



MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Fabio Sánchez y Nicolás Liendo
Editores



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA



Serie
interés general
Política

Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales / Editores Fabio Sánchez y Nicolás Liendo; autores Sergio Ángel ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.

305 p.

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

I. CIENCIAS POLÍTICAS - MANUALES 2. RELACIONES INTERNACIONALES – MANUALES I. Ángel, Sergio II. Sánchez, Fabio, comp. III. Liendo, Nicolás, comp. IV. Título

320 ed. 22

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

© Universidad Sergio Arboleda

Editores

© Fabio Sánchez, Nicolás Liendo

Autores

© Sergio Ángel, Rodrigo Losada,
José Rivas, Diego Martínez,
Patricia Muñoz, Marcela Valencia,
Fabio Sánchez, Clara Acosta,
Catherine Ortíz, César Niño,
Mario Aller, Jaime Ariza,
Alejandro Cardozo

Asistente Editorial

Camilo González

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

doi: [https://doi.org/10.22518/
book/9789585511972](https://doi.org/10.22518/book/9789585511972)

Primera edición: agosto de 2020

Fondo de Publicaciones de la
Universidad Sergio Arboleda

Diseño y diagramación:

Maruja Esther Flórez Jiménez

Fotografía de la Portada:

Salón Libertador Simón Bolívar.

Créditos: Fotos Institucionales,
Organización de Estados Americanos
(OEA) Washington D.C.

[http://www.oas.org/OASpage/Photos/
photo_institucional/MNBSBolivar.jpg](http://www.oas.org/OASpage/Photos/photo_institucional/MNBSBolivar.jpg)

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Impresión:

DGP Editores.

Bogotá, D.C.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Licencia de uso:



Esta licencia permite descargar y compartir las obras publicadas en este libro, sin modificaciones ni uso comercial.

NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN
DE LA INTEGRACIÓN HASTA LA UNIÓN
EUROPEA

*Mario Aller**

Introducción

La Unión Europea tal como la conocemos hoy es un objeto extraño. Uno que si bien comenzó con aspectos de mera organización internacional combina hoy como resultado de su evolución tanto aspectos de organización internacional como algunos más similares a los de un estado. Hace más de medio siglo, los visionarios y líderes políticos se unieron para promover y asegurar la estabilidad económica y política para garantizar la paz a largo plazo en Europa. Desde entonces, muchos otros han seguido sus pasos, esforzándose por desarrollar esta visión a través de tratados sucesivos.

Tal cual la recordamos hoy, la integración europea comienza en la década de 1950. Sin embargo, antes de eso uno puede encontrar raíces intelectuales y concretas para el proyecto. La idea de Europa es más antigua que el siglo XX. ¿Qué es Europa? Europa como la concebimos y entendemos hoy no es sino un cruce de caminos. El sentimiento de un terreno común, entre ciertas formas de vida,

* Profesor Asistente. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: mario.aller@usa.edu.co

la herencia intelectual, legislativa y religiosa griega y romana, el cristianismo y el resultado de varios intentos políticos fallidos de integrar el continente han sido los mimbres sobre los que se construye la Unión Europea.

Este breve texto trata de arrojar luz sobre el dónde, el cómo y el porqué existe la necesidad de un grupo de países de ceder parcelas de su independencia y soberanía políticas para formar una unidad y busca ser una introducción para cualquiera, estudiante o público general, que desee aproximarse a la pregunta de ¿Por qué existe la Unión Europea?

Una moderna idea de la unidad de Europa

Podemos trazar hasta el siglo XVIII la idea de la vinculación entre el futuro de Europa y la idea de una unidad de pueblos libres. Aparecieron, y se hicieron ya casi que dominantes al hablar de Europa, conceptos como libertad, democracia y paz. Immanuel Kant ha pasado a la historia de las Relaciones Internacionales por su publicación en 1795 de la obra “Sobre la paz perpetua. Un Ensayo Filosófico” (Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf su edición original en alemán), más no fue el primero