilibrio interno. Pero toda esta situación dejó temas

[74] José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, "El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea" en Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coords.), *Historia de la integración europea, op. cit,* pág. 114.

[75] Si bien la política de seguridad común es un tema de gran importancia, en ese momento sólo representaba una declaración de intenciones para el futuro, por lo que los británicos no presentaron ninguna reticencia para aceptarla como parte del Tratado.

pendientes, temas inconclusos que habrían de ser abordados en una siguiente reunión que tendría como producto el Tratado de Ámsterdam.

Este proceso de ampliación "por engordamiento" y la negociación y ratificación del Tratado de Maastricht, también conocido como Tratado de la Unión Europea, fue seguido por otro proceso de ampliación en el que se integrarían Suecia, Finlandia y Austria.

2.4. La incorporación de los países nórdicos.

La Unión Europea ha establecido una serie de acuerdos de comercio y de cooperación con países vecinos y con ex colonias, sin embargo, tanto el éxito del Mercado Común Europeo como la interdependencia que se generó como producto de la dinámica de intercambio, permitieron que países Nórdicos y del Centro de Europa, como Noruega, Suecia, Finlandia y Austria solicitaran su ingreso a la Unión, a pesar de su participación en la EFTA, así como de su política de neutralidad.

Este proceso de ampliación que tuvo efecto a partir de 1995 para Austria, Finlandia y Suecia, se dio en un ambiente de profundos cambios internacionales así como al interior de la Unión. Asimismo, los Estados se enfrentaron a la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el Tratado de Maastricht entre los que estaban los criterios de convergencia, lo que los llevó a realizar cambios en sus economías que necesariamente implicaron transformaciones en la estructura política de los Estados. Una vez que los gobiernos iniciaron las reformas económicas y las necesarias restricciones y medidas de austeridad para alcanzar los criterios de convergencia, las sociedades manifestaron su inconformidad a través del voto, tendiendo a un cambio en los gobiernos nacionales, tal fue el caso de Francia y Reino Unido, entre otros.

Ante esta situación, la mayoría de los mandatarios que encabezaron el proceso del Tratado de Maastricht no estuvieron ya presentes en las negociaciones del siguiente tratado conocido como Tratado de Ámsterdam, salvo

el canciller alemán, Helmut Kohl. A pesar de que esto representaría un cambio significativo en el avance de la profundización, estos nuevos gobiernos y, en aras de llevar las inquietudes que les habían hecho llegar al poder, fue que se imprimió un giro social a la conformación del nuevo Tratado.

La ampliación a los países nórdicos se caracterizó por tener como antecedente un proceso de profundización: Maastricht, pero también fue seguida por otro acuerdo, el Tratado de Ámsterdam. Asimismo, la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia no implicó desgastes para la Unión Europea, sino al contrario, se convirtieron en contribuyentes de la Unión debido a su desarrollo económico. Su tradición democrática y su solidez social permitieron que el proceso de integración no representara problemas, sobre todo una vez que en Maastricht se había logrado ya un acuerdo sobre la política de defensa que, por la característica de neutralidad de los nuevos miembros pudiera haber pasado por mayores dificultades si se hubiese negociado después.

La aportación de estos países permitió a la Unión tener mejores condiciones económicas para una futura ampliación, principalmente en lo que se refiere al financiamiento. Pero su contribución no será sólo económica sino que en los futuros acuerdos insistirán en la necesidad de establecer mejores condiciones sociales, reforzando en la Unión la preocupación por los beneficios en este rubro.

Por lo tanto, esta ampliación fue ratificada sin incidentes particulares, salvo por dos hechos concretos, uno que se refiere a la renuncia, por segunda ocasión, de Noruega a integrarse, tras el resultado negativo de su referéndum interno, y el otro a la necesaria adecuación de las instituciones con cada ampliación. De tal manera que se incrementó el número de miembros en la Comisión, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo y el resto de las instituciones comunitarias. Fue en este momento cuando empezó a plantearse la necesidad de fijar topes a la mayoría cualificada así como a la minoría de bloqueo, proyectando la necesidad de disminuir el número de decisiones a tomar por unanimidad.

El tema de la definición de los topes de mayoría cualificada y de la minoría de bloqueo generó serias discusiones y debates, en tanto que ello podría afectar a

los países más pequeños frente al peso relativo que pudieran tener los países más grandes, y así como este caso se presentó la disyuntiva entre los más pobres, los más pequeños, los del Norte, los del Sur. Lo que puso en la palestra la distribución de poder y las alianzas que habrían de darse con el fin de lograr la aprobación de una iniciativa o bien su bloqueo. El derecho de veto se ha eliminado del proceso de toma de decisiones de la Unión, pero no las alianzas y contrapesos en función de los intereses ahora de un grupo más grande pero que puede federalizarse en otros más pequeños y variables, conforme a los intereses y las iniciativas a votar.

El incremento de los votos para el bloqueo de 23 a 26, hizo que los países del Sur, además de otros, se opusieran a esta medida, ya que consideraban que al no contar con el derecho de veto (tres de ellos específicamente: Italia, Grecia y España) se afectarían los intereses de la subrregión, como la agricultura mediterránea. En ese momento, una vez más, se planteó la problemática entre la ampliación y la profundización, ya que la resolución a este conflicto fue a través de un acuerdo que no contó en su momento con una validez jurídica, sino que representó un acuerdo político cuya finalidad era que si al momento de una votación se reúnen entre 23 y 25 votos en contra, entonces se seguirá negociando durante un tiempo, hasta obtener el acuerdo más amplio posible y lograr la decisión o al menos el mínimo de votos requerido para ello. Este acuerdo es conocido como el Compromiso de Ioannina, que perdería vigencia una vez acordado el Tratado de Niza hasta 2003 ya que en éste se retoman los mínimos para la mayoría cualificada y el bloqueo.

La importancia del Compromiso de Ioannina la podemos ubicar en dos aspectos: el primero es que no fue sino hasta que éste se firmó que se logró la aprobación de los Tratados de Adhesión para Suecia, Finlandia y Austria;[76] y el segundo, la evidente complicación de los acuerdos al momento de las ampliaciones y la confrontación de intereses entre los países miembros. Si bien es cierto que todos coincidían en que era necesario plantear y negociar nuevos umbrales para lograr los acuerdos a través de la mayoría cualificada, establecer la

[76] Véase Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea, op. cit.*, p. 203.

minoría de bloqueo y dejar de lado, o al menos para las decisiones de mayor envergadura, la toma de decisiones por unanimidad, la forma en cómo ésta se alcance y los intereses que afecte es lo que se preveía complicaría llegar acuerdos. La convergencia de tan diversos intereses dificulta la toma de decisiones en tanto que se incrementa el número de los países miembros. Una vez más, la disyuntiva entre la ampliación y profundización se hace presente. Con todo ello, la ratificación del Tratado de Maastricht y la adhesión de los nuevos miembros marcaron el inicio de un nuevo proceso para la Unión Europea.

Si bien existía una real preocupación por atender las demandas sociales de la Europa unida, no puede dejarse de lado que Maastricht impuso restricciones económicas necesarias para el logro de la Unión Monetaria y ante la necesidad de cubrir dichas metas, se implantó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de garantizar la disciplina presupuestaria por parte de los países que adoptarían la moneda única, lo que incidía en el tema del empleo al restringir la capacidad de los Estados de recurrir al déficit público para generar empleos; temas que, además de las reformas institucionales requeridas para la ampliación proyectada de los países de Europa central y Oriental, generaron un ambiente de tensión y discusiones constante en el seno de Consejo. Como ejemplo podemos citar las demandas de Francia por incorporar una dimensión social para la Unión Monetaria, en tanto que Alemania exigía la adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de crear disciplina presupuestaria para el fortalecimiento de la recién creada Unión Monetaria, y no fue sino hasta que se dio salida a las demandas de Francia para crear un mecanismo de coordinación de las políticas económicas y la creación de iniciativas de políticas europeas para el empleo, que se firmó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, con ello, se solucionaron parte de los diferendos, pero ello dejaría temas pendientes para un siguiente proceso, como la reforma de las instituciones como parte de la preparación a la ampliación.

Cabe señalar que tras la consolidación de la ampliación a los países nórdicos, ya se estaba planteando la posibilidad de una nueva ampliación a los países de Europa Central y Oriental. Desde 1990 Chipre y Malta solicitaron su

ingreso a la Unión, en 1994 lo hicieron Hungría y Polonia, países para los cuales se creó un programa para apoyar su transición a economías de mercado y transición democrática desde 1990 con el Programa PHARE (Polonia-Hungría: Ayuda a la reconstrucción de las Economías) que se haría extensivo al resto de los países en situación similar. Esto plantearía un tema a discutir en la siguiente fase de la Unión.

En cuanto al siguiente paso para la profundización de la integración europea, el Tratado de Ámsterdam que sería firmado en octubre de 1997, como ya mencionamos, se presentó en un momento de cambios y de inconformidades. Una situación interna caracterizada por "…una opinión pública crítica, poco compenetrada con el proceso de integración, y deseosa de una profunda reforma institucional."[77] Lo que marcaría el tono de las negociaciones de este nuevo Tratado. Bajo estas condiciones, los objetivos a abordar serían: "acercar a Europa a los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la Unión y preparar la ampliación, y dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción al exterior."[78]

Las negociaciones del Consejo Europeo tuvieron que pasar por diversas etapas, en tanto que los temas a abordar requerían discusiones y debates de fondo, por lo que se decidió agrupar las reformas necesarias en seis grupos a saber: libertad, seguridad y justicia (que incluye derechos fundamentales y no discriminación); la Unión y el ciudadano (que contemplaban temas como empleo, medio ambiente, salud y política social, entre otros); una política exterior eficaz y coherente; las instituciones de la Unión Europea; una cooperación más estrecha y flexible y, finalmente, la codificación y simplificación de los Tratados.[79]

En Ámsterdam, se crearon protocolos y declaraciones que generaron un acuerdo laxo, por lo que el Tratado fue ratificado sin trabas y sin entusiasmo y entró en vigor en mayo de 1997. Entre los avances que podemos mencionar encontramos la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y al

---

[77] Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho en la Unión Europea*, Técnos, Madrid, 2002, p. 52.
[78] Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea… op. cit.*, p.218.
[79] *Ibidem.*, p. 220

combate al desempleo, así como declaratorias contra la pena de muerte y la cláusula sobre la no discriminación. En cuanto a la reforma institucional, en realidad poco se pudo hacer frente a la necesidad de adecuar las instituciones para la siguiente ampliación, pero se incluyó un sistema de integración diferenciada conocido como cooperación reforzada y que sustituiría en concepto de "la Europa a dos velocidades", este término de la cooperación reforzada consiste en permitir que un grupo de Estados, que así lo decidan, avancen en la integración, sin que ello obligue al resto que no desee hacerlo, cuestión por la que se buscó resolver la constante reticencia británica ante la profundización y cesión de competencias. Por último, en lo que se refiere a una mayor proyección hacia el exterior, se realizaron cambios en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) al dotarla de un sistema de toma de decisiones más eficiente, así como la ejecución de la PESC por mayoría cualificada. A este respecto cabe señalar el artículo 23.2 del Tratado de la Unión Europea:

> "…el Consejo adoptará por mayoría cualificada:
> - acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común.
> - Cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común,
> - La designación de un representante especial de conformidad con el apartado 5 del artículo 18…"[80]

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, también puso en marcha el Acuerdo de Schengen cuyo objetivo es el de suprimir los controles fronterizos entre los países miembros, trasladando dichos controles a las fronteras con terceros países. Con ello, y la puesta en marcha de la Unión Monetaria, se buscó consolidar el mercado interno con la libre movilidad de personas y trabajadores entre los países de la Unión; sin embargo, es importante señalar que no todos los países de la unión Europea forman parte del Acuerdo Schengen, entre los que se encuentran Reino Unido e Irlanda, países que solicitaron expresamente no formar parte, salvo en temas de seguridad. Actualmente,

[80] *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros textos básicos de Derecho Comunitario*, Técnos, Madrid, 2008, pág. 70.

tampoco se encuentran algunos países de Europa Central y Oriental, pero están obligados a formar parte del mismo en un futuro cercano y entre éstos se encuentran hoy Bulgaria, Rumania, Chipre y Croacia. Asimismo, encontramos que hay países que no son miembros de la Unión, pero sí forman parte del Acuerdo y eliminaron los controles fronterizos, entre los que se encuentran: Islandia, Liechtenstein, Noruega y, hasta 2014, también se encontraba Suiza. Además, se encuentran tres micro-estados que mantienen acuerdos de control de fronteras con los Estados aledaños: Mónaco, San Marino y la Ciudad del Vaticano.

De la experiencia de Ámsterdam, si bien se lograron avances sociales, mecanismos de disciplina presupuestaria para el cumplimiento de la Unión Monetaria y, aunque limitados, hubo avances en la PESC; las discusiones en el transcurso de la Conferencia Intergubernamental, así como el aplazamiento de un tema importante para continuar con las ampliaciones -las reformas institucionales- demostraron que el esquema de negociación de la Unión se complicaba cada vez más, que su carácter intergubernamental reforzaba la confrontación de los intereses nacionales y dificultaba el consenso entorno a un bien común.[81]

A lo largo de este capítulo hemos resaltado los momentos en los que la lógica de grupos nos explica las acciones de los miembros de la Unión Europea conforme se han ido ampliando y haciendo más heterogéneos los intereses y complicando las negociaciones. Sin embargo, hasta este momento hemos visto cómo una avalancha de sucesos, acuerdos, negociaciones y modificaciones a los Tratados se realizaron particularmente después de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, por lo que un proyecto que en sus inicios tomó varios años para consolidar su mercado común, su Unión Monetaria y el papel de alguna de sus instituciones (como el caso del Parlamento Europeo), aceleraron su paso después del fin de la Guerra Fría. Los cambios tomaron por sorpresa a Europa y muchas de sus decisiones han sido en respuesta a los cambios; como lo

[81] Véase Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y derecho…., op. cit.*, p. 53.

menciona Rafael Calduch[82], Maastricht es la respuesta a los cambios, pero los ajustes necesarios no se lograron del todo en ese Acuerdo, por lo que habrían de ser revisados en Ámsterdam y en Niza. Por lo tanto, si bien nuestro punto de análisis es cómo las negociaciones para la profundización del proceso europeo (consolidación de instituciones supranacionales, toma de decisiones a nivel comunitario y avance en temas políticos, sociales y de seguridad común) se complican conforme aumenta el número de miembros por la heterogeneidad de intereses de los gobiernos, también es necesario considerar que los cambios suscitados en el escenario internacional ejercieron una presión sobre la Unión que les ha llevado a considerar avances sin antes consolidar el ingreso de nuevos países y cuyas características políticas, a pesar de haber transformado sus sistemas políticos e institucionales, tienen diferencias respecto a lo que ha de ser el proyecto de integración o, mejor aún, lo que consideran sólo como su participación en Europa.

2.5. La Ampliación al Este. Intereses, beneficios y complicaciones de la ampliación al Este.

La ampliación a Europa del Este fue producto de un proceso que se inició con el apoyo proporcionado por la Unión Europea, a principios de la década de los años noventa, a los países de Europa del Central y Oriental tras el derrumbe del Muro de Berlín y la desintegración del bloque socialista. El proyecto incorporó apoyos para la reconstrucción y, principalmente, para asistir a los Estados de la región en su transición hacia modelos democráticos y de economías de mercado como el PHARE (Polonia-Hungría: Ayuda a la Reconstrucción de las economías) desde 1990 y en años posteriores se crearían el ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión) y el SAPARD (Instrumento agrícola de preadhesión). Ello con el fin de evitar oleadas de migración hacia los grandes centros

[82] Véase Rafael Calduch Cervera, "Efectos políticos, sociales y económicos de la ampliación de la Unión Europea" presentado en las *XIX Jondas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, realizadas en Santander, España, 20 y 21 de septiembre de 2001.

económicos de la Unión Europea y repercusiones en los estándares de regulación del medio ambiente.

Sin embargo, las dudas respecto a continuar ampliando a la Unión estaban presentes. Aún era demasiado pronto para determinar la posibilidad de una nueva ampliación en tanto que las condiciones económicas y sociales de los países del Este aún estaban por debajo de la media europea, así como la transición a la democracia era incipiente. Los riesgos y temores que se presentaban eran, por un lado, que antes de una consolidación política de la integración se presentara una ampliación que mantuviera el proceso en una zona de libre comercio, tal como lo plantea Philippe Schmitter: "… muchos en la entonces Comunidad Europea temieron que la presión para integrar a las nuevas democracias del Este diera al traste con el proceso de integración, diluyendo la Comunidad en un área de libre comercio sin ningún proyecto político."[83]

En breve, los miembros de la Comunidad no consideraban que era el momento de abrir las puertas a nuevos miembros, sin embargo, se manejó el planteamiento de que si bien la Comunidad había avanzado entre ampliación y profundización, en ese momento, para seguir teniendo éxito en el avance de la integración, era necesaria primero la profundización para dar paso a la ampliación. Ello en consideración a que estaba aún pendiente la Unión Monetaria y fortalecer la unión política y social, lo que fue abordado en 1991 en Maastricht, y la ya programada adhesión de otros tres miembros, Suecia, Finlandia y Austria.

Por ello, aunque la ampliación a los países de Europa Central y Oriental (PECO)[84] podía antojarse atractiva, en los primeros años de la reconversión de las democracias no se consideraba aún adherirlos. Sin embargo, como ya lo mencionamos, el proyecto de ampliación presentaba ciertos atractivos para algunos países miembros.

---

[83] Philippe Schmitter y José I. Torreblanca, "Ampliación de la Unión Europea: el desafío y sus implicaciones" en Iván Llamazares y Fernando Reinares, *Aspectos políticos y sociales de la integración política*, Tirant lo blanc, Valencia, 1999, pág. 287.

[84] En las primeras referencias a la incorporación de los países europeos ex socialistas se habló de la ampliación a Europa del Este para después incorporar el acrónimo PECO para hacer referencia a los Países de Europa Central y Oriental por lo que en el presente trabajo se usan los dos términos.

El marcado interés que tuvieron los países miembros de la Unión por posibilitar el ingreso de los Países de Europa Central y Oriental, se basó tanto en los potenciales riesgos de oleadas de migración a la Unión Europea, como en las perspectivas económicas que representaba la ampliación al Este. Alemania fue, en este caso, el país más preocupado por la ampliación, motivado por las posibilidades económicas de inversión así como por recuperar una zona de influencia.

Entre los beneficios que citaban quienes promovían la integración se encontraban: la ampliación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad; el incremento del número de consumidores, que generarían un fortalecimiento y crecimiento que repercutiría en la creación de empleos; y la homologación de criterios para la inversión y comercio, simplificando así las transacciones comerciales; una mejor calidad de vida de los ciudadanos como reflejo de la adopción por parte de los países candidatos de la normativa comunitaria en temas como medio ambiente, tráfico de drogas y la inmigración ilegal; y con la ampliación se lograría una mayor presencia internacional de la Unión.[85] Por lo tanto, existían fuertes motivaciones económicas para la ampliación, pero también políticas, entre las que se destacaban la recuperación de una zona de influencia para Alemania, que le llevaría a tener un mayor peso en la toma de decisiones al lograr consensuar acuerdos y alianzas con los nuevos miembros. A este respecto podemos considerar la observación que hace Lukás Macek al analizar los efectos de la ampliación y señalar que en la ampliación de 1995 y la ampliación a Europa Central y Oriental generan una reubicación del centro de la Unión, el cual pasó de Francia y el BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) a Alemania en términos geográficos y políticos.[86]

Sin embargo, los debates entre los miembros que deseaban la ampliación (Alemania, Reino Unido y Dinamarca) y quienes se oponían (Francia, España y

[85] Véase Gunter Verheugen, *Ampliación de la Unión Europea. Una oportunidad histórica*, Comisión Europea, representación en España, Madrid, 2003.
[86] Lukás Macek, *L'élargissement met-il en péril le projet européen?*, La Documentation Française, Paris, 2011.

Bélgica) más aquéllos que dudaban respecto a si la ampliación y la profundización eran posibles, estaban latentes y tomaría tiempo congeniar dichas posturas.

El contexto regional en el que se planteó dicha ampliación estará enmarcado por las dificultades que se presentaron para su ratificación la ratificación del Tratado de Maastricht (el 'no' danés y la ajustada aprobación en Francia), las dudas respecto a un posible desequilibrio de poder tras la reunificación alemana, así como los desacuerdos en cuanto al carácter federalizante que se pretendía implantar a la Unión y los problemas producto de la unificación monetaria, el debate respecto al presupuesto europeo, así como a los fondos de cohesión fueron temas que absorbieron la atención de los miembros de la Unión Europea, distrayéndolos de la perspectiva de una ampliación. El escenario no era en absoluto favorable para plantear una nueva ampliación; en puerta estaba la adhesión de tres miembros: Austria, Suecia y Finlandia para 1995, la necesaria consolidación económica para implantar la Unión Monetaria proyectada para 1999; además, la desaparición de la Unión Soviética y, por último, la guerra que se desataba en los Balcanes no permitieron que los miembros de la Comunidad pudieran pensar libremente sobre la adhesión de los países de Europa Central y Oriental .

A pesar de ello, el Consejo Europeo de Copenhague declaró en 1993, que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan, podrían convertirse en miembros de la Unión Europea. Por lo que los Estados que estaban siendo apoyados con programas como PHARE para su transición económica e institucional solicitaron su ingreso a la Unión, petición que fue apoyada por Alemania, poniendo de manifiesto su liderazgo en la construcción europea y en la búsqueda de anexión de estos países, en tanto que desde Maastricht se comprometió a apoyar la reconstrucción de los países de Europa Central y Oriental con el 70 por ciento del total de la ayuda occidental.

Por lo tanto, desde ese momento se empezó a considerar la posibilidad de la candidatura a la adhesión de los países de Europa Central y Oriental bajo una serie de normas, regulaciones y condiciones a cubrir. Esta situación abrió la

posibilidad para que los PECO emitieran sus solicitudes de adhesión; en 1990, ya lo habían hecho Malta y Chipre; en 1994 Polonia y Hungría solicitaron su ingreso; en 1995, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania y Bulgaria, hicieron su petición de adhesión y lo mismo hicieron Eslovenia y República Checa en 1996.

Entre las condicionantes señaladas por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 que habrían de acatar los Estados a adherirse, encontramos los criterios de convergencia económica que les permitirían establecer economías de mercado, el establecimiento de instituciones democráticas sólidas y confiables y su correspondiente transformación social con el respeto a los Derechos Humanos, entre otros,

> La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado de la Unión. La adhesión presupone las capacidades del candidato a asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.[87]

La estrategia que se siguió para su adhesión fue diferenciada, para Malta, Chipre y Turquía, países que ya contaban con acuerdos de asociación, desde 1963 con Turquía; desde 1970 con Malta y, en 1973, se planteó el acuerdo de asociación con Chipre. Para el resto de los PECO, la estrategia comprendió los acuerdos de asociación (o acuerdos europeos); los partenariados de adhesión y los programas nacionales de adopción del acervo comunitario; los programas de ayuda de preadhesión (PHARE, SAPARD, ISPA); la cofinanciación con las instituciones financieras internacionales y la apertura de agencias y programas comunitarios.[88]

Además de las condicionantes económicas que los países candidatos debían cumplir, se encontraban las transformaciones políticas que se enfocaban a la instauración de la democracia, el respeto al Estado de Derecho y el fortalecimiento de instituciones democráticas. En el tema social se establecían el

[87] *Conclusiones de la Presidencia*, *Consejo Europeo de Copenhague*, 21-22 de junio de 1993, pág. 13.
[88] Véase Gunter Verheugen; *Ampliación de la Unión Europea… Op. cit.*

respeto a las libertades y a los derechos humanos, el respeto a las minorías y, por supuesto, en lo jurídico estaba la adhesión al acervo comunitario. Una vez que diversas comisiones analizaron los avances de los países a formar parte de la Unión fue que se consideró la necesidad de realizar ajustes al funcionamiento de las instituciones europeas, iniciando una nueva etapa en la integración.

Si bien los planteamientos respecto a los beneficios de la ampliación eran numéricamente beneficiosos para la Unión, existían aún dudas respecto al costo de la ampliación, así como a proyecciones respecto a lo que representaría tener como miembros a Estados cuyos intereses pudieren ser divergentes del resto de los miembros, y por lo tanto perseguirían fines diferentes a los proyectados por la Unión.

Entre los costos y temas que generarían los debates más evidentes ante la ampliación encontramos al sector agrícola y las presiones presupuestarias. El tema agrícola resultó ser relevante en tanto que los países de nuevo ingreso eran mayoritariamente productores en dicho sector, lo que implicaba destinar una fuerte cantidad de los recursos de la Política Agraria Común para estos países, la cual de por sí representaba más del 40% del presupuesto europeo,[89] y que perjudicaría seriamente los intereses franceses. El rediseño de esta política y su correspondiente ajuste en el presupuesto fue un tema que generó muchas inconformidades, por lo que el peso del sector agrícola de Europa del Este representó un elemento de discusión en la Unión. Asimismo, la inclusión de 10 o 12 países (como se proyectó para 2004) cuyas economías, considerando el indicador de su Producto Interno Bruto estaban por debajo de la media comunitaria los convertía en beneficiarios a costa de los miembros acreedores e

[89] Véase Philippe Ricard y Rafaële Rivais, «Le budget de l'Union, autre grande bataille comunautaire » en *Le Monde*, 5 de abril de 2005, http://www.lemode.fr/europe/article/2005/04/04/le-budget-de-l-u…communautaire_634973_3214.html?xtmc=budget_europeen_pac&xtcr=274, consultado el 12 de enero de 2017, y Philippe Ricard, « La prochaine crise portera sur le budget de l'Union elargie » en *Le Monde*, 30 de mayo de 2005, http:// http://www.lemode.fr/europe/article/2005/05/30/la-prochaine-crise…e-l-union-elargie_655996_3214.html?xtmc=budget_europeen_pacS&xtcr=7 consultado el 12 de enero de 2017.

incluso sobre los que hasta entonces se veían beneficiados, como Irlanda o España.[90]

Si observamos nuevamente esta situación a través de la lógica de grupos o acción colectiva, encontramos que si bien existe el interés de la adhesión de más miembros a la Unión, los beneficios que se obtienen de ella, tales como los económicos se ven distribuidos entre muchos miembros, lo que disminuye la repartición de los beneficios para cada miembro. También encontramos el hecho de que habrá miembros que no deseen perder los beneficios obtenidos, por lo tanto estarán más preocupados por la satisfacción de sus intereses que por alcanzar un bien común. Como ejemplo podríamos mencionar a Francia, quien pugnó por proteger y mantener la Política Agraria Común y beneficiarse de ella, y el caso de España quien defendió seguir percibiendo las aportaciones de la Unión a través de los Fondos Estructurales antes que convertirse en un país acreedor.

Asimismo, es necesario mencionar que a pesar de que esta ampliación incorporaba al mayor número de países en la historia de las ampliaciones de la Unión Europea, también es la que tiene una población relativamente más pequeña, si se considera que la Europa de los quince comprendía una población de cerca de 350 mil habitantes, la ampliación sólo aportó un aproximado de 100 millones de habitantes (véase Cuadro 1). Ello pudo no significar un problema si no se consideraba que los países pequeños en las instituciones comunitarias habían estado generalmente sobrerrepresentados, lo que llevaría a un desequilibrio en las instituciones, por ello se consideró necesaria la transformación de las instituciones. Sin embargo, la pregunta que surgió fue cómo hacer el reordenamiento de la representación para países pequeños así como para los Estados medianos como España.

Además de las optimistas previsiones económicas que en los años noventa se podían haber hecho ante la incorporación de los países de Europa Central y Oriental en cuanto a comercio e inversión, existían otras implicaciones a

[90] Véase Jean Joseph Boillot, *L'Union européenne élargie. Un défi économique pour tous*, La Documentation Française, Paris, 2003, pág.27.

considerar como las políticas, cuya medición no es sencilla pero que podían indicar una alerta ante la ampliación.

En el caso de los países de Europa Central y Oriental que vivieron bajo la influencia de la Unión Soviética durante la Guerra Fría y que tras la desintegración del bloque socialista anhelaban mantener la mayor distancia posible con lo que pudiera representar Rusia, en sus proyectos estaba no sólo formar parte de la Unión Europea, sino también integrarse a la OTAN, con lo que mantendrían una mayor protección ante cualquier pretensión de Rusia de volver a convertirlos en su zona de influencia. Este hecho, puso en evidencia lo que los países candidatos entendían por sistema de seguridad en Europa, y desde ese momento podía preverse que el apoyo que brindarían al desarrollo y consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común así como la Política de Defensa Europea estaría condicionado a la eficacia que estos mecanismos les pudieran ofrecer ante posibles pretensiones expansionista de Rusia.

3.- La Unión Europea de los 25 ¿convergencia o divergencia de intereses? Los efectos sobre la toma de decisiones.

3.1. Impacto de la ampliación en las negociaciones en las instituciones europeas y la profundización. 3.2. La brecha entre la "Nueva Europa y la Vieja Europa"; 3.3. La Constitución; 3.4.Negociaciones para el presupuesto 2007-2013, 3.5. El Tratado de Lisboa o los esfuerzos por recuperar la integración; 3.6. La convulsa década de 2010.

La Unión Europea ha logrado, como se mencionó en los párrafos anteriores, hacer coincidir las ampliaciones con la profundización del proceso de integración mediante las reformas y adecuaciones a los Tratados. Sin embargo, ante la preparación de la ampliación al Este de Europa se presentó una serie de retrasos para la negociación y acuerdos en diversos temas tales como los votos ponderados y la participación y peso de los Estados en la toma de decisiones, el número de asientos en el Parlamento y otros temas que resultaron ser polémicos.

3.1. Impacto de la ampliación en las instituciones europeas y la profundización.

Por lo planteado anteriormente, la preparación de la adhesión fue un proceso relativamente largo y tortuoso debido a las fuertes discusiones que se dieron en el seno de la Comisión, el Parlamento y, en general, en las instituciones europeas, a pesar de que existía un número importante de países interesados en que Europa Central y Oriental se integrara, entre los cuales especialmente Alemania promovería la nueva y más extensa ampliación en el proceso de la Unión Europea, y también pretendería ser el más beneficiado. La influencia que Alemania podría tener sobre los nuevos miembros por la cercanía geográfica, el efecto espejo al haber sido ella misma dividida y haber tenido en su pasado al comunismo, pudieran ser algunos elementos de identificación con los países del Este como Polonia, República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, etc.

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, la Unión Europea ha transitado entre procesos de ampliación y de profundización, la ampliación a

Europa Central y Oriental tuvo características, además del contexto en el que se presentó, que la diferenciaron de las anteriores y que complicaron su proceso.

Por un lado, el número de nuevos miembros complicaría las negociaciones, como ejemplo podemos citar el Tratado de Ámsterdam y sus limitados alcances al no lograr las adecuaciones en las instituciones europeas, pusieron de manifiesto las dificultades que implicaba el incremento del número de miembros; otra característica era que los países candidatos estaban conformados por una población relativamente pequeña, lo que significaba que de continuar con la forma de representación hasta entonces existente, serían países sobre representados en las instituciones comunitarias. Hasta antes de la ampliación de 1995, a 15 Estados miembros, los países más grandes y con mayor población aceptaban la representación de los pequeños, en tanto que la forma de votación por mayoría cualificada no era la constante; pero ante la expectativa de la ampliación al Este de Europa[91] esta situación habría de transformarse para lograr un equilibrio en la toma de decisiones. De hecho, esta ampliación generó una pérdida relativa de poder e influencia en los Estados miembros, y los más afectados han sido los Estados fundadores más grandes, como Francia; al respecto, Macek menciona que en 1973 una coalición Francia-Alemania-Italia bastaba para alcanzar la mayoría cualificada en el Consejo, pero ante la ampliación tendrían que obtener el apoyo de al menos 11 Estados más.[92]

[91] Recordemos que la ampliación a Europa Central y Oriental se ha dado en tres momentos, en 2004 se incorporaron 10 Estados, en 2007 dos más y en 2013 un país más: Croacia.

[92] Véase Lukás Macek, *L'élargissement met-il en péril le projet européen?*, La Documentation Française, Paris, 2011, pág. 47,

Cuadro 1 Indicadores de los Países de Europa Central y Oriental en 1995			
	PIB (millones de dólares)	PIB PER CÁPITA (dólares USD)	POBLACIÓN (habitantes)
País	***1995***	***1995***	***1995***
Bulgaria	31,790	3,781.90	8,406,067
Chipre	15,640	24,030.24	855,389
Eslovaquia	46,646	8,699.39	5,361,999
Eslovenia	29,974	15,063.71	10,327,253
Estonia	10,507	7,314.17	1,436,634
Hungría	92,064	8,913.28	10,328,965
Letonia	12,759	5,134.62	3,629,102
Lituania	19,321	5,324.15	2,485,056
Malta	5,561	15,014.80	370,433
Polonia	252,407	6,539.91	38,594,998
República Checa	138,633	13,424.03	22,684,270
Rumania	111,403	4,911.07	1,989,872

Fuente: Elaboración propia con datos de http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2003&start=1990

Otro aspecto importante es la pobreza de los países de la ampliación, ya que el PIB de los PECO era tan dispar entre los mismos candidatos que podía variar, como se muestra en el Cuadro 1, de los 10 mil millones de dólares para el caso de Estonia o los más 252 mil millones de dólares de Polonia, sin contar las disparidades del PIB per cápita, que si bien con la ayuda de Europa a través de los mecanismos de preadhesión: PHARE (1989 y que se transformaría para ser aplicado a todos los PECO) ISPA y SAPARD (creados años después para apoyar a los países a adherirse en otras áreas) disminuiría considerablemente como se muestra en el Cuadro 2, en el que se evidencia que Estonia contaba ya para 2003 con un PIB de 17,000 millones de euros y Rumania con más de 128 mil millones de euros, sin embargo, no dejó de ser un elemento a considerar por los países miembros.

Cuadro 2 Datos generales de los Países de Europa Central y Oriental antes de su incorporación a la Unión Europea (2003)*			
	PIB (millones de dólares)	PIB PER CÁPITA (dólares)	POBLACIÓN (habitantes)
País	***2003***	***2003***	***2003***
Bulgaria**	38,058	4,864.61	7,823,557
Chipre	20,812	28,974.13	998,150
Eslovaquia	63,169	11,756.05	5,373,374
Eslovenia	40,608	20,347.63	1,995,733
Estonia	17,109	12,481.93	1,370,720
Hungría	120,032	11,849.76	10,129,552
Letonia	20,275	8,861.90	2,287,955
Lituania	30,512	8,934.42	3,415,213
Malta	7,587	19,035.36	398,582
Polonia	349,023	9,135.65	38,204,570
República Checa	164,340	16,121.29	10,193,998
Rumania**	128,901	5,974.77	21,574,326

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2003&start=1990
Es importante mencionar que para este año, los países candidatos ya estaban recibiendo financiamiento de los Fondos de Preadhesión(PHARE, ISPA, SAPARD) para su transición económica y política desde los años noventa.
** Estos países se incorporarían a la Unión Europea hasta 2007.

Otra diferencia a destacar es que la ampliación anterior (que se realizó en 1995 y en la que se integraron Austria, Suecia, Finlandia) se adhirieron países que se convirtieron en acreedores, aportando al presupuesto europeo y por tanto a las políticas sociales de la Unión, a diferencia de lo que sucedería con los países de Europa Central y Oriental, los cuales, por número (proyectado a 12 países) y por su deficiente situación económica en comparación con los países ya miembros, constituirían un gasto importante para la Unión, pero sobre todo, las diferencias económicas entre los países fue lo que representó un peligro en el aspecto económico para el futuro a mediano y largo plazo. Como ejemplo se señala que para 1999, la economía de Eslovenia representaba sólo el 59% de la media europea, en tanto que Letonia sólo alcanzaba el 16%.[93] De hecho, conscientes de esta situación, y para hacer más eficiente el proceso de adhesión, los 15 países

[93] Véase Philippe Schmitter y José I. Torreblanca, *op. cit.*

miembros, en el Consejo Europeo realizado los días 24 y 25 de marzo de 1999 en Berlín, decidieron asignar los montos para los instrumentos de ayuda financiera a los PECO para el periodo 2000-2006, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3 Montos asignados a los mecanismos de preadhesión Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999	
Programa de Preadhesión	Monto anual
PHARE (Apoyo para la restructuración económica)	1,560 millones de euros
ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión)	1,040 millones de euros
SAPARD (Instrumento Agrícola de Preadhesión)	520 millones de euros
Monto Total anual	3,120 millones de euros
Total 2000-2006	21, 840 millones de euros

Fuente: Datos de la comisión Europea citados en Almudena López-Manterola, "Evolución de la política comunitaria de ayuda a los países de Europa Central y Oriental. El programa phare y los nuevos instrumentos de preadhesión" en *Boletín Económico ICE. Europa del Este diez años después,* número 786, julio-agosto 2000, consultado en http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_786_93-101__A2A6A18E8E4821E3C20FF8BEFDBF3BEE.pdf

Por último, la asimilación de las ampliaciones por parte de la población de los miembros de la Unión Europea fue un elemento a considerar en tanto que las anteriores ampliaciones se dieron de una forma gradual al incorporar máximo a tres Estados en cada ampliación.

Por lo tanto, la ampliación al Este representaba problemas estructurales (condiciones económicas y demográficas de los países candidatos) así como transformaciones importantes en la Unión en un ámbito internacional cambiante. Que si bien ofrecía a la Unión Europea condiciones para su proyección, también implicaba la incertidumbre de lo que sería el rediseño de los equilibrios de poder. Indiscutiblemente, la transformación del escenario internacional llevó a que la Unión Europea enfrentara nuevas situaciones y retos al final del siglo XX, el cual, si seguimos a Hobsbawm, podríamos decir terminó en la década de los años

ochenta y el nuevo siglo dio inicio en los años noventa, con el reajuste político, económico y geográfico.[94] De tal manera que los retos que representó esta ampliación fueron lo suficientemente diversos e importantes para la estructura comunitaria lo que la hace digna de estudio.

Las necesarias transformaciones institucionales habrían de hacerse antes del ingreso de los nuevos miembros, por lo que además de los temas que tenía pendientes la Unión Europea se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental para diciembre de 2000, que se celebró en la ciudad francesa de Niza. Entre sus objetivos estaba la reforma de los Tratados y continuar con los temas que no pudieron ser resueltos en las negociaciones para el Tratado de Ámsterdam, como la reforma de las instituciones ante la ampliación a Europa Central y Oriental. La nueva configuración del mundo y los reajustes que empezaron a darse al interior de la Unión Europea plantearon la necesidad de dar mayor énfasis a los derechos fundamentales, que serían el elemento de legitimación del nuevo poder político que se gestaba en la Unión Europea. Por lo tanto, de dicha Conferencia Intergubernamental en Niza también se obtendría la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales, con lo que se demostraba a los ciudadanos el compromiso de los gobiernos nacionales y de la Unión para con los mismos.[95]

Los temas abordados en Niza fueron diversos y entre ellos se incluyó la Agenda Social, en la que se abordaron temas como el pleno empleo, respuestas ante el envejecimiento demográfico, el desarrollo de la movilidad entre los países miembros, un mayor aprovechamiento de la integración económica y monetaria así como del desarrollo tecnológico y, finalmente, reforzar la dimensión social de la mundialización. Cabe reiterar que la inclusión de estos temas son considerados

---

[94] Sin embargo, otros autores señalan el 11 de septiembre de 2001 como el inicio del nuevo siglo, en tanto que la política internacional volvió a dar un giro hacia la seguridad y la lucha contra el terrorismo, como efecto de la política exterior estadounidense. Véase Thérèse Delpèche, *L' Ensauvagemente. Le retour de la barbarie au XXIème Siècle,* Grasset et Fasquelle, Paris, 2005.

[95] Véase Gonzalo Fournier Conde, "El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales" en *La Europa de 27 Estados: El futuro de la UE después de Niza*, Escuela Diplomática, núm. 6, Madrid, Diciembre 2001, pp. 61-65.

como una aportación de los países escandinavos que se incorporaron en 1995, además del contexto en el que se realizaba dicha reunión.

Con lo anterior, las pretensiones de esta Conferencia iban más allá de simples ajustes a los Tratados sino que, ante el reto de la ampliación a 27 países y la inserción a un nuevo escenario internacional en el que la Unión pudiera desarrollar un papel destacado, se plantearon problemas globales y no sólo internos. Sin embargo, la complejidad de los temas internos a resolver generó que este proceso se centrara en el tema de la reforma de las instituciones,

> Incluso los más optimistas aceptaban que el edificio comunitario no podía continuar siendo administrado por unas estructuras y unas reglas del juego pensadas para la minúscula CECA de principios de los años cincuenta. No solamente había aumentado espectacularmente el contenido de la cesta común donde se gerenciaba la soberanía compartida sino que el propio número de socios se había incrementado inexorablemente y se intuía que aumentaría todavía más en la primera década del siglo XXI.[96]

Los temas específicos que habrían de abordarse fueron: la ponderación de votos, el mecanismo de doble mayoría, los escaños en el Parlamento, la integración de la Comisión a un representante por Estado, y la toma de decisiones por mayoría cualificada. Lo que resultó lógico frente al aumento a 27 países, ya que de no optarse por la mayoría cualificada se podría entorpecer la toma de decisiones al tratar de hacer coincidir los intereses de todos los miembros. Este último rubro tendría como excepción la toma de decisiones respecto a los fondos estructurales, el fondo de cohesión y la adopción de reglamentos financieros hasta 2007, momento en el que se preveía se homologaría a la mayoría cualificada.[97] Lo anterior en consideración a España, quien consiguió seguir recibiendo más apoyo de los fondos estructurales y de cohesión del que le correspondería por el desarrollo que hasta ese momento había alcanzado y que lo situaba por encima

[96] Joaquín Roy, "Ensalada de Niza: la reforma institucional" en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (Coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Plaza y Valdés, UNAM, México, 2001, p.75.

[97] Véase art. 161 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos de Derecho Comunitario,* Técnos, Madrid, 2009, pp. 179-180, así como La declaración de Grecia, España y Portugal relativa al artículo 161 del TCE, pág.640.

de la media europea ante el ingreso de los Países de Europa Central y Oriental, lo que denominaron como “efecto estadístico”.

Esta Conferencia Intergubernamental representaría mucho más que una reforma a los Tratados. De hecho, las adecuaciones institucionales siempre han sido un asunto importante y complejo en el sentido de que la ponderación de votos y la toma de decisiones por mayoría cualificada son temas que afectan intereses de los países miembros, y principalmente de los miembros originarios. Además, la flexibilización de las "cooperaciones reforzadas", cuyo objetivo ha sido permitir el avance en el proceso de integración por parte de los países que así lo decidan, dejando al resto de los países el tiempo que requieran para adherirse a la profundización. Niza logró reducir el número de países a ocho para solicitar la implementación de la cooperación reforzada sobre algún tema concreto,[98] se ampliaron los temas en los que se pueden convocar incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común, en tanto que no impliquen cuestiones militares ni de defensa. Sin embargo, la existencia de las cooperaciones reforzadas sugiere la idea de una Unión Europea a diversas velocidades.

Ante la importancia de las reformas planteadas, los cambios internacionales y la necesidad de reforzar el interés de la Unión en temas ante la sociedad europea, de carácter principalmente social, las negociaciones en Niza serían sumamente complejas, teniendo por un lado las reformas estructurales de las instituciones: Consejo (toma de decisiones y votos ponderados), Parlamento (integración) y Comisión (integración y reducción de los comisarios y los representantes de los Estados a uno), todo ello ante la ampliación a doce miembros más; y por otro lado, la Unión Europea habría de buscar dar respuesta a retos sociales para dar a la sociedad una mayor participación en la toma de decisiones y por lo tanto un mayor sentido de integración y vinculación con la Unión.

[98] Véase art. 43 inciso g) del Tratado de la Unión Europea en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas…Ibídem.*, pág. 84.

Así, por un lado se presentó un juego de equilibrios y alianzas entre los Estados para establecer los votos ponderados, así como el umbral de la mayoría cualificada. Si consideramos la importancia que tienen los votos ponderados en tanto que representan el peso de un país en la toma de decisiones, entendemos la complejidad del tema. Y por el otro, se establecieron los criterios mínimos de la mayoría cualificada para generar un equilibrio de pesos y contrapesos en la Unión del que dependerán las alianzas que logren hacerse al interior. La complejidad del tema es evidente.

Por ello, como protección en la toma de cierto tipo de decisiones y con el fin de evitar desequilibrios a través de las alianzas, se decidió establecer la doble mayoría cualificada como mecanismo de confirmación para las resoluciones, consistente en que se requeriría el 72% de votos, lo que debería incluir al menos al 50% de los Estados miembros, pero si bien la propuesta pudo haber sido votada por la mayoría, a solicitud de cualquier miembro que no haya votado a favor de la iniciativa podrá solicitar la comprobación de que los países que votaron por la aprobación de dicha resolución representen el 62% de la población, mecanismo conocido como "verificación democrática".[99]

Todos estos candados empiezan a dar muestras de la diversidad de intereses que existen al interior de la Unión, y si bien los países de Europa del Este aún no eran miembros de pleno derecho, su participación en estas reuniones puso de manifiesto las dificultades para lograr acuerdos. Tan sólo por mencionar un caso, podemos recordar el empeño de Alemania para que le fuera reconocido su mayor peso demográfico, pero que trasgredía el acuerdo establecido entre Charles De Gaulle y Adenauer de mantener una paridad de votos entre ambos países, situación que sólo fue respetada tras los beneficios que obtuvo Alemania con la "verificación democrática" y por un mayor número de escaños en el Parlamento.

---

[99] Véase Jean Paul Fitoussi y Jacques Le Cacheux, *L'Etat de l'Union Européenne 2005. Constitution, Élargissement, Turquie,* Fayard/Presse de Sciences Po, Paris, 2005, pp. 92-95 y Art. 205.4 del Tratado de la comunidad Europea en *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas…*2009, *op. cit.,* pp. 197-198.

La importancia de las reformas institucionales, principalmente en el Consejo, la podemos entender si recordamos que la toma de decisiones por mayoría cualificada se realizaría de la siguiente manera: "Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos: sesenta y dos votos, cuando en virtud del presente Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión..."[100] lo que implicaba que al menos ocho países habrían de apoyar la propuesta, representando al menos el 58% de la población; y para el bloqueo se requerirían 26 votos, de al menos tres países miembros que representasen como mínimo el 42% de la población, o bien siete países pequeños que alcanzarían la representatividad poblacional de un 12 por ciento aproximadamente. Todo ello bajo la premisa de los votos ponderados asignados a los quince países de la Unión que podemos identificar de la siguiente manera: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10 votos; España: 8; Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal: 5 votos; Austria y Suecia: 4; Dinamarca, Irlanda y Finlandia, 3 y finalmente Luxemburgo con 2 votos.[101] De lo cual, de mantener la ponderación de votos e incluir bajo el mismo esquema a los países por adherirse, tendríamos una desproporción en cuanto a la representatividad. Philippe Schmitter realiza el ejercicio y presenta el siguiente cuadro:

	UE 15				**UE 20**				**UE 25**			
	Pob.	*%*	*Vot.*	*%*	*Pob.*	*%*	*Vot.*	*%*	*Pob.*	*%*	*Vot.*	*%*
Grandes	294	79	48	55	332	77	56	51	355	75	62	48
Medianos	55	15	24	28	74	17	34	31	83	17	38	30
Pequeños	22	6	15	17	25	6	19	18	37	8	28	22
Total	371	100	87	100	431	102	109	100	475	100	128	100

Donde los países grandes serían: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España (Polonia, Rumania); los países medianos: Países Bajos, Grecia, Bélgica, Portugal,

[100] Artículo 205 del *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, Madrid, 10ª edición, septiembre 2003, p. 198.
[101] Art. 205 del *Tratado de la Unión Europea, Idem.*

Suecia (República Checa, Hungría y Bulgaria), y entre los pequeños estaría: Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo (Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia y Estonia).[102]

Aunque este es un ejercicio en el que se considera la adhesión de Rumania y Hungría y no contempla ni a Malta ni a Chipre, es un ejemplo de lo que sería la sobrerrepresentación de los pequeños y donde los países grandes ya no tendrían la capacidad equiparable a la población que representan, lo que generaría fuertes desequilibrios al interior de la Unión, afectando la toma de decisiones. Por ello, la importancia de los ajustes en la ponderación de votos antes de la ampliación.

En Niza, después de un largo periodo de discusiones y negociaciones, se logró establecer la siguiente distribución de votos: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia: 29 votos; España y Polonia: 27; Rumania: 14; Países Bajos: 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal: 12; Suecia, Bulgaria y Austria: 10; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania: 7; Letonia Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo: 4, y Malta: 3; siendo un total de 345 votos.

Para alcanzar la mayoría cualificada se requiere de 255 votos (73.91%), con un número mínimo de 14 países, cuya representatividad deberá alcanzar el 58.25%. El bloqueo requiere de 91 votos; cuatro países como mínimo que pugnen por el bloqueo de la iniciativa y con una representatividad mínima del 12.16% de la población. En esta situación, si una iniciativa se aprueba con el mínimo de votos, cualquier país que esté en contra de la misma puede solicitar la comprobación a través de la cláusula demográfica.[103]

Todas estas adecuaciones se realizaron antes de la adhesión de los 12 miembros candidatos, sin embargo, al no alcanzar los criterios mínimos para ser

[102] Fuente: Philippe Schmitter y José I. Torreblanca, "Ampliación de la Unión Europea: desafío y sus implicaciones" en Iván Llamazares y Fernando Reinares; *Aspectos políticos y sociales de la integración política*, Tirant lo blanc, Valencia, 1999, p. 298.

[103] Estos porcentajes se modificaron posteriormente en el Tratado de Lisboa (2009) donde la mayoría cualificada para la aprobación de una iniciativa debería estar respaldada por el 55% de los Estados que deberían representar al 65% de la población. Art. 238.3 inciso a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea, Técnos, Madrid, 2010, pág. 215.

miembros de la Unión, la adhesión de Rumania y Bulgaria se pospuso para el año 2007. Sin embargo, las adecuaciones para la toma de decisiones fueron acordadas, aún dentro de un ambiente de debate y defensa de intereses particulares, tan es así que España y Polonia pugnaron por tener un mayor peso en el Consejo y con ello recuperar su capacidad de bloqueo sin que les implicara tener que acordar con la mitad de la Unión para conseguir el bloqueo de una iniciativa. Es por ello que se menciona que en este Tratado fueron los intereses particulares los que resultaron ser los grandes beneficiarios y el motor de las negociaciones, no así la lógica comunitaria.

Por lo que hemos visto anteriormente, no sería preciso decir que los países de Europa Central y Oriental son los causantes de las disputas en el seno de la Unión, ya que la divergencia de intereses siempre ha existido, pero su ingreso sí dificultó el consenso ante la multiplicación de intereses. Sin embargo, es importante mencionar que en el momento de las negociaciones, los países de Europa del Este aún funcionaban como un bloque, cuyos intereses estaban centrados en asegurar su ingreso y en tener las mejores condiciones de equidad con el resto de los miembros en la toma de decisiones.

El Tratado de Niza, además de considerar las reformas institucionales como cuestiones técnicas e incluso de procedimiento, logró dar una salida a temas cuya importancia alteraron la estructura misma de la Unión. El hecho de haber alcanzado un consenso fue calificado, en ese momento, como un gran logro, incluso por el Presidente de la Comisión en ese tiempo, Romano Prodi, quien tiempo después declararía: "En Niza, los quince Estados miembros, concentrados en sus intereses nacionales, no han podido alcanzar mas que un acuerdo imperfecto e insuficiente. Además, la mayoría de los Jefes de Estado y de gobierno se han mostrado más concentrados en asegurarse la posibilidad de bloquear la acción futura de la Unión que de tener una oportunidad para hacer avanzar la causa común."[104] Reforzando el carácter intergubernamental de la Unión, en la que los Estados velan más por sus intereses que por el avance la

[104] Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea…, op. cit.*, p. 308.

integración.[105] Las opiniones sobre el resultado de Niza fueron marcadamente negativas. En la prensa de diversos diarios europeos (El País, Le Monde, El ABC, *The Economist*, etc.) se puso de manifiesto la complejidad de las negociaciones y los desafortunados y limitados resultados de Niza,[106] como lo señaló *The Economist*: "… La Cumbre de Niza de la Unión Europea, dio una prueba anticipada de las luchas de poder por venir, en tanto que la UE se prepara para admitir a 12 nuevos miembros."[107] De todo esto, la evaluación general es que el Tratado de Niza no fue el mejor acuerdo, sino el menos malo, lo cual se justifica resaltando que mantener la estructura de votaciones anterior hubiera sido mucho peor por los desequilibrios que generaría al ampliar el número de miembros.

Con ello se reforzaría la problemática del proceso de integración de la Unión Europea, ya mencionada por el ministro de Asuntos Exteriores Joshka Fischer, quien en mayo del 2000 en una conferencia en la Universidad de Humbolt en Berlín, señaló que el método de la integración estaba agotado y que sería necesario replantear tanto las instituciones, el proceso de toma de decisiones y sobre todo pactar un acuerdo constitucional.[108] Este proyecto de constitución habría de concretarse antes de 2010 cuando, de acuerdo a las previsiones, la Unión Europea contaría con el doble de los miembros de ese momento.

Las previsiones del momento no consideraron una serie de situaciones que se presentarían en el siguiente año, tales como el ataque terrorista al *World Trade Center* en Nueva York en el 2001 y las modificaciones que se derivaron de esta situación, la intervención en Afganistán, la disputa en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante la intención de Estados Unidos de intervenir en Iraq y las divisiones que se dieron al interior de la Unión por establecer una postura común. Situaciones que si bien pudieron haber parecido coyunturales, pusieron de

---

[105] Y algunos analistas van aún más allá al afirmar que en esta situación y al término de la Conferencia Intergubernamental de Niza, la Unión Europea carecía de proyecto, por lo que un periodo de incertidumbre se vislumbraba. Véase Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea, op, cit.*, pág. 55.

[106] Véase Gonzalo Fournier Conde, *La Europa de 27 Estados: El futuro de la UE después de Niza*, Col. Escuela Diplomática, núm. 6, Escuela Diplomática, Madrid, 1998, pp. 31-32.

[107] *The Economist*, December 16th., 2000, citado en Gonzalo Fournier Conde, *Ibidem.*, pág.32.

[108] *Ibidem.* pág. 54.

manifiesto la diversidad de intereses al interior de la Unión y las dificultades a las que habría que enfrentarse en caso de querer consolidar una Política Exterior y de Seguridad Común así como avanzar en la Unión Política. Pero este es un tema que habremos de retomar más adelante.

En lo que concierne al Tratado de Niza y a la ampliación, éste fue, a pesar de haber sido catalogado como uno de los Consejos más largos de la historia de la Unión Europea, el que logró establecer la estructura mínima necesaria para llevar a cabo la última fase de la ampliación más grande de la Unión Europea.

Una vez más, es necesario resaltar la declaración de Romano Prodi al evaluar los resultados de Niza, que si bien dio las condiciones mínimas para la ampliación, la constante fue que los jefes de gobierno estuvieron más preocupados por obtener beneficios propios que por el proceso de integración. Manifestación, por un lado, del agotamiento del sistema implantado después de la Segunda Guerra Mundial y, por el otro, del incremento y divergencia de los intereses al interior de una Unión de 15 y que pasaría a 25 países miembros[109] en mayo de 2004.

Es precisamente durante las negociaciones para las reformas al Tratado de Niza que se perciben con mayor nitidez las variables del proceso de integración: ampliación-profundización, en la que existe la disyuntiva de lograr el avance en la profundización o bien a la disolución, y que pone de manifiesto el reto (o riesgo) que implicaría ampliar a la Unión Europea a más miembros en un futuro cercano.

Una de las hipótesis manejadas es que el cambio de la toma de decisiones, necesaria ante el incremento del número a tantos países, por consenso a mayoría cualificada complicaba la negociación al establecer el peso de cada Estado en la Unión. Si bien el tema es polémico y requiere reflexión, buena capacidad de negociación, así como la voluntad política para llegar a acuerdos; todo ello se complica ante el número de países miembros y la previsión de pesos y contrapesos que pueden establecerse en un futuro para aprobar las iniciativas en

[109] En el año 2000 todavía se consideraba la candidatura de los 12 países de Europa Oriental que habían solicitado su ingreso, pero en 2004, sólo se integrarían diez, en función de que Rumania y Hungría no lograron cumplir con los criterios solicitados.

la Unión. De igual forma, no podemos soslayar la representación de intereses nacionales que se manejaron en las negociaciones. Partiendo de que el planteamiento de Moravcsik es acertado, y el intergubernamentalismo es lo que ha definido el avance de la integración en la Unión Europea, el manejo y representación de los intereses nacionales en las negociaciones ha sido fundamental, y considerando este mismo presupuesto, el incremento del número de miembros en la Unión, necesariamente multiplica los intereses y con ello se dificultan no sólo los consensos.

3.2. La brecha entre la "Nueva y la Vieja Europa".

Después de la caída del Muro de Berlín y la desintegración del bloque socialista en Europa, el apoyo que brindó la Unión Europea para la reconversión de las economías y democracias de los países de Europa Central y Oriental (PECO), los países ex socialista buscaron varias opciones para establecer una distinción respecto a todo lo que fuera Rusia, la Comunidad de Estados Independientes o cualquier vínculo con el pasado socialista y, sobre todo, soviético. De tal manera que solicitaron su ingreso a la OTAN, en esta lógica, era evidente que los PECO buscaran hacerse aliados de quien fuera el enemigo de Rusia; la protección que pudieran conseguir frente a cualquier intento que hiciera Rusia por recuperar su zona de influencia era válida. Por lo tanto, la OTAN con el conocido liderazgo estadounidense acogió a varios países de Europa del Este antes de su incorporación a la Unión Europea.

La declaración del Consejo de Copenhague de 1993 de que los países que hubiesen sido beneficiados por los programas de reconstrucción económica (PHARE, ISPA, SAPARD), podían solicitar su ingreso a la Unión fue sólo el inicio de un largo proceso que dio frutos hasta mayo de 2004, en tanto que la OTAN admitió a los nuevos miembros en 1996. Si el mayor interés fuera el desarrollo económico, indudablemente, los países del Este se comprometerían sólo con la Unión Europea, sin embargo, la existencia de factores políticos y sociales como el de la

seguridad generaron en estos países otras necesidades que, bajo su concepción, sólo podía satisfacer Estados Unidos en ese momento. Ello en razón de que, por un lado, era el modelo antagónico por excelencia de lo que fue la Unión Soviética y, por otro, porque al parecer, al menos así sucedió incluso con la Guerra de los Balcanes, Estados Unidos parecía ser el único país capaz de mediar entre las potencias europeas, la Unión Europea y Rusia; por lo tanto, desde esta perspectiva, la demanda de seguridad sólo podía ser satisfecha por Estados Unidos vía la OTAN.[110]

Esto no sería importante si no se hubiera suscitado un fenómeno después del atentado al *World Trade Center* de Nueva York en septiembre de 2001. Hecho que desató una serie de acciones estadounidenses en contra de *Al Qaeda*, grupo terrorista responsable del atentado, en Afganistán, para lo cual encontró el apoyo de los países aliados de la OTAN y poca o prácticamente ninguna resistencia por parte de la opinión internacional. Sin embargo, esta situación no fue la misma cuando Estados Unidos pretendió invadir Iraq, bajo el argumento de que protegía en su territorio a grupos terroristas pertenecientes a Al Qaeda, pero principalmente porque tenía armas químicas de destrucción masiva.

Argumentos que generaron una gran polémica y que fueron llevados al seno de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad. Los debates fueron largos y complicados, al interior del Consejo de Seguridad se dividieron posturas, aunque la tendencia siempre fue a oponerse a la intervención en Iraq. Sin embargo, lo que nos atañe es que en la Unión Europea se presentó una división entre los países que apoyaban las intenciones estadounidenses de atacar a Iraq y los que estaban en contra. Entre los países que estuvieron a favor de la intervención en 2003 encontramos a España, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Portugal, Polonia y República Checa, hecho que se puso de manifiesto tras la llamada "Carta de los Ocho", promovida por José María Aznar, cuyo principal objetivo era apoyar a Estados Unidos y que fue publicada en la prensa europea el 30 de enero de 2003. De igual manera se emitió la llamada "Carta de Vilnius",

[110] Véase Nicole Gnesotto, *Europa y el poder*, Bellaterra, Barcelona, 1999, pp.92-99.

firmada el 5 de febrero de 2003, en apoyo a Estados Unidos y firmada por los ministros de relaciones exteriores de Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia,[111] países que, en su mayoría, ya habían solicitado su ingreso a la Unión Europea, pero que también manifestaban un marcado interés por ser aceptados y protegidos por la OTAN. De esta división entre los países originarios de la Unión Europea: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y la mayoría de los países de nuevo ingreso o que apenas estaban en proceso de adherirse es que surge la idea de la confrontación entre la "Vieja y la Nueva Europa".

El interés en el tema se deriva de dos hechos, por un lado tenemos que durante esta situación la Unión Europea estaba ya en el proceso de redacción y negociación del Tratado por el que se constituiría una Constitución para la Unión Europea, es decir ya se había echado a andar la Convención de Laeken desde el 28 de febrero de 2002. Esto nos lleva a considerar que dentro de los temas abordados en la Convención, en tanto que la lógica era "más y mejor Europa", el tema de la Política Exterior y de Seguridad Común estaría permeada por este hecho, en el que se evidencian la diferencia de intereses entre los países miembros. Cierto es que nuevamente tenemos a Reino Unido liderando el grupo pro-atlantista, sin embargo, ello no tendría una gran relevancia si los Estados que siguieron la postura británica hubiesen sido tres o cuatro (pensemos en España, Dinamarca, Portugal e Italia) de un total de quince,[112] pero los intereses de los entonces candidatos de Europa del Este fueron muy claros: el interés de participar en la Unión Europea estaba presente, pero no se podía soslayar que la protección y seguridad, desde su perspectiva, tendría que provenir de Estados Unidos, por lo tanto el interés atlantista tendería a modificar las pretensiones del resto de los países miembros (Francia y Alemania específicamente) respecto a la creación de

[111] Véase Laia Mestres, "Divide y vencerás: los efectos de la brecha transatlántica en la unidad europea" en Esther Barbé (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Catarata, Madrid, 2005, pp. 205-219.

[112] Aunque ello representara la tercera parte de los miembros de la Unión Europea de 15, el peso de 18 miembros de la UE de 25, representa más del 50%.

una Política Exterior y de Seguridad Común sólida. "La desconfianza respecto de la Europa política, que daría a Alemania al dúo franco-alemán un peso más importante dentro de la arquitectura política europea, va en contra de la memoria histórica de la mayoría de los PECO, cuya opinión pública sigue opinando que Estados Unidos es el único país que puede garantizar el equilibrio de fuerzas en Europa."[113]

Y por otro lado, el tema despierta nuestra atención porque una vez más encontramos que la dispersión de los intereses llevan a una limitante en cuanto a los acuerdos comunes que puedan tomarse en aspectos tan complicados como lo es la Política Exterior y de Seguridad Común, la cual no puede ya ser dejada de lado, en tanto que la Unión Europea ha alcanzado la Unión Monetaria y de querer continuar con la profundización del proceso, debería buscar los consensos y mecanismos para avanzar hacia la Unión Política.

> El método de Conferencia Intergubernamental recibe críticas por su falta de eficacia ante la situación actual y que en cada vez será más difícil lograr la unanimidad entre mayor número de Estados miembros y en cuestiones cada vez más complejas. Se trata de un sistema que sólo permite acuerdos sobre el mínimo común denominador al intentar los Estados preservar los intereses nacionales[114]

De hecho, encontramos que precisamente la Convención es considerada un método alterno a las Conferencias Intergubernamentales, como lo plantea Francisco Aldecoa: "… el método de Convención se ha impuesto gradualmente entre políticos, académicos y Estados miembros, si bien se ha adoptado como un sistema en dos tiempos, encargando a la Convención Europea el estudio y la elaboración de propuestas para elevar a la Conferencia Intergubernamental, quien finalmente se pronunciará."[115] Y el método consistía en agrupar a representantes de los Estados miembros, instituciones comunes y a la sociedad civil en igualdad

---

[113] Nicole Gnesotto, *Europa y el poder*, Bellaterra, España, 1999, p. 96.
[114] Francisco Aldecoa Luzárraga, *"Una Europa" Su proceso constituyente 2000-2003*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, pág.63.
[115] *Ibidem.* pág. 65.

de circunstancias para la discusión sobre temas que habrían de resultar en la redacción del Tratado de Constitución para la Unión Europea.

Con estos elementos se reconocen las dificultades de avanzar hacia la Unión Política por parte de los miembros de la Unión Europea, reiteramos que tenemos una diversidad de Estados cuyos esfuerzos en el seno de la Unión se enfocan a defender sus intereses (preferencias) nacionales, donde el beneficio común se convierte en algo tan difuso que lo que prima son intereses particulares. De esta manera, la lógica de la acción colectiva nos lleva a recordar cómo el número de miembros en una organización dificulta la toma de decisiones, resultando en acuerdos de "mínimo común denominador" que son producto de la diversidad de intereses de los miembros o bien, de que las decisiones tomadas no afecten los intereses de los miembros.

Otra de las repercusiones que tendrá la división de la “Nueva y la Vieja Europa” fue que los países europeos empezaron a ser objeto de atentados terroristas. Tras el apoyo que brindaron a Estados Unidos para la invasión a Iraq, el 11 de marzo de 2004 se produjeron 10 explosiones en un tren en la estación de Atocha en Madrid, atentado en el que fallecieron 192 personas y más de 1500 resultaron heridos. El siguiente año, en julio de 2005 tuvo lugar otro atentado en Londres, en el cual fallecieron más de 50 personas y alrededor de 700 resultaron heridos. Estos fueron los primeros sucesos que pusieron en alerta a los europeos con respecto a los atentados terroristas provenientes de grupos islámicos extremistas.

3.3. El proyecto para un Tratado Constitucional para la Unión Europea.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la dinámica de la Unión Europea llevó a plantear, después de la tortuosa ratificación del Tratado de Niza, la elaboración de un Tratado Constitucional en el que se condensaran los artículos por los que se regiría la Unión, simplificando el lenguaje para hacerlo accesible a todos los europeos y no sólo a los especialistas. Asimismo, entre los objetivos

estuvo incluir los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como acordar algunos aspectos sobre la identidad europea, la Política Exterior y de Seguridad Común, y algunos otros aspectos referentes a las instituciones comunitarias.

La innovación del proceso consistió en representar a cada uno de los Estados miembros, incluyendo a los 12 de los países candidatos, representantes de los parlamentos nacionales, de la Comisión y del Parlamento Europeo, y recibir contribuciones de diversos grupos de la sociedad civil e imprimir a este procedimiento de Convención un carácter plural y, sobre todo, democrático. En ella se llegaron a acuerdos que permitieron la elaboración de un borrador del texto del Tratado para ser presentado a la Conferencia Intergubernamental y entonces proceder a su corrección o aprobación. En principio, el objetivo era facilitar el proceso de los acuerdos y evitar el desgaste en la Conferencia Intergubernamental en tanto que los intereses de la Unión, de los Estados y de la sociedad estarían representados en el texto.

El producto de esta Convención resultó en el texto que pretendía consensuar los Tratados signados desde los inicios de la CECA y las Comunidades Europeas, pero incluyó una serie de reformas que generaron polémica y que pretendían definir el carácter que querrían darle algunos de los miembros de la Unión a la organización.

De entre las reformas destacan: 1) la creación de un espacio comunitario de libertad, seguridad y justicia; 2) la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales; 3) la definición de los símbolos europeos; 4) la consolidación del euro a través de una mejor coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros y 5) la creación de la figura de un Ministro de Relaciones Exteriores. Además, se presentaban modificaciones en las instituciones como en el Consejo Europeo, en el que se proponía la figura de un presidente elegido para un periodo de dos años y medio, con derecho a una reelección; dicho presidente no podría ejercer ningún otro cargo a nivel nacional. Entre sus funciones estaría la

preparación de los Consejos Europeos, presidir y agilizar los trabajos del Consejo Europeo y velar por la continuidad de los trabajos del mismo.[116]

Es evidente que la propuesta generaría descontento entre los miembros más pequeños de la Unión, quienes perderían una oportunidad de presidir el Consejo, pero también se percibía un traslape con las funciones de la Comisión Europea, la cual se vería mermada al implantar dicha reforma. Asimismo, existían lagunas respecto a la rendición de cuentas por parte del presidente del Consejo, ya que el Parlamento sólo tiene ascendencia sobre la Comisión, no así sobre el Consejo; por lo que serían dos importantes instituciones las que se verían afectadas: el Parlamento Europeo y la Comisión.

En este punto, es importante precisar el porqué de la propuesta de la presidencia del Consejo, ya que de mantener la presidencia rotatoria, el beneficio de presidir el Consejo Europeo entre tantos miembros, aunque sólo fuera por seis meses, se convertiría en un proceso de espera de años, considerando una Unión de al menos 25 miembros, por lo que si un incentivo fuera presidir a la Unión Europea en el Consejo, éste se vería mermado en una organización de tantos miembros. Cada país tendría menos opciones para acceder a dicho incentivo; la reforma fue resultado de este proceso, en el que ya ni siquiera se aseguraba la presidencia de cada uno de los miembros.

En cuanto al Consejo de Ministros, la reforma presentaba la división de la institución en dos órganos: 1) El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y 2) el Consejo Legislativo de Asuntos Generales, con el fin de agrupar la dispersión de temas que aborda el Consejo. La propuesta era elegir un presidente de un Estado miembro, por consenso para cada una de las especialidades en las que se dividía el Consejo de Ministros, ello en función de los equilibrios demográficos y políticos.[117]

---

[116] Véanse Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 46-49.

[117] Véase Santiago Petschen, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Universidad Complutense de Madrid/UNISCI/Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 91-100.

La Comisión sufriría cambios que le darían una mayor legitimidad al permitir que la elección del Presidente de la Comisión fuera hecha por el Parlamento en función de un grupo de candidatos propuestos por el Consejo Europeo. Sin embargo, también vería disminuida la representatividad de los Estados miembros al reducir el número de Comisarios a quince, lo que limitaba la representación, principalmente de los países pequeños, los cuales, de hecho, plantearon su desaprobación a este respecto, y sin embargo se alegó que en tanto que el objetivo de la Comisión era velar por el bien de la Unión y del proceso de la integración, la representación no correspondía a los intereses de los Estados, con lo cual se desarticuló el argumento de los países que pudieran verse perjudicados.

Otra de las reformas que afectaría nuevamente los intereses de algunos Estados, fue una modificación en lo referente a la mayoría cualificada, tema que había causado fuertes discusiones por parte de España y Polonia para tener una mayor representatividad respecto al resto de los Estados ya en el Tratado de Niza. El cambio que presentaba el texto era establecer la mayoría cualificada con el número de votos que representaran el 55% de los Estados miembros cuya representación poblacional alcanzara el 65%, con lo cual se modificaban los acuerdos logrados en Niza, pero también se favorecía a los países grandes (Alemania, Francia, Gran Bretaña), lo que nuevamente generó la oposición de España y Polonia quienes habían conseguido una alta representatividad en Niza.[118]

Un tema que no era relevante cuando existía la Europa de los seis, e incluso no lo era tanto con los quince, en el momento de aumentar a 25 y proyectar esta ampliación a cada vez más miembros, el tema se volvió crucial para los miembros que no veían satisfechos sus intereses de poder e incidencia en la política europea. El hecho de que los países pequeños estuvieran en realidad sobrerrepresentados afecta más a los miembros cuyo peso relativo en la Unión no se encuentra ni en uno ni otro rango, sino que por ser medianos han de esforzarse

[118] Véase Jean-Paul Fitoussi y Jacques Le Cacheux, *L'Etat de l'Union Européenne 2005…., op. cit.,* pp. 94-95.

por conseguir o bien una mayoría o una minoría de bloqueo. En este caso es, nuevamente, más que evidente que el número de miembros complica el logro de acuerdos, en tanto que la distribución de beneficios se ven disminuidos al ser divididos entre tantos miembros, lo que podríamos considerar en este caso como poder dentro de la Unión para incidir en la toma de decisiones que beneficien los intereses de los países miembros o, en el peor de los casos, lograr que dichas decisiones no afecten sus intereses.

Los temas en los que no se alcanzaron acuerdos sustanciales fueron: la Política Exterior y de Seguridad Común que siguió siendo un tema meramente intergubernamental en la que el Parlamento no tiene incidencia; se mantuvieron temas para decidir por unanimidad, principalmente aquellos que afectaban áreas sensibles para los Estados, y sería necesaria para realizar reformas a la Constitución.

Si bien la Constitución era una propuesta para combinar el proceso de profundización con el de la ampliación, dando solución a los problemas que pudieran presentarse ante la ampliación a tantos países miembros, el problema se presentó en el momento en que se vieron afectados los intereses de algunos de los miembros más antiguos, como lo vimos anteriormente, tópicos en los que no se lograron acuerdos o se pospusieron hasta un periodo posterior, en el mejor de los casos; y segundo, como sucedió, los intereses de los Estados o de las sociedades no coincidían con los del esquema intergubernamental. Es decir, el proceso de ratificación de la Constitución fue frenado por el rechazo demostrado en los referenda francés y holandés que se dieron con una diferencia de cuatro días. En Francia el referéndum se realizó el 29 de mayo de 2005 y tuvo como resultado la victoria del “No” por un 55%; en los Países Bajos la consulta se realizó el 1º de junio del mismo año y el resultado fue que el 61.5% de los votantes rechazó la ratificación del proyecto de Constitución. El caso francés fue en algunos momentos explicado como una reacción contra las políticas desarrolladas por el gobierno nacional encabezado por Jacques Chirac, entonces presidente de Francia, debido al aumento del desempleo, los casos de corrupción de

funcionarios que se revelaron meses antes del referéndum,[119] entre otros; pero el caso holandés sale de este esquema. Y aunque éste no tiene el peso relativo de Francia en la construcción europea, si es indicativo de que el rechazo a la Constitución no es un mero asunto de protesta social contra el gobierno nacional, sino que fue una manifestación motivada, por un lado, por el abuso que se hizo del término "Constitución" para referirse a ese nuevo Tratado cuyo objetivo era condensar los Tratados existentes (Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea) y añadía algunas reformas que pretendían hacer más funcional a la misma Unión Europea, sin embargo, el término de "Constitución" generó confusión y rechazo; y, por otro lado, la desvinculación que existía, y aún persiste, entre las sociedades y el proceso de integración, como lo señala Araceli Mangas Martín, "La falta de sintonía entre los ciudadanos y proceso de integración es una realidad; hay un cierto desapego acerca del rumbo y contenido de las políticas europeas".[120]

Existe una serie de medidas comunitarias que han ejercido presión sobre las políticas nacionales, principalmente económicas y de empleo, que han restringido las acciones de los gobiernos en aras de cumplir con las medidas establecidas para mantener la competitividad del Euro y sostener la Unión Monetaria, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No obstante, este mecanismo de cumplimiento con normas mínimas de restricción monetaria, fiscal y económica para los Estados estaba encaminada a que países como Grecia, Portugal e incluso algunos otros pequeños cumpliesen para mantener la zona euro fortalecida, empero, los Estados fundadores como Francia, Alemania o los Países Bajos se han visto afectados por crisis internas, así como la misma Unión, al sostener la ampliación; a lo que habría que añadir elementos completamente dependientes del ámbito internacional. De tal manera que en un esfuerzo por democratizar a la Unión, por acercar a la población al proceso de integración

[119] Al respecto podemos mencionar el caso del entonces Ministro de Finanzas, Hervé Gaymard.

[120] Araceli Mangas Martín, "Estudio preliminar. El incierto futuro de la Unión: las reformas *sine die* del derecho originario" en *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario,* 14ª edición actualizada, Técnos, Madrid, 2009, pp. 27-28.

algunos Estados decidieron realizar la ratificación a través de referéndum, a pesar de que pudieron haberlo hecho por la vía parlamentaria; el resultado que obtuvieron fue el rechazo a políticas que a la mayoría de los ciudadanos les resultan ajenas o que no perciben las implicaciones en su día a día.

Pero si bien los "noes" francés y holandés no parecerían ser lo suficientemente fuertes para detener un proceso como el de la entonces llamada Constitución en una organización de 25 Estados, sí fueron el pretexto que permitió que Estados como Reino Unido, Dinamarca y otros pospusieran e incluso detuvieran su proceso de ratificación. Con lo que quedó estancado un proyecto que pretendía profundizar el proceso de integración y avanzar hacia la unión política y que se caracterizaba porque "…el tratado constitucional se parecía a una constitución, pero no era una constitución, sino un tratado internacional constitutivo de una avanzada y atípica organización internacional".[121] Lo que integraba al Tratado constitucional eran los tratados ya existentes, es decir, pretendía condensarlos en dicho documento y realizar algunas adiciones cuyo objetivo era hacer más funcional el desempeño de la Unión y de sus instituciones; por lo que la misma Araceli Mangas Martín afirma: "El Tratado Constitucional aparentaba lo que no era. Y esa apariencia absurda ha dado al traste con un tratado cuyo fondo era intergubernamental como ningún tratado lo había sido…"[122]

Muchos fueron los elementos implicados para detener este proceso de profundización, sin embargo, podemos identificar dos que serían de nuestro interés, el primero es el peso específico que llegaron a tener algunos Estados, lo que nos indica que a pesar de ser una asociación que sostiene argumentos democráticos y de igualdad, en la realidad cada miembro tiene un peso específico que le permite incidir de manera más o menos regular sobre las decisiones de la organización (los teóricos lo denominan realismo político), y el segundo es que ante esta situación, muchos (porque cada vez es mayor el número) de los otros miembros, en lugar de apoyar la búsqueda del bien común o colectivo, que en

[121] *Ibídem*, pp. 24 y 25.
[122] *Idem*. p. 23.

nuestro caso sería la unión política, se resisten en función de no ver afectados sus intereses, o bien encontramos países que aunque tienen un mayor poder relativo no coinciden con dicho fin último, o la *finalité politique,* como lo denomina Philippe Schmitter,[123] porque a excepción de dicho fin último, la asociación u organización satisface otros de sus intereses. Tan sólo pensemos en el caso de Reino Unido y cómo su resistencia a una serie de políticas ha marcado un freno a la profundización o unión política, pero a pesar de ello ha facilitado otras acciones como las mismas ampliaciones con el fin de extender el mercado y la zona de inversiones, pero no participa en la Unión Monetaria ni en el Acuerdo Schengen, por intereses particulares y no por impedimentos técnicos, como fue el caso de Grecia durante un tiempo.

De esta manera entendemos la incidencia de un cada vez mayor número de países en la asociación, que si bien no detienen del todo el proceso sí lo afectan con la carga que representan el cruce de intereses y la dificultan para la toma de decisiones. Para la Unión era más importante, desde nuestra perspectiva, consolidar primero la unión política para que después los nuevos miembros, tal como lo hicieron con la Unión Monetaria y los tratados anteriores, accedieran al *acquis comunnautaire* ya consolidado.

3.4. Negociaciones para el presupuesto 2007-2013.

La definición del presupuesto europeo es generalmente un tema delicado por los intereses que se entremezclan y por la incidencia que tiene en las contribuciones de los países miembros, así como qué países se benefician de ellos. El hecho de que existan países que son contribuyentes netos y otros que son receptores netos, es lo que dio origen a la existencia de medidas que compensaran a quienes son contribuyentes, tal es el caso del llamado "cheque británico", obtenido durante el gobierno de Margaret Thatcher para Reino Unido.

[123] Philippe Schmitter y José I. Torreblanca, "Ampliación de la Unión Europea…", *op. cit.*

La Europa ampliada presentó retos que hicieron más complicada la toma de decisiones respecto a la negociación del presupuesto para el periodo 2007-2013, en el cual se entremezclaron los más básicos intereses de los Estados: sus beneficios económicos y materiales obtenidos de la Unión. De tal manera que, en principio, desde junio de 2005 debieron aprobarse las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, pero eso no sucedió sino hasta 2006.

El proceso establecido para la definición del presupuesto se modificó desde 1988 al introducir el mecanismo de las "perspectivas financieras" a través del paquete Delors I, para el periodo 1988-1992. Este mecanismo tuvo por objetivo facilitar las negociaciones a través de una programación plurianual de financiación comunitaria, a diferencia de las programaciones que se hacían anualmente, disminuyendo con ello los conflictos. El sistema consiste en un Acuerdo Interinstitucional en el que se establecen las cantidades de ingresos y gastos por un periodo de siete años y anualmente, para cada una de las partidas de gasto; así como en propuestas legislativas para reformar los métodos de financiamiento de la Comunidad.[124] Esta propuesta se hizo con la finalidad de alcanzar, para 1992, el Mercado Común.

La tercera ocasión en la que se hizo uso de este mecanismo fue para la definición del presupuesto de 2000-2006, que coincidió con la ratificación del Tratado de Ámsterdam y la puesta en marcha de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, la cual se consolidaría con la entrada del Euro como moneda común en la Unión, al menos en los países de la llamada Zona Euro. Este periodo se caracterizó por que los tres países más importantes de la Unión, Francia, Alemania y Gran Bretaña, coincidieron en la necesaria coordinación de políticas económicas, armonización fiscal y gasto público. Esto fue gracias a cambios políticos que se suscitaron en ese periodo, en tanto que muchos de los países de la Unión tuvieron gobiernos de centro-izquierda. [125]

---

[124] Véase Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea, op. cit.*
[125] *Idem.*

El procedimiento para la aprobación de las perspectivas financieras es complicado, en tanto que ha de ser un Acuerdo Interinstitucional, por que son diseñadas por la Comisión y el Consejo de Ministros y sometidas a la aprobación del Parlamento Europeo. Éstas habrían de ser aprobadas por unanimidad en el Consejo de Ministros tras el acuerdo a la propuesta presentada por la Comisión. Por lo que es una decisión tomada a todos los niveles de la Unión, intergubernamental y supranacional, de tal manera que la proyección financiera pasa por todas las instancias permitiendo mejorarla para satisfacer las necesidades de los sectores más sensibles de la Unión, una vez que son aprobadas.

A pesar de que el mecanismo de "perspectivas financieras" venía siendo eficiente en la programación del presupuesto europeo, la proyección de un presupuesto para una Unión ampliada a 25 miembros con las características demográficas y de pobreza que ya se han citado, habría de considerar modificaciones importantes para poder asumir el costo de la ampliación, realizando los ajustes necesarios tanto para que los países mayoritariamente contribuyentes no vieran sobrecargada su responsabilidad con la Unión, así como la satisfacción de los países que serían receptores netos, velando por su desarrollo e impedir una desestabilización en la Unión que repercutiría en la estabilidad del euro o bien en aspectos sociales, como la migración de países del Este hacia los centros de Europa Occidental y el desempleo.

Entre las repercusiones de tener una transformación profunda como la inclusión de 10 nuevos miembros, se encuentra la disminución ficticia de la renta media de la Unión, lo que generó que países como España contaran, tan sólo con la incorporación de esas economías, con una Renta Nacional Bruta por encima del 90% de la media de la Unión,[126] lo que hizo necesario plantear la adecuación de

[126] Véase Consejo Económico y Social, *Informe 1/2008. Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España. Sesión ordinaria del Pleno de 23 de enero de 2008*, CES, Madrid, marzo de 2008 en http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0108 consultado el 19 de febrero de 2017 y Rafael Termes, "Los retos de la ampliación, los Fondos Estructurales y las Reformas Estructurales", trabajo incluido

las aportaciones a la Política Agraria Común y el incremento en la política estructural (regional y de cohesión) para asegurar el crecimiento de los nuevos miembros, sin que ello repercutiera en detrimento de los beneficios de otras regiones. Las polémicas que generaron las propuestas de la Comisión fueron básicamente la disminución del llamado "Cheque británico", la disminución de los Fondos Estructurales para los países que venían recibiéndolos, como España, de donde se cuestionaría la asignación a la Política Agrícola Común (PAC). Por lo tanto, dos países grandes de la Unión, Francia y Reino Unido, y uno mediano, España, vieron directamente afectados sus intereses por la disminución presupuestaria. Otro de los elementos abordados en las declaraciones previas a la reunión intergubernamental, así como en la reunión misma, fue la propuesta de la Comisión de que cada Estado destinara el 1.14% de su Producto Interno Bruto al presupuesto comunitario; ante ello, los Estados, principalmente los contribuyentes netos, hicieron una contrapropuesta que consistía en que la aportación fluctuara entre el 1.14 y el 1%. Dicha reducción afectaría la distribución de los gastos previstos, a lo que otros países como Portugal solicitaron el incremento al límite del 1.24%. Fue clara la disyuntiva, la reducción que solicitaban los países contribuyentes estaba fundamentada en la necesidad de equilibrar la carga que representaban los gastos de la ampliación. Por ello, el presupuesto para le periodo 2007-2013 tardó en aprobarse y lograr el consenso entre las diversas posturas e intereses.[127]

Las discusiones llevadas a cabo en la Cumbre Europea de Bruselas en junio de 2005 fueron tan álgidas que incluso se llegó a solicitar una revisión completa del presupuesto, lo cual no hubiera sido posible realizar en una reunión intergubernamental, y la propuesta de la Comisión en general fue rechazada sin

---

en el Libro Marrón de los Empresarios sobre "El papel de España en una Unión Europea ampliada", febrero de 2002 en http://web.iese.edu/rtermes/acer/acer55.htm consultado el 27 de marzo de 2017.

[127] Véanse Philippe Ricard et Rafële Rivais, "Le Budget de l'Union, autre grande bataille communautaire" en *Le Monde,* 4 de abril de 2005…, *op. cit.,* Philippe Ricard, "La prochaine crise portera sur le Budget de l'Union élargie", *Le Monde, op. cit* y Philippe Ricard, "Les principaux enjeux de la négociation budgetaire", en *Le Monde,* 13 de junio de 2005, http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/06/13les-principaux-enj…ation-budgetaire_661423_3214.html?xtmc=budget_europeen_pac&xtcr=17

lograr llegar a ningún acuerdo. Los países que se resistieron a aprobar las propuestas fueron Reino Unido, Países Bajos, España, Suecia y Finlandia. La situación se complicó al grado de que el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, pusiera de manifiesto la existencia de dos Europas: "Una quiere un gran mercado, un área de libre comercio, y la otra quiere una Europa integrada políticamente".[128]

La aprobación del presupuesto siguió en curso, pero en diciembre de 2005 el Consejo Europeo llegó a un acuerdo e hizo una propuesta a las otras dos instituciones involucradas: un presupuesto de gasto de 862 363 millones de euros para el periodo de 2007 a 2013, en el que ya se consideraba la siguiente ampliación a 27 miembros.[129] La diferencia con la propuesta inicial fue que el porcentaje del Producto Interno Bruto representaría el 1.045% y no el 1.14% propuesto por la Comisión. Si bien los Estados llegaron a un acuerdo respecto a los límites del presupuesto para la Unión, las condiciones en que éste se dio, puso de manifiesto la diversidad de intereses y la complejidad del proceso de toma de decisiones ante la heterogeneidad y divergencia de intereses de los Estados miembros.

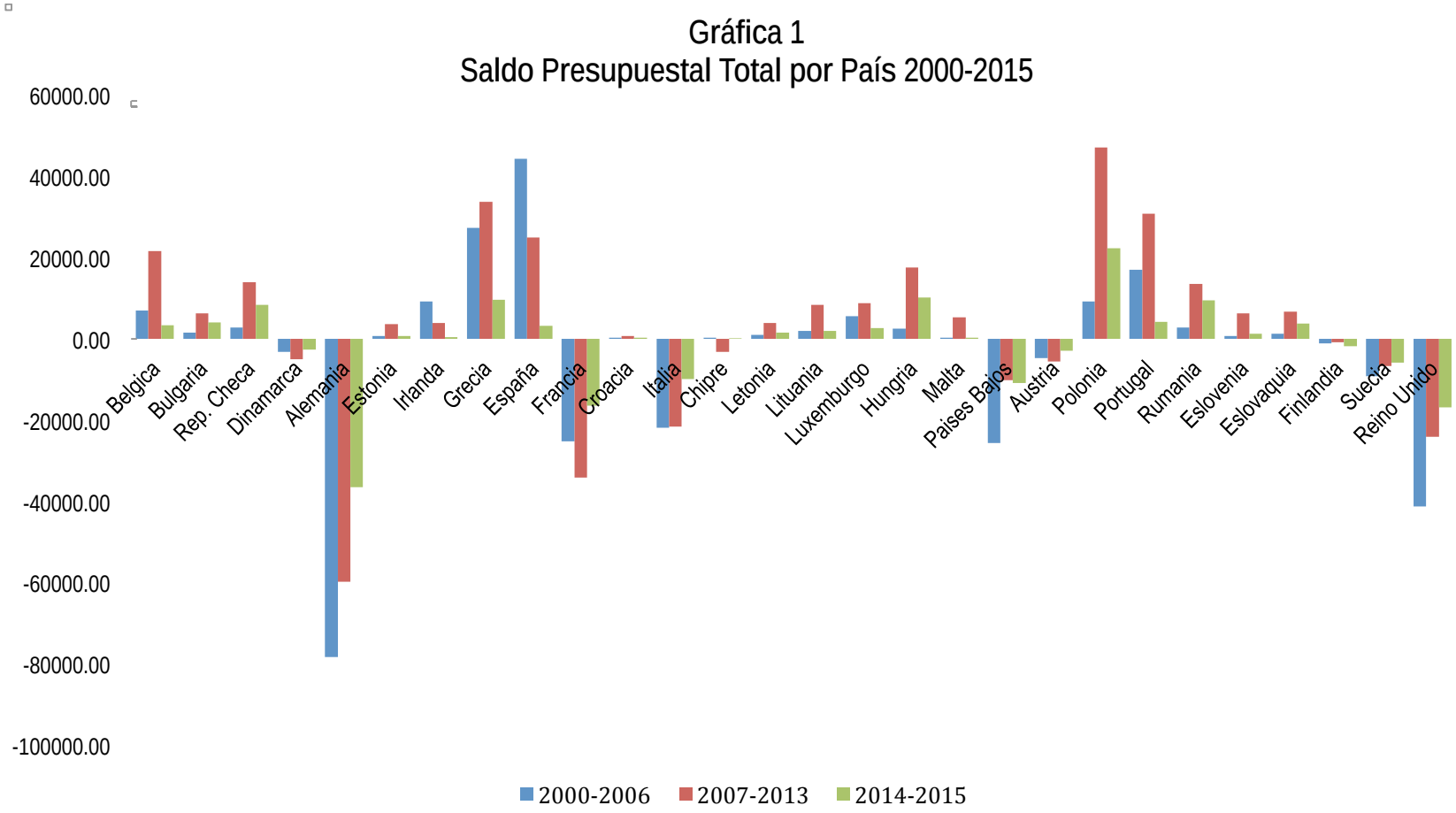
La Gráfica 1 muestra la diferencia que existe entre los países que son acreedores del presupuesto comunitario y los que se han beneficiado de éste. De los periodos considerados, ocho países han sido consistentes en su posición de aportar más al presupuesto de lo que reciben: Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Asimismo, permite se observa el cambio que sufrió España en cuanto al monto que recibió del presupuesto tras el ingreso de los países de Europa Central y Oriental, en tanto que Polonia fue beneficiada por estos recursos.

---

[128] -------,"Estrepitoso fracaso de la Cumbre Europea de presupuesto" en *Deutsche Welle*, 18 de junio de 2005, versión electrónica:, http://www.dw.com/es/estrepitoso-fracaso-de-la-cumbre-europea-de-presupuesto/a-1620307, consultado 14 de noviembre de 2013.

[129] La integración de Rumania y Bulgaria estaba programada para 2007, después de que no pudieron ingresar en 2004 con el resto de los Países de Europa Central y Oriental, como estaba programado en un principio.

La siguiente gráfica muestra el saldo de cada país de la Unión Europea resultado de su aportación al presupuesto europeo y lo que perciben del mismo a través de fondos estructurales u otras figuras como el cheque británico.



Parecería sencillo pensar que quienes motivan los disensos no son los países de reciente ingreso, lo cual es así por el momento, a excepción del caso de la ponderación de votos cuando Polonia se unió a España en la pugna por tener mayor representatividad en el Consejo y en la llamada Carta de los Ocho y en la de Vilnius, cartas emitidas ante el conflicto en Iraq y que generaron la división entre "la Vieja y la Nueva Europa", sin embargo su ingreso aviva aún más las discordias y genera situaciones de conflicto.

Para citar un ejemplo de la particularidad de esta ampliación, cabe recordar la ampliación inmediata anterior, en la que países con niveles superiores a la media europea se integraron y participan en su mayoría como contribuyentes netos, las adecuaciones a la ponderación de votos no requirieron grandes modificaciones y países como España, Portugal, Grecia e incluso Irlanda pudieron seguir siendo beneficiados con los Fondos Estructurales, había más países contribuyentes que receptores netos, no así con la ampliación al Este. Asimismo, se puede hacer mención de que en los primeros 50 años del proceso de integración sólo se incorporaron nueve Estados en cuatro momentos diferentes, en tanto que en 2004 se incorporaron diez en un solo proceso.

Por lo tanto, de acuerdo a lo que se ha revisado, se puede afirmar que con la ampliación al Este europeo se han generado cambios importantes tanto en los temas económicos como en la toma de decisiones y en el peso específico que cada Estado tiene en la Unión, lo que ha ido en detrimento del mismo proceso de integración. Continuar con una profundización, que fue lo que se intentó hacer con el proyecto de Constitución, sin antes resolver una serie de problemáticas y consolidar los procesos creados en los tratados anteriores, como la Unión Monetaria, ha representado para la Unión un estancamiento.

Si se considera que en 1992 apenas se estaba perfilando la consolidación del Mercado Común Europeo, en 1995 se realizó la tercera ampliación, en 1999 se eliminaron los controles fronterizos con la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen y se inició la libre circulación de personas; en el año 2000 se materializó la Unión Económica y Monetaria y la circulación del Euro en el año 2002; y en

2004 se realizó la adhesión de 10 miembros, la más grande en la historia de la Unión, con las características demográficas, de pobreza y en donde los sistemas democráticos no estaban aún del todo consolidados, a este hecho Araceli Mangas Martín señalaba:

> "Casi la mitad de los nuevos Estados miembros no reúnen, seriamente hablando, los requisitos del Tratado (art. 49 TUE, art. 58 del *non nato* Tratado constitucional) ni los criterios de Copenhague de 1993. En varios de ellos la democracia no está asentada: no hay respeto al Estado de Derecho, sus jueces no son plenamente independientes del ejecutivo, la corrupción política y económica es generalizada, hay conductas autocráticas o despóticas, no se respetan los derechos de la infancia, de los ancianos y de las personas con discapacidad; no se auxilia a los náufragos por orden del Estado, se imponen condenas penales desproporcionadas a pequeñas faltas, se persigue a los homosexuales; se admiten campos de internamiento y tortura de presos gestionados por Estados terceros, etc."[130]

Es evidente que la Unión ha llevado un ritmo acelerado sin dar tiempo a que cada uno de estos proyectos madurara lo suficiente como para que la población, uno de los objetivos de la Unión Política, asimilara su pertenencia a un espacio europeo más amplio, plural y cuya estructura se sobrepone a la del Estado-nación, pero que sólo puede avanzar en función de los intereses y aprobación del mismo; además de los problemas internos que ha generado el avance de la misma integración y del fortalecimiento de la Unión ante el exterior. Por lo que resultaba necesario recuperar y reestructurar a la Unión con un nuevo Tratado.

3.5. El Tratado de Lisboa o los esfuerzos por recuperar la integración.

Tras los "noes" francés y holandés al Proyecto de Constitución, se presentó un periodo de dos años en los que, por un lado, se atendió la negociación y definición del presupuesto para el periodo de 2007 a 2013, como lo vimos en el apartado anterior, y por el otro, se realizaron las ratificaciones al Tratado de

[130] Araceli Mangas Martín, "Estudio Preliminar. El incierto futuro de la Unión: las reformas *sine die…"*en *Tratado de la Unión Europea, tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario,* Técnos, Madrid, 2008, *op. Cit.* p. 29.

Constitución en otros 18 países de la Unión, en los cuales fue aprobado. A pesar de ello, se reconoció la complejidad que generaban los referenda de Francia y Países Bajos y que no se podría avanzar sin contar con su ratificación, lo que llevó a un periodo de espera para las elecciones en Francia y con ello considerar la posibilidad de ratificar el Tratado, esto llevó a posponer el avance de la profundización hasta 2007.

Las perspectivas no eran prometedoras, por lo que se prefirió avanzar en una propuesta presentada por Nicolas Sarkozy durante su candidatura a la presidencia francesa, quien resultaría finalmente triunfador de las mismas, y que consistía en recuperar la esencia o los temas fundamentales de la propuesta del Tratado de Constitución.

A pesar de parecer sencilla, la labor que tuvo que realizar la canciller Angela Merkel como representante de la presidencia alemana en el Consejo Europeo durante ese periodo, fue la de crear una estrategia de negociación con representantes de los Estados que habían ratificado el Proyecto de Constitución como los que aún no lo habían hecho para conciliar posturas e intereses.

Asimismo, otro elemento a trabajar fue eliminar el término "Constitución" y cualquier referencia a éste, para ello se presentó un documento conocido como "Tratado de Reforma". El cambio de denominación permitiría que su ratificación fuera hecha por los parlamentos nacionales y no necesariamente por consultas o referenda, en tanto que el objetivo de este nuevo Tratado, emulando a la mal llamada "Constitución", era "…aumentar la eficacia de la Unión y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior".[131]

Este Tratado, al introducir una serie de reformas y algunos aspectos planteados ya en el Proyecto de constitución, llevaría por nombre "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea" haciendo alusión específica al reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión Europea, en tanto que a partir de la entrada en vigor del Tratado la Unión Europea estaría facultada para

[131] Consejo Europeo "Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG)", Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007, punto 1, citado en Francisco Aldecoa Luzárraga, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa,* Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 56.

firmar acuerdos internacionales en las áreas de su competencia, y con ello la sustitución del término "Comunidad" por el de "Unión".[132]

Entre otros aspectos que reformaría el presente Tratado se encuentra el incremento de temas que se decidirán por mayoría cualificada en el Consejo Europeo, se refuerza la posición de los Estados en el seno de la Unión, en tanto que se reconoce que la actuación de la Comisión y la Unión Europea en general se limitará exclusivamente a aquellas competencias que le confieran los estados. A este respecto Araceli Mangas señala:

> El mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del inicial horizonte político de la integración. (…) Con ventisiete estados de trayectorias históricas y ambiciones europeístas tan diversas será siempre muy difícil en el futuro adoptar decisiones de novedad, de impulso (…) desde que se aceptaron las dos ampliaciones, los Estados miembros (…) han estimado que el proceso de integración ha llegado a su límite (…) que no cabe profundizar más ni en lo político ni en lo económico ni en lo social[133]

La autora es clara en la vinculación entre la ampliación del número de miembros y en la diversificación y complejidad para hacer coincidir los intereses de los diferentes Estados de la Unión Europea, y por ende en la manera en cómo esto entorpece el proceso de profundización. La autora va aún más allá al señalar que la afectación de estas ampliaciones no sólo detendrá el proceso de profundización sino que más adelante señala: "La fortaleza de la Unión Europea es ser una potencia normativa, y desde esa estructura normativa con proyección económico-comercial tratará de encontrar un sitio como potencia global. Pero su falta de homogeneidad política y las percepciones políticas e identitarias de sus Estados miembros le impedirán jugar un papel decisivo en un mundo global"[134]

---

[132] Véase http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf

[133] Araceli Mangas Martín, "Estudio introductorio. Lisboa, un tratado con vocación de futuro" en *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básico de la Unión Europea,* Tecnos, Madrid, 2010, pág. 37.

[134] *Íbidem*. pág. 37.

Con esto reiteramos otra de las propuestas de la Acción Colectiva la cual hace énfasis en que entre más heterogéneo sea el grupo menores serán los logros que alcanzará, la asociación se hace lenta y se genera estancamiento.

Regresando a las reformas planteadas por el también llamado Tratado de Lisboa, por la ciudad en la que se firmó, otros de los aspectos que se recuperaron de la propuesta constitucional fue la presidencia del Consejo y el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; cargos que contribuyen a hacer más funcional las acciones de la Unión. Otro de los añadidos de este Tratado fue el artículo 50, el cual establece la posibilidad de que un Estado miembro pueda retirarse de la Unión. Este artículo cubre un vacío que existía en los tratados anteriores en los que se establecían los requisitos para el ingreso de nuevos miembros, pero no existía claridad sobre los pasos a seguir en caso de que algún Estado decidiera salir de la Unión.[135]

Cabe resaltar que durante las negociaciones se atendieron varias demandas de exclusión a petición de Polonia y de Reino Unido, entre ellas desatacan las modificaciones a la Carta de Derechos Fundamentales, así como su exclusión de los Tratados; se reconocieron algunas limitaciones a la aplicación de la Carta con respecto a las acciones de Reino Unido y se le eximió de cumplir con el apartado relativo a la solidaridad de la misma Carta; finalmente, se aceptó la posibilidad de que Reino Unido participara en el ámbito de cooperación policial y judicial sólo en aquellos casos en los que a sus intereses convengan.[136] El Tratado fue firmado el 13 de diciembre de 2007, y a pesar del rechazo de Irlanda en 2008, fue finalmente aprobado en octubre de 2009, por lo que entró en vigor el diciembre del mismo año.

---

[135] Véase Artículo 50 del Tratado de la Unión Europea en *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea, op. cit.*, pág. 82.

[136] Véase Francisco Aldecoa Luzárraga, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 57.

3.6. Los convulsos años de la segunda década del siglo XXI.

El contexto en el que entró en vigor el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea estuvo enmarcado por la crisis financiera internacional desatada en los últimos meses de 2008, lo que presentó un nuevo reto para la Unión. A ello le siguieron la crisis griega, los rescates financieros para Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia ante lo cual se presentaron las tan debatidas medidas de restricción impuestas a estos países para asegurar su recuperación económica, el pago de los préstamos y la estabilidad de la moneda única, el euro. Todo lo anterior no hizo sino retrasar la recuperación, ya que tras la crisis financiera se hizo presente la crisis en la zona Euro.

Esta situación que se resume en un párrafo pero que implicó un gran número de reuniones y negociaciones, desencadenó un fuerte rechazo social en los países más afectados y dio motivos para los discursos populistas y ultraderechistas, también originó manifestaciones contra las políticas comunitarias y de manera específica contra la migración de los países de reciente ingreso.

Cabe resaltar que los países más afectados por la crisis fueron los miembros de la zona euro, a pesar de que todos manifestaron una tendencia negativa en su PIB, incluso para los países de Europa Central y Oriental fue significativo el freno que sufrieron en las inversiones extranjeras que recibían tanto de los países de la Unión como de terceros.[137]

La crisis financiera de 2008 debe ser considerada como el inicio de una serie de sucesos que han dificultado aún más la estabilidad en la Unión Europea. Tras la crisis financiera internacional, a finales de 2009 se reveló que la deuda del gobierno griego superaba por mucho los criterios de convergencia establecidos para mantener la estabilidad del euro, lo que llevó a que se idearan mecanismos de rescate para los países más afectados, como lo mencionamos en párrafos anteriores, pero estos rescates conllevaban obligaciones para los países beneficiados que implicaron la aplicación de medidas restrictivas y ajustes

[137] Véase Ivan T. Berend, *Europa desde 1980*, FCE, México, 2013, pp.204-209.

presupuestales afectando profundamente a las sociedades y generando gran descontento.

El descontento social se tradujo en movilizaciones sociales como las que se vivieron en Madrid, Nueva York y en otras ciudades del mundo, siendo el más representativo el movimiento conocido como 15M, que se caracterizó porque los jóvenes acamparon en la Plaza del Sol en Madrid en mayo de 2011, de éste se creó el partido político *Podemos,* y en Italia el Movimiento Cinco Estrellas también surgió de los movimientos sociales, finalmente, en Grecia las manifestaciones fueron continuas. Estos movimientos pusieron en evidencia la inconformidad ante las políticas para responder a las crisis y revelaron la confusión que existe con respecto a la creación e implementación de las políticas comunitarias, hecho que ha sido aprovechado por los políticos para manipular la información y responsabilizar a la Unión de las políticas impopulares y de los fracasos, y en contraparte nacionalizar como propios los triunfos, tendencia que desde entonces se ha agudizado.

Mientras la Unión Europea lidiaba con la crisis financiera y la crisis de la Zona Euro, en 2010 el Norte de África y el mundo árabe, que pueden ser considerados como las fronteras de la Unión al otro lado del Mediterráneo, se inició un fenómeno que hoy se conoce como las “Primaveras árabes” y que consistió en levantamientos sociales en la mayoría de los países que conforman dicha región; en algunos casos terminaron con la destitución de gobiernos autoritarios como el de Muamar el Gadafi en Libia. Estos acontecimientos, a las puertas de la Unión Europea, generaron incertidumbre y alerta en cuanto a la inestabilidad que existiría si dichos conflictos y movilizaciones se prolongaban en el tiempo. De hecho, como parte del contagio de estos movimientos, en Siria, desde inicios de 2011, se desató una guerra civil contra el gobierno de Bashar al-Ásad, pero ésta se complicó en el momento en el que grupos yihadistas del autodenominado Estado Islámico o *Daesh* se involucraron en el movimiento, lo que se complicó aún más con la intervención de otros países. Este es un conflicto que se mantiene hasta la fecha, pero que ha tenido como consecuencia la

destrucción e inestabilidad en el país, expulsando un gran número de migrantes y refugiados que se han desplazado tanto a los países aledaños como a Europa.

Cabe mencionar, antes de hablar de la crisis de refugiados, que en este conflicto, ante su agresividad y su prolongación en el tiempo han intervenido otros países como Estados Unidos, Francia, Rusia, Turquía, entre otros, lo que ha generado más confusión y desacuerdos que soluciones.

A raíz de estas intervenciones, debemos añadir que junto con otros factores, Europa ha sido blanco del terrorismo. Ya habíamos mencionado los atentados en 2004 en Madrid y en Londres en 2005, pero a partir de noviembre de 2011 múltiples atentados serían registrados en ciudades europeas, además de intentos que serían frustrados por las autoridades.

De hecho, de noviembre de 2011 a la fecha se han registrado al menos nueve atentados en ciudades europeas adjudicados en su mayoría al Estado Islámico, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Atentados en la Unión Europea 2011-2016

Fecha	Ciudad	Características
2 de noviembre de 2011	Paris, Francia	Oficinas del semanario *Charlie Hebdo* tras la publicación de una edición especial sobre el profeta Mahoma.
19 de marzo de 2012	Toulouse, Francia	Un hombre armado, vinculado a Al-Qaeda, mató a tres escolares.
22 de mayo de 2013	Londres, Reino Unido	Dos extremistas vinculados a Al-Qaeda decapitaron a un soldado británico en una calle de Londres.
24 de mayo de 2014	Bruselas, Bélgica	Cuatro personas fueron asesinadas en el Museo Judío en Bruselas por un excombatiente francés ligado al Estado Islámico.
7 de enero de 2015	Paris, Francia	Un asalto armado a las oficinas del semanario *Charlie Hebdo*. Mueren 12 personas. El atentado se lo atribuyó Al-Qaeda del Magreb Islámico.

13 de noviembre de 2015	Paris, Francia	Atentado en la sala de Conciertos *Bataclan,* mueren 130 personas. La responsabilidad se la atribuyen extremistas vinculados al Estado Islámico.
23 de marzo de 2016	Bruselas, Bélgica	Atentados en el aeropuerto internacional de Bruselas y otro en una céntrica estación de metro, cercana a los edificios de las instituciones comunitarias. Muerieron 30 personas y 230 resultaron heridas. Atentado reivindicado por el Estado Islámico.
14 de julio de 2016	Niza, Francia	Atentado durante los festejos de la Revolución francesa Un camión atropella a los transeúntes y mueren 84 personas y 202 quedan heridos. El responsable fue un francés de origen tunesino.
19 de diciembre de 2016	Berlín, Alemania	Un camión atropelló en un mercado navideño a transeúntes, de manera muy similar al sufrido en Niza. Mueren 12 personas y deja a 48 heridos. El atentado es también reivindicado por el Estado Islámico.
22 de marzo de 2017	Londres, Reino Unido	Un hombre arrolló a varias personas en el puente de Westminster y apuñaló a un policía.
20 de abril de 2017	París, Francia	En los Campos Elíseos, un hombre bajó de su vehículo y disparó a los transeúntes.
22 de mayo de 2017	Manchester, Reino Unido	Una explosión en una sala de conciertos.
3 de junio de 2017	Londres, Reino Unido	Tres hombres arrollaron a transeúntes y después bajaron para apuñalar a otros.
17 de agosto de 2017	Barcelona, España	En La Rambla fueron arrolladas más de una docena de personas por una furgoneta.

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos diarios como *El País, El Mundo, el ABC, Le Monde.*

A la par de los atentados, la crisis de refugiados tuvo su mayor auge en el verano del 2015; una gran parte de los que provenían de Siria, huyendo del conflicto y buscando un lugar donde preservar la vida tanto por los constantes bombardeos como por las prácticamente inexistentes condiciones de vida ante las dificultades para obtener comida y resguardo de los bombardeos.

El incremento de migrantes indocumentados fue evidente desde 2012, pero para 2015 la presión sobre las fronteras de los países de la Unión Europea como

Grecia, Italia e incluso España, así como el número de muertos en el Mediterráneo y en las costas pusieron en alerta a los miembros de la Unión. Tan sólo en 2015 más de un millón de migrantes y refugiados llegaron a Europa, a diferencia de los 250 mil que arribaron un año antes.

Si bien el número de refugiados que llegaron a Europa parecería mucho menor a los que se ubicaron en los países aledaños a Siria, esta situación generó una nueva crisis en el seno de la Unión Europea. La respuesta de los miembros de la Unión, relativamente tardía y sólo en respuesta a fuertes críticas de organizaciones sociales ante el número de muertos en la travesía por mar, fue la de establecer cuotas para distribuir a los refugiados que ya se encontraban retenidos en los centros migratorios de países como Grecia e Italia que constituyen parte de las fronteras de la Unión Europea en el Mar Mediterráneo y que además pasaban en esos años por una situación económica y social difícil ante las medidas de restricción impuestas tras los rescates financieros.

Esta propuesta no fue bien recibida por todos los miembros, incluso hubo Estados que votaron en contra: Rumania, República Checa, Hungría y Eslovaquia. Una vez más, países de Europa Central y Oriental se opusieron a actuar en concordancia por un proyecto común. Incluso Hungría levantó una valla para frenar el ingreso de migrantes y estableció severas penas como encarcelamiento de al menos tres años a quienes ingresaran al país de manera indocumentada. Si bien en la etapa más ardua de la crisis otros Estados restablecieron controles fronterizos de manera temporal, lo que en realidad demostró la creación de la valla de Hungría y el establecimiento de las medidas contra los migrantes indocumentados fue que las acciones de este Estado contravenían las políticas y los principios de la Unión Europea, por ejemplo el derecho a solicitar asilo y, de no ser beneficiados, de ser devueltos a sus países de origen.

Aunado a lo anterior, sólo como un dato indicativo, es interesante revisar la evolución de la población de los PECO, los cuales han manifestado un descenso demográfico de 2004 a 2015, además de que su conformación poblacional, en general, demuestra índices de migrantes muy bajos, lo que hace aún menos

coherente la reacción que tuvieron ante esta crisis. El cuadro siguiente muestra la evolución de la población de los PECO desde el inicio de su transición a 2015.

CUADRO 5 Comparativo de la población de los Países de Europa Central y Oriental (habitantes)						
País	1990	1995	2003	2004	2015	Variación Porcentual 2003-2015
Bulgaria*	8,718,289	8,406,067	7,823,557	7,781,161	7,177,991	-8.25
Chipre	766,611	855,389	998,150	1,015,827	1,165,300	16.75
Eslovaquia	5,299,187	5,361,999	5,373,374	5,372,280	5,424,050	0.94
Eslovenia	1,998,161	1,989,872	1,995,733	1,997,012	2,063,768	3.41
Estonia	1,569,174	1,436,634	1,370,720	1,362,550	1,311,998	-4.28
Hungría	10,373,988	10,328,965	10,129,552	10,107,146	9,844,686	-2.81
Letonia	2,663,151	2,485,056	2,287,955	2,263,122	1,978,440	-13.528
Lituania	3,697,838	3,629,102	3,415,213	3,377,075	2,910,199	-14.787
Malta	354,170	370,433	398,582	401,268	431,333	8.22
Polonia	38,110,782	38,594,998	38,204,570	38,182,222	37,999,494	-0.54
República Checa	10,333,355	10,327,253	10,193,998	10,197,101	10,551,219	3.504
Rumania*	23,201,835	22,684,270	21,574,326	21,451,748	19,832,389	-8.074

Fuente: Elaboración propia con datos de http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2003&start=1990
* Estos países se incorporaron a la Unión Europea en 2007.

Cuadro 6 Migración en los Países Miembros de Europa Central y Oriental 2004 y 2015 (número de personas)							
País	Migración Neta		Población		Proporción		Tasa de Variación 2004-2015 (%)
	2004	2015	2004	2015	2004 (%)	2015 (%)	
Bulgaria	-16,350	-4,247	7,781,161	7,177,991	-0.21	-0.06	-71.84
Chipre	7,090	-2,000	1,015,827	1,165,300	0.70	-0.17	-124.59
Eslovaquia	-1,085	3,127	5,372,280	5,424,050	-0.02	0.06	-385.45
Eslovenia	1,719	507	1,997,012	2,063,768	0.09	0.02	-71.46
Estonia	-3,707	2,410	1,362,550	1,311,998	-0.27	0.18	-167.52
Hungría	18,162	14,354	10,107,146	9,844,686	0.18	0.15	-18.86
Letonia	-15,323	-10,640	2,263,122	1,978,440	-0.68	-0.54	-20.57

Lituania	-32,138	-22,403	3,377,075	2,910,199	-0.95	-0.77	-19.11
Malta	1,920	4,176	401,268	431,333	0.48	0.97	102.34
Polonia	-9,382	-12,792	38,182,222	37,999,494	-0.02	-0.03	37.00
República Checa	13,021	15,977	10,197,101	10,551,219	0.13	0.15	18.58
Rumania	-96,159	-46,530	21,451,748	19,832,389	-0.45	-0.23	-47.66

Elaboración propia con fuentes de Poblacion: Banco Mundial
http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?Code=SP.POP.TOTL&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y
Migracion Neta: Eurostat http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

Desde la perspectiva de la acción colectiva, podríamos ubicar la falta de compromiso de estos nuevos miembros con los objetivos del grupo, así como una postura de dejar que otros hagan el trabajo duro y asuman el compromiso de actuar para obtener beneficios que serían extensivos a todos los miembros.

Si bien los países que votaron en contra de la medida finalmente aceptaron las cuotas establecidas, procuraron retrasar su implementación. De hecho, aún a finales de 2016 la mayoría de las cuotas establecidas no se habían cubierto en la mayoría de los Estados. Todo esto nos demuestra cómo la Unión Europea se ha hecho cada vez más lenta para responder y actuar ante las crisis.

Inmerso en todos estos sucesos también debemos ubicar el referéndum propuesto por quien fue Primer Ministro de Reino Unido, David Cameron, en 2013 para definir la permanencia o salida de Reino Unido de la Unión Europea, posibilidad que se hizo más real y tangible ante la incorporación del Artículo 50 del Tratado de Lisboa. El referéndum estaba planeado para 2017, sin embargo, tanto las presiones de los euroescépticos como las mismas condiciones por las que atravesaba la Unión, jugaron para que dicha consulta se adelantara a junio de 2016. También podemos afirmar que la crisis económica, los atentados y la crisis de refugiados alimentaron el discurso de los grupos ultranacionalistas que llevaron, aunque por un estrecho margen, a una votación a favor de la salida de Reino Unido de la Unión Europea, también conocido como *BREXIT.* Este resultado tuvo como consecuencia la renuncia de David Cameron al gobierno británico, y en su lugar fue elegida Theresa May.

Entre las posibles repercusiones de este hecho, particularmente en las condiciones en las que se encontraba la Unión, estaba el contagio de que otros países miembros se promovieran consultas y solicitaran su salida del proceso de integración. Asimismo, es importante señalar que la salida de Reino Unido del mercado común no ha sido inmediata, cuenta con un plazo de dos años en los que debe llegar a un acuerdo con la Unión Europea en temas como el presupuesto ya comprometido, la situación de los habitantes europeos, entre otros. Cabe mencionar que si bien las negociaciones se iniciaron en marzo de este año, no han sido sencillas y aún queda por definir bajo qué modelo y condiciones quedará la relación de Reino Unido con la Unión Europea.

Es conocido que la participación de Reino Unido en la Unión Europea ha sido polémica, en el presente trabajo hemos mencionado cómo en diferentes momentos ha negociado no participar en algunas políticas comunitarias como en el Acuerdo Schengen, la Zona Euro y en el Tratado de Lisboa también negoció varias exclusiones; asimismo antes de que se celebrara el referéndum, David Cameron consiguió una serie de concesiones con el objetivo de promover la participación de Reino Unido en una Unión reformada y adaptada a las necesidades e intereses de los británicos. A pesar de lo anterior, los británicos decidieron dejar de formar parte de la Unión Europea.

Por último, es importante mencionar que en este periodo de crisis, atentados, crisis de migrantes y situación convulsa para la Unión Europea se ha gestado un incremento de partidos con posturas ultranacionalistas y “eurofóbicos” en varios países miembros, alcanzando cada vez más representatividad en puestos políticos, escaños en el Parlamento Europeo y en varios países miembros, lo que generó incertidumbre respecto a los procesos electorales que se realizaron en Francia y Alemania. En Francia, el voto de los electores favoreció, en la segunda vuelta, a un joven político, Emanuel Macron, y a su nuevo partido, *En Marche!*, sobre Marine Le Pen, dirigente del partido de ultra derecha, *Front National*. Cabe señalar que las declaraciones de Emanuel Macron con respecto a la Unión Europea han sido favorables, aunque reconoce la necesidad de reformas

en áreas como seguridad, migración y, por supuesto, el euro. En Alemania, Angela Merkel volvió a obtener la mayoría de votos, por lo que buscará formar alianzas para crear gobierno. La particularidad de estas elecciones fue que el partido de ultraderecha (Alternativa por Alemania) obtuvo escaños en el Parlamento alemán, lo que no sucedía desde antes del Segunda Guerra Mundial. Esto, seguramente, implicará una modificación de la política que Angela Merkel había desarrollado en años anteriores.

A lo largo de este trabajo se ha descrito cómo los países que se han ido anexando a la Unión Europea han generado demandas tanto económicas (caso de los países del Sur, España, Grecia, Portugal), de exclusión de políticas comunitarias (como Reino Unido y Dinamarca, y recientemente Polonia) o bien han actuado en contra de las determinaciones de la Unión Europea o de la mayoría del grupo (la participación de muchos de los países de Europa Central y Oriental ante la crisis de Iraq y la crisis de migrantes) y si bien no han sido los países de las últimas ampliaciones o las ampliaciones del siglo XXI quienes han entorpecido el avance de la profundización de la Unión de manera directa, sí han generado una serie de desacuerdos entre los países originarios, asimismo, se ha demostrado que el crecimiento del número de miembros ha hecho lentas y tardías las respuestas de la Unión Europea así como entre sus miembros y la dificultad de presentar una postura común ante los múltiples retos a los que se ha enfrentado la Unión en los años recientes.

Una vez más se puede coincidir con los planteamientos de Olson al señalar que el crecimiento del grupo entorpece la toma de decisiones, por lo que definir el bien colectivo resulta un tarea complicada, además de que la asociación para responder a las demandas de sus miembros resulta ser lenta, la asociación sufre un aletargamiento que puede llegar a desintegrarlo.

Por lo revisado hasta este momento, la Unión Europea ampliada presenta una serie de problemáticas que han obstaculizado continuar, hasta el día de hoy, con la profundización del proceso de integración. Lo que ha logrado la Unión no tiene paralelo en la historia contemporánea, no puede compararse con la

unificación alemana del siglo XIX, como tampoco con la federación helvética, pero los avances se han centrado en los aspectos económicos. El logro de la integración del Mercado Común, la Unión Económica y Monetaria, así como las políticas de ayuda son invaluables avances de integración pero aún quedan, tras un avance acelerado en las últimas décadas, temas pendientes.

Reconsiderando la teoría de la lógica colectiva se puede afirmar que la Unión ha visto entorpecido el logro de su objetivo en tanto que el número de miembros se ha incrementado, multiplicando la pluralidad de intereses y haciendo heterogénea su conformación. Asimismo, el beneficio colectivo no es alcanzado. Sin embargo, ¿porqué países cuyo interés no es necesariamente lograr el bien colectivo de la Unión buscan integrarse y permanecer en ella? Un ejemplo de esto ha sido Reino Unido, país que entorpeció la profundización de la integración y promovió posicionamientos y utilizó su membresía en la Unión para que lo fortalecieran en el exterior, sin embargo, es necesario mencionar que las organizaciones pueden estar integradas por miembros que ven satisfechos sus intereses sin necesidad de que su objetivo converja con el de la organización.[138] De tal manera que existe un sinnúmero de países que desearían formar parte de la Unión Europea, más por los beneficios que ésta asegura que por los compromisos. En donde se ve que el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la consolidación de una economía de mercado y los ajustes económicos y la adhesión al acervo comunitario son pequeños sacrificios comparados con los beneficios que se pueden obtener como desarrollo, democracia, y pertenecer a un "Club" que pretende tener cada vez una mayor participación en el ámbito internacional.

Ejemplo de lo anterior es el notable incremento del PIB de los 12 países que se incorporaron a la Unión Europea en 2004 y 2007, a pesar de las repercusiones de la crisis de 2008, el crecimiento de su Producto Interno Bruto es significativo, como lo muestran los cuadros a continuación, y a pesar de ello, sus posturas en

[138] Véase Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (Comps.), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.

temas políticos y sociales no han sido de compromiso con la Unión, sino que han preferido que sean otros quienes carguen con el peso de las decisiones y tomen acción, y sólo han buscado obtener los beneficios a costa de muy bajos costos relativos.

Cuadro 6
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
Países de Europa Central y Oriental que ingresaron a la UE en 2004, 2007 y Croacia en 2013
PIB, millones de dólares a precios constantes (Base 2010)

País	1990	2003	2004	2008	2009	2010	2015
Bulgaria	330,561	426,563	442,068	481,898	470,886	483,576	508,265
Chipre	12,268	20,812	21,763	25,685	25,229	25,562,	23,384
Croacia	..	53,773	55,968	65,553	60,713	59,680	58,327
Eslovaquia	..	40,608	42,375	51,440	47,429	48,016	49,073
Eslovenia	873,197	1,269,190	1,309,382	1,484,529	1,431,475	1,431,672	1,419,821
Estonia	167,129	222,760	231,505	262,304	240,614	247,814	247,418
Hungría	82,620	191,651	204,539	227,322	216,944	221,356	303,002
Letonia	23,847	43,000	44,897	52,354	49,539	52,351	60,618
Lituania	4,259	7,587	7,620	8,655	8,441	8,741	10,503
Malta	166,602	225,297	229,378	241,055	233,877	238,317	227,261
Polonia	530,560	753,256	768,552	857,163	824,869	836,439	868,309
Rep. Checa	..	63,169	66,491	90,095	85,210	89,506	101,121
Rumania	124,033	128,901	139,675	182,228	169,350	167,998	189,015

Fuente: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2003&start=1990

CUADRO 7 TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (porcentaje %) Páises de Europa Central y Oriental que ingresaron a la UE en 2004, 2007 y 2013			
	1996-2004	2004-2015	1996-2015
Bulgaria	26	34.73	69.16
Chipre	37	7.45	47.55
Croacia*	34	4.22	39.19
Eslovaquia	34	52.08	103.06
Eslovenia	37	15.81	58.15
Estonia	64	27.25	109.10
Hungría	37	13.39	55.22
Letonia	68	28.99	116.94
Lituania	60	36.34	118.17
Malta	32	37.83	81.97
Polonia	37	51.71	107.96
República Checa	19	29.78	54.83
Rumania	21	35.32	63.35

Fuente: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2003&start=1990
*Croacia ingresó a la UE en 2013.

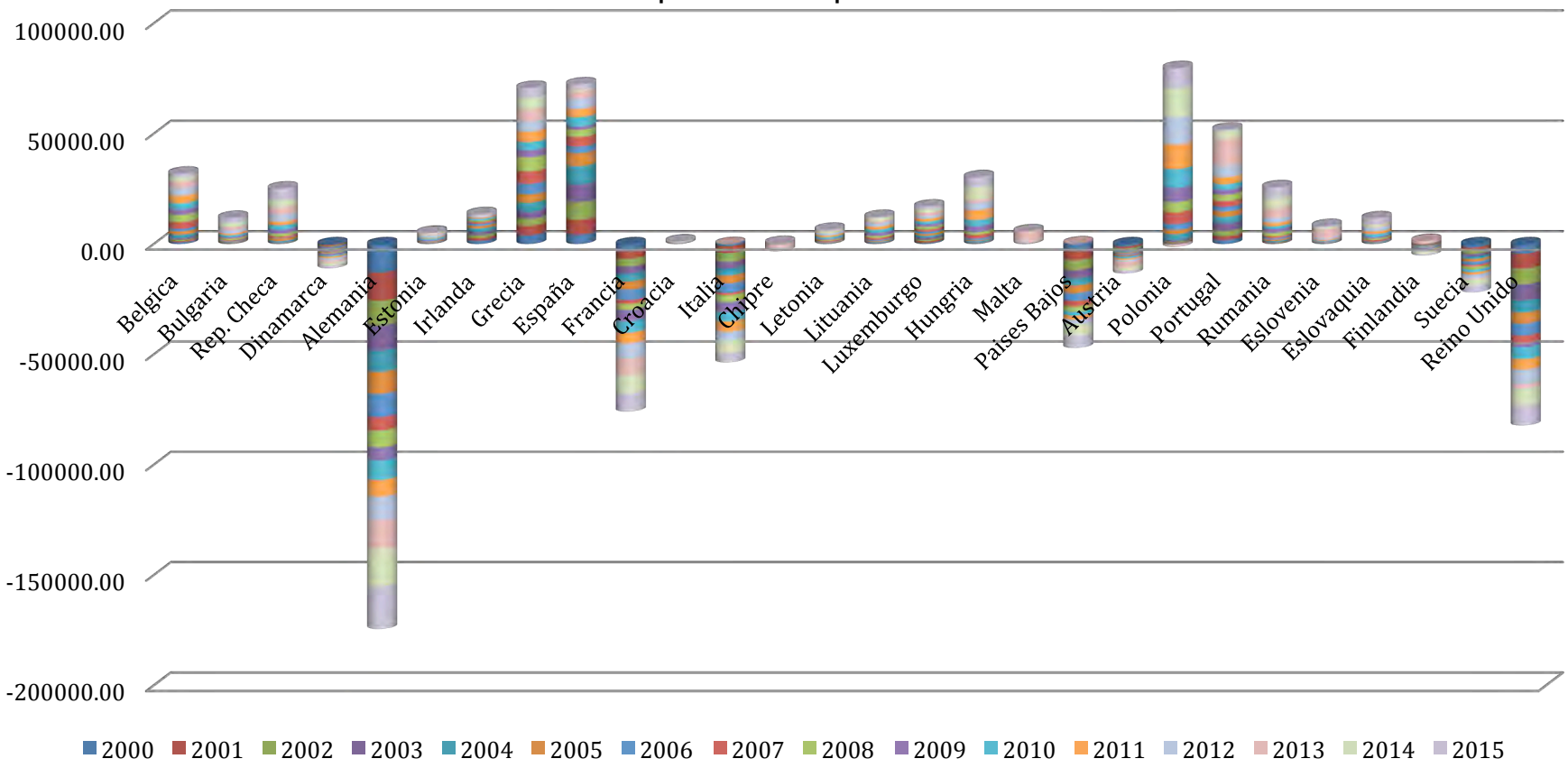
Sin embargo, la Unión habrá de considerar hasta dónde puede sacrificar crecimiento en aras de alcanzar la integración política y un posicionamier internacional que le permita ser un contrapeso a Estados Unidos u otros Estad en la política internacional, así como una opción de modelo ante el proce globalizador.

Reiteramos en este capítulo cómo el incremento de los países miembr atomiza los beneficios y dificulta llegar a acuerdos y tomar decisiones. heterogeneidad se manifiesta en los intereses de los Estados miembros, así cor en los niveles económicos que obligan a la Unión a tener un número pequeño contribuyentes netos y más de diez países cuyos requerimientos los convierten receptores netos de recursos. Ante esta situación, los problemas a resolv distraen la atención de los temas que pudieran llevar a la Unión a una may integración y a desarrollar un papel importante en el ámbito internacional. De igu manera, tenemos que existe una mayor posibilidad de veto a través de l alianzas entre países cuyo interés no coincida con la profundización de la Unió multiplicando el tiempo y desgaste en las negociaciones, así como un futuro posible desencanto por establecer nuevas metas para la integración.

En la gráfica 2 podemos distinguir los países que son contribuyentes netc que si bien reciben financiamiento del presupuesto europeo, es mucho más lo q aportan al mismo, y podemos distinguir que de los 28 miembros, han sido ocho l que desde 2000 han sido constantes en aportar más al presupuesto europeo apoyo al resto de los países.

En tanto que en el Cuadro 8 podemos ver que la mayoría de los países Europa Oriental y Central que se adhirieron a la Unión Europea han tenido u significativa disminución en lo que se refiere a la exclusión social y a personas riesgo de pobreza, lo que nos da otra señal de los beneficios que representa pa ellos su membresía a la UE.

Gráfica 2
Saldo Presupuestal Total por País 2000-2015



Elaboración propia con datos de Eur-Lex y diarios oficiales de la Union Europea. Presupuesto en en Línea; EUR-Lex; http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm; Consultado el día 20 de enero del 2017. Interactive EU Expenditure and Revenue 2007-2013 http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm consultado el dia 20 de enero del 2017. El saldo hace referencia a las aportaciones que cada Estado hace al presupuesto europeo y lo que recibe del mismo a través de fondos estructurales u otros mecanismos.

	Cuadro 8 Personas en Riesgo de Pobreza y Exclusión Social Países de Europa Central y Oriental											
Periodo	**2004-2015**											
Unidad	**Miles de Personas**											
País	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Bulgaria	**	**	4,734	4,663	3,421	3,511	3,719	3,693	3,621	3,493	2,909	2,982
Chipre	**	188	193	195	181	188	202	207	234	240	234	244
Eslovaquia	**	1,724	1,439	1,152	1,111	1,061	1,118	1,112	1,109	1,070	960	963
Eslovenia	**	362	343	335	361	339	366	386	392	410	410	385
Estonia	352	347	293	293	291	312	289	307	311	313	338	315
Hungría	**	3,185	3,121	2,916	2,794	2,924	2,948	3,093	3,272	3,398	3,097	2,735
Letonia	**	1,027	927	765	740	808	798	821	731	702	645	606
Lituania	**	1,400	1,217	967	910	943	1,068	1,011	975	917	804	857
Malta	**	81	78	79	81	82	86	90	94	99	99	94
Polonia	**	17,080	14,938	12,958	11,491	10,454	10,409	10,196	10,128	9,748	9,337	8,761
República Checa	**	1,988	1,832	1,613	1,566	1,448	1,495	1,598	1,580	1,508	1,532	1,444
Rumania	**	**	**	9,940	9,115	8,795	8,425	8,265	8,673	8,392	8,043	7,435

Fuente: Riesgo de Pobreza y Exclusion Social Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
** Dato no disponible

CONCLUSIONES

A lo largo de su historia, la integración europea había combinado dos procesos de manera más o menos exitosa, la profundización y la ampliación; en el sentido de que al asimilar a nuevos miembros, también se lograba profundizar y avanzar en la consolidación de políticas y de instituciones supranacionales; sin embargo, la dinámica había sido de incorporar a un máximo de tres Estados en cada ocasión,[139] pero a partir de la desintegración del bloque socialista en los años noventa, se perfiló la integración de más de diez países que pertenecieron a dicho bloque.

De ello, surgió la hipótesis que dio origen al presente trabajo, en la cual se plantea que la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental tendría como repercusión un freno en la profundización del proyecto de integración, por lo que el objetivo general fue analizar tanto las diferencias de la ampliación a Europa Central y Oriental de 2004 y de 2007 y sus efectos sobre el proceso de integración.

Para entender los efectos de esta ampliación recurrimos a la lógica de la acción colectiva planteada por Mancur Olson en el análisis de la ampliación de la Unión Europea al Este obtuvimos lo siguiente:

1) La acción colectiva es una asociación o agrupación para alcanzar un bien común, que en el caso de la Unión Europea en sus inicios fue la reconstrucción económica, industrial, política e incluso social de los países fundadores

[139] Hacemos mención de que las ampliaciones anteriores a la de 2004 se realizaron en grupos de tres países en cada ocasión. En los casos de Grecia, España y Portugal, a pesar de que Grecia se integró al proceso en 1981 y España y Portugal lo hicieron en 1986, lo consideramos como una ampliación de tres países ya que comparten características políticas y económicas similares, fueron países que antes de su incorporación al proceso europeo tuvieron regímenes dictatoriales y las condiciones económicas de los tres países eran deficientes, lo que les permitió recibir fondos europeos para promover su desarrollo; retomando con esto lo que señalamos en la página 55 de este trabajo.

(Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo); el mantenimiento de la paz y el desarrollo, pero conforme ha evolucionado alcanzar un mayor nivel de integración se convirtió en un bien común, en tanto que esto proporcione beneficios a los miembros.

2) La acción colectiva no es natural, es decir, la formación de grupos para la obtención de un bien común no es una actividad normal en las sociedades; lo que nos lleva a reflexionar acerca de que el inicio de la integración europea, a pesar de diversas propuestas planteadas en el pasado así como intentos por medios bélicos y de otra índole, sólo fue posible después de la Segunda Guerra Mundial ante la devastación generada en Europa y la necesidad de reconstrucción física, económica y social de los países europeos, sólo entonces fue que la propuesta de estrechar los vínculos más allá de las relaciones diplomáticas y comerciales pudo enraizarse y generar los acuerdos que dieron inicio al proceso de integración. Por lo que en un momento dado la asociación puede disolverse, sobre todo si el objetivo común ya no satisface a algunos miembros o bien si los incentivos resultan no ser atractivos para algunos de sus integrantes.

3) La acción colectiva implica sacrificio de tiempo e inversión de dinero, que en ocasiones resulta mayor que el beneficio a obtener. En este sentido, cabe mencionar que el tiempo invertido por los países europeos se ha dado tanto en la creación del proyecto, las negociaciones para alcanzar acuerdos así como el fortalecimiento de instituciones. En tanto que la inversión de dinero se identifica actualmente en las aportaciones que hacen los países miembros para conformar el presupuesto europeo.

4) El bien alcanzado se aplicaría a todos los miembros. En este sentido, los Fondos Estructurales son una forma de distribuir no sólo entre los países miembros sino incluso entre las regiones que los conforman, recursos para el

desarrollo de infraestructura, empleo, desarrollo de actividades específicas como la pesca o la agricultura, desarrollo de tecnología, entre otros, beneficiando así a los miembros que lo requieran. Otro de los elementos que podrían considerarse como un bien que se aplica a todos los miembros de la UE es haber alcanzado la paz, mayor presencia internacional al contar con el apoyo de un grupo de 28 países miembros, beneficiarse de los acuerdos de libre comercio negociados directamente por la UE con terceros países, participación en la toma de decisiones, la libre circulación en el territorio europeo, entre otros. La mayoría de los países miembros de la UE cuentan con una mayor presencia internacional al pertenecer a este proceso que por sí solos, tanto en foros internacionales como en negociaciones comerciales, su pertenencia les permite obtener beneficios y presencia, además de que dentro del grupo pueden hacer una serie de demandas para que este organismo negocie a favor de las mismas, sobre todo en los ámbitos en los que actúa como un actor internacional, tal es el caso de las negociaciones comerciales.

5) El beneficio individual resulta mínimo en comparación con el esfuerzo invertido, en tanto que el beneficio será para todos los miembros, más allá de quien haya puesto en marcha la iniciativa o realizado el mayor esfuerzo. En este sentido, es conocido que hay países que por el tamaño de su economía, por decisión y compromiso con el proyecto realizan una mayor inversión que otros, tal es el caso de los países que en el balance final el monto que aportan al presupuesto europeo es mayor de lo que reciben en forma de fondos, apoyos o políticas.

6) De acuerdo a la Acción Colectiva, los individuos racionales, en grupos grandes, dejarán que otros hagan la inversión lo que se define como el “polizón”. En este sentido es conocido el esfuerzo de Francia y Alemania por mantener y promover la integración europea.

7) Existencia de incentivos colectivos. En la Unión Europea se podrían identificar como incentivos colectivos algunos de carácter político y otros de carácter económico, además de que podemos identificar cuáles son los que resultan atractivos para los países fundadores y cuáles resultan ser de especial interés para los países de reciente ingreso o los candidatos.
   a) Incentivos colectivos de la UE: Pertenecer a un mercado de más de 508.5 millones de habitantes en 28 países[140].
   b) Libre movilidad de personas y trabajadores. Estos incentivos permiten el desarrollo económico de los países miembros, a través de la consolidación del mercado común y el libre movimiento de uno de los factores de capital que es el de la fuerza de trabajo.
   c) Apoyos para el desarrollo de infraestructura, industrialización y desarrollo económico. Estos incentivos, si bien incluyen a los países de mayor antigüedad en el proceso, son de especial interés para los países de reciente ingreso, así como para los candidatos.
   d) Pertenecer a una potencia económica internacional, así como a un grupo con un peso político, económico y social internacional específico, mucho mayor que el de un solo Estado en el ámbito internacional; asimismo, es la pertenencia a un grupo de países desarrollados.
   e) Para los países de Europa Central y Oriental y los actuales candidatos, debemos considerar además dentro de los incentivos colectivos: el apoyo para el desarrollo de instituciones democráticas, la transición a economías de mercado a través de instrumentos como el ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión) o el PHARE (Polonia-Hungría Ayuda para la Reconstrucción Económica); la ya mencionada libre movilidad de personas (a pesar de los periodos de transición que se establecieron para algunos de ellos, como el caso de Rumania y Hungría), y por supuesto, los incentivos colectivos mencionados antes, tales como pertenecer a un grupo

[140] Población reportada en los 28 países a inicios de 2015, ec.europa.eu/urostat/statistics-explained/index.php/population_statistics_at_regional_level/es.

de economías desarrolladas con presencia internacional, el desarrollo de zonas económicas que logren contener el flujo migratorio hacia países más desarrollados y la contención de cualquier posible iniciativa rusa de volver a ejercer presión sobre los gobiernos de los países exsocialistas europeos. A este respecto es significativo mencionar las sanciones de la Unión Europea a Rusia tras la invasión a Crimea.

8) De acuerdo a lo que hemos revisado sobre la acción colectiva planteada por Olson, otro de los elementos a considerar es el cambio de la participación de los grupos conforme se incrementa el número de sus miembros. Si bien la UE ha tenido periodos de crisis, en cada ampliación ha incorporado nuevos temas en sus tratados y por ende en su participación en el exterior, pero ha sido a partir de la incorporación de diez miembros de Europa Central y Oriental que se ha suscitado un cambio sustantivo en la dinámica de su propia toma de decisiones.

9) La existencia de los incentivos selectivos son los que impulsan la acción colectiva. Existen dos tipos de incentivos, los incentivos selectivos positivos (premio) y los negativos (castigo), los cuales pueden ir desde lo intangible (descrédito, censura, en caso negativo) a lo tangible (penalizaciones, impuestos o restricciones económicas), en el caso de la UE podríamos mencionar por ejemplo las políticas de austeridad que fueron exigidas a Grecia tras la revelación de su crisis económica, pero en este caso en particular por no haber cumplido y respetado principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sobrepasar el índice de deuda acordado; y lo mismo sucede para los incentivos positivos, donde los intangibles podrían identificarse con el reconocimiento o el liderazgo, y los tangibles con la participación de dividendos o, en el caso que nos ocupa, un desarrollo económico importante. Sin embargo, la aplicación de estos incentivos tiene dos restricciones:

a) Tienen mayor aplicabilidad en los grupos pequeños o en aquellos que se subdividen en pequeñas federaciones, asegurando la participación de los miembros en la toma de decisiones y para alcanzar acuerdos; y
b) Su aplicación está limitada por la heterogeneidad. Entre más heterogéneo sea un grupo, menor será la probabilidad de reconocer y aplicar dichos incentivos. Una mayor homegeneidad en el grupo permite mantener a un grupo unido y facilita establecer lo que se buscará como bien colectivo, por lo tanto, a mayor heterogeneidad existe menor posibilidad de consenso y por lo tanto menor es la posibilidad de la acción colectiva.
c) En grupos heterogéneos resulta difícil establecer los incentivos selectivos, en tanto que habrá miembros que no cumplan su parte, por lo que la aplicación de un incentivo negativo derivará en la renuncia de un miembro al grupo. Al respecto, en la actual situación de la Unión Europea podemos señalar que algunas de las reformas asentadas en el Tratado de la Unión Europea, en vigor desde 2009, ponen de manifiesto la complejidad que ha significado la ampliación a 12 países de Europa Central y Oriental. Asimismo, es en este Tratado que por primera vez se establece la posibilidad de que un miembro abandone al grupo.

    Por un lado, identificamos que los países de las últimas ampliaciones, al no contar con una tradición de instituciones democráticas ni con una economía de mercado sólida, generan heterogeneidad entre los miembros de la UE. Asimismo, el número de miembros se incrementó drásticamente en tan sólo diez años, lo que ha dificultado las negociaciones y alcanzar consensos, de ahí las modificaciones establecidas tanto en el Tratado de Niza de 2001 como en el Tratado de Lisboa (2009).

10) Se hace necesario establecer mecanismos o una serie de reglas para facilitar el proceso de toma de decisiones diferentes al consenso, lo que Olson denomina como “procedimientos constitucionales” tales como la mayoría relativa, mayoría absoluta o mayoría cualificada. De hecho, la Unión Europea

ha transitado del consenso a la doble mayoría cualificada, e incluso en la actualidad cuenta con estos mecanismos en temas diferentes. Sin embargo, Olson advierte respecto a estos mecanismos en cuanto a que si bien lo que se busca es el mayor beneficio al menor costo, en el grupo se generan resentimientos en tanto que lo que unos pierden, otros lo ganan. Lo que ha sido evidente en muchas de las negociaciones que se desarrollan en la UE es que, sobre todo en los últimos años, han derivado en desacuerdos entre los miembros, como lo hemos revisado en este último capítulo.

De esta manera, la acción colectiva nos ofrece una serie de elementos para comprender la complejidad que ha generado la ampliación al Este, tanto el número de integrantes como la heterogeneidad han ocasionado división en la Unión Europea.

El creciente número de miembros hizo necesario modificar el procedimiento para la toma de decisiones, lo que ha generado cierta incomodidad para países que no están de acuerdo con las decisiones acordadas; el caso de la crisis de los migrantes resulta ilustrativa ante la reticencia de algunos países para hacer efectivas las medidas acordadas.

A pesar de todos los conflictos, los países de Europa del Este no se deciden a seguir el camino de Reino Unido de la salir de la Unión Europea, ya que son beneficiados económicamente y mantienen cierta presencia internacional, es decir, se benefician del proyecto sin hacer esfuerzos por conservar o avanzar en la integración, por lo que podrían identificarse con el “polizón” que se beneficia sin hacer esfuerzos a favor del proceso.

Asimismo, es significativo que a pesar de la crisis, sigue habiendo países interesados en participar y beneficiarse de la Unión Europea. El beneficio individual resulta mínimo en comparación con el esfuerzo invertido, tal podría ser el caso de Alemania o de Francia ya que ambos son países que siguen promoviendo la permanencia de la Unión, contribuyen al presupuesto europeo y el beneficio, tanto económico como político, no resulta ya ser mayor que la inversión

hecha. Si bien Alemania es reconocida como uno de los países líderes de la integración, su prestigio internacional o peso político está en función de lo exitoso o no de la Unión Europea; conforme ésta ha entrado en crisis, Alemania y Francia han perdido presencia política en tanto que han de atender y resolver la crisis regional.

De inicio, la ampliación a Europa Central y Oriental se presentaba como un caso particular en la historia de la integración europea por el número de países a integrarse además de la disparidad económica así como las diferencias políticas e institucionales, asuntos que los países del Este europeo debieron reformar antes de su adhesión. El interés por realizar las modificaciones necesarias para esta ampliación siempre estuvo presente, sin embargo, como hemos visto, diversos factores han incidido en el freno a la profundización de la UE, entre los cuales no puede omitirse la disparidad de intereses y compromiso de los países miembros de la UE antes de 2004 y los que se integraron después.

Bibliografía y cibergrafía

- _____, *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario,* 14ª edición actualizada, Técnos, Madrid, 2009, 640 pp.

- _____,"Estrepitoso fracaso de la Cumbre Europea de presupuesto" en *Deutsche Welle*, 18 de junio de 2005, versión electrónica:, http://www.dw.com/es/estrepitoso-fracaso-de-la-cumbre-europea-de-presupuesto/a-1620307, consultado 14 de noviembre de 2013.

- Ahijado Quintillán, Manuel, "Europeos eminentes predecesores de la visión de Europa en la historia de las ideas" en *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide, España, 2000, 339 pp.

- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, 870 pp.

- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *"Una Europa". Su proceso constituyente 2000-2003*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, 341 pp.

- Aldecoa Luzárraga, Francisco y Mercedes Guinea Llorente, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa,* Marcial Pons, Madrid, 2010, 417 pp.

- Andriantsimbazovina, Joël y Christophe Geslot (éd.), *Les Communautés et l' Union Européennes face aux défis de l' élargissement;* La documentation Française, France, 2005, 620 pp.

- Arce Rodríguez, Lourdes (Coord.); *El Tratado de Lisboa para la Europa del siglo XXI,* Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2013, 163 pp.

- Arriola, Joaquín y Luciano Vasapollo; *La recomposición de Europa. La ampliación de la Unión Europea en el contexto de la competencia global y las finanzas internacionales,* El viejo topo; España, 2004, 159 pp.

- Barbé, Esther, *¿Existe una brecha transatlántica?: Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Iraq*, La Catarata, Barcelona, España, 2005, 238 pp.

- Barbé, Esther; *Relaciones Internacionales,* Tecnos, España, 2015, 3ª. Edición, 413 pp.

- Batlle, Albert (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, España, 2001, 2ª ed., 277 pp.
- Berend, Ivan T., *Europa desde 1980,* FCE, México, 2013, 319pp.
- Boillot, Jean Joseph, *L'Union européenne élargie. Un défi économique pour tous*, La Documentation Française, Paris, 2003, 190 pp.
- Calduch Cervera, Rafael, "Efectos políticos, sociales y económicos de la ampliación de la Unión Europea" presentado en las *XIX Jondas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, realizadas en Santander, España, 20 y 21 de septiembre de 2001, 84 pp.
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar; *La constitucionalización de Europa,* UNAM, México, 2004, 124 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez, *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2000, 468 pp.
- Consejo Económico y Social, *Informe 1/2008. Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España. Sesión ordinaria del Pleno de 23 de enero de 2008*, CES, Madrid, marzo de 2008 en http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0108 consultado el 19 de febrero de 2017
- Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia*, *Consejo Europeo de Copenhague,* 21-22 de junio de 1993, 46pp.
- Del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (Coords.); *Teorías de las Relaciones Internacionales,* Tecnos, España, 2015, 376 pp.
- Del Arenal,Celestino *Introducción a las relaciones internacionales,* Técnos, 4ª. Edición, 2007, 477 pp.
- Delpèche, Thérèse, *L' Ensauvagemente. Le retour de la barbarie au XXIème Siècle,* Grasset et Fasquelle, Paris, 2005, 366 pp.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales,* Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, 592 pp.
- Du Réau, Elisabeth; *L' élargissement de l' Union Européenne. Quels enjeux? Quels défis?,* Presses de la Sorbonne Nouvelle, France, 2003, 232 pp.

- Fernández Navarrete, Donato, *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro,* Delta Publicaciones Universitarias, Madrid, 2010, 396 pp.
- Fitoussi, Jean-Paul et Jacques Le Cacheux, *L' État de l'Union Européenne 2005. Constitution, Élargissement, Turquie*, Fayard/Presses de Sciences Po, Francia, 2005, 251 pp.
- Fournier Conde, Gonzalo, "El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales" en *La Europa de 27 Estados: El futuro de la UE después de Niza*, Escuela Diplomática, núm. 6, Madrid, Diciembre 2001, 90 pp.
- Fundació Pere Ardiaca, *Maastricht y el futuro de Europa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1997, 151 pp.
- Gnesotto, Nicole, *Europa y el poder,* Bellaterra, Barcelona, 1999, 125 pp.
- Haas, Ernst B., *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization,* Stanford University Press, Stanford, California, 1964, 595 pp.
- Haenel, Hubert y François Sicard, *Enraciner l'Europe*, Editions du Seuil, Paris, 2003, 184 pp.
- Haroche, Pierre; *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromise internationaux et quête de démocratie;* Ed. Economica, France, 2009, 116 pp.
- Henderson, Karen (Ed.); *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union,* Philadelphia, 1999, 307 pp.
- Llenderrozas, Elsa (coord.); *Relaciones Internacionales. Teorías y debates,* Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 2013, 325 pp.
- Macek, Lukás, *L'élargissement met-il en péril le projet européen?*, La Documentation Française, Paris, 2011, 171 pp.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Técnos, Madrid, 2002, 731 pp.
- Mariscal, Nicolás, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, 366 pp.
- Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coords.), *Historia de la integración Europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2001, 293 pp.

- Mitrany, David, “The Functional Approach to World Organization” en *International Affairs*, vol. 24, No. 3, Blackwell Publishing, Royal Institute of International Affairs, Jul., 1948, pp. 350-363 en hhttp://www.jastor.org/stable/3018652, consultado el 06/08/2012.

- Moravcsik, Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergubernamentalist Approach” en *Journal of Common Market Studies*, Harvard University, Cambridge, vol. 31, núm. 4, 1993, pp. 414-464.

- Moravcsik, Andrew; *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Cornell University Press, USA, 1998, 514 pp.

- Nieto Solís, José Antonio, *La union Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa,* Ediciones Pirámide, Madrid, 2001, 263 pp.

- Nugent, Neill (Ed); *European Union Enlargement,* Palgrave Macmillan, Great britain, 2004, 312 pp.

- Olson, Mancur; *Poder y propesridad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas,* Siglo XXI de España Editores, España, 2001, 249pp.

- Olson, Mancur; *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*; Yale University Press, New Heaven and London; 1982, 273 pp.

- Pellicer, Olga (coord.), *La Unión Europea de los veinticinco: una Mirada restrsopectiva,* Miguel angel Porrúa/Universitat Autònoma de Barcelona/ITAM, México, 2005, 162 pp.

- Petschen, Santiago, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder,* Universidad Complutense de Madrid/UNISCI/Plaza y Valdés, México, 2005, 174 pp.

- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (Comps.), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, 580 pp.

- Reinares, Fernando y Llamazares, Iván; *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo blanc, Valencia, 1999, 316 pp.

- Ricard, Philippe y Rafaële Rivais, «Le budget de l’Union, autre grande bataille comunautaire » en *Le Monde,* 5 de abril de 2005,

http://www.lemode.fr/europe/article/2005/04/04/le-budget-de-l-u…communautaire_634973_3214.html?xtmc=budget_europeen_pac&xtcr=274, consultado el 12 de enero de 2017, y Philippe Ricard, «La prochaine crise portera sur le budget de l'Union élargie» en *Le Monde,* 30 de mayo de 2005, http:// http://www.lemode.fr/europe/article/2005/05/30/la-prochaine-crise…e-l-union-elargie_655996_3214.html?xtmc=budget_europeen_pacS&xtcr=7 consultado el 12 de enero de 2017.

- Ricard, Philippe, "Les principaux enjeux de la négociation budgetaire", en *Le Monde,* 13 de junio de 2005, http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/06/13les-principaux-enj…ation-budgetaire_661423_3214.html?xtmc=budget_europeen_pac&xtcr=17

- Rodríguez Suárez, Pedro Manuel; *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea,* FCE-Universidad Iberoamericana, México, 2006, 341 pp.

- Roy, Joaquín y Roberto Domínguez (Coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Plaza y Valdés, UNAM, México, 2001, 355 pp.

- Schimmelfennig, Frank, Ulrich Sedelmeier; *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches;* Routledge, Great Britain, 2005, 299 pp.

- Sidjanski, Dusan, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, España, 1998, 484 pp.

- Termes, Rafael, "Los retos de la ampliación, los Fondos Estructurales y las Reformas Estructurales", trabajo incluido en el Libro Marrón de los Empresarios sobre "El papel de España en una Unión Europea ampliada", febrero de 2002 en http://web.iese.edu/rtermes/acer/acer55.htm consultado el 27 de marzo de 2017.

- Truyol y Serra, Antonio *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 1999, 409 pp.

- Tsoukalis, Loukas, *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea;* Paidós, barcelona, 2004, 287 pp.

- Verheugen, Gunter, *Ampliación de la Unión Europea. Una oportunidad histórica*, Comisión Europea, representación en España, Madrid, 2002, 47 pp.

- Vieira Posada, Edgar, "Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de la teorías de Relaciones Internacionales" en *Papel Político,*

núm. 18, diciembre de 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Consultado en: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?icve=77720389010.

- Ziller, Jacques; *L' Union Européenne. Edition Traité de Lisbonne;* La documantation Française, Paris, 2008, 215 pp.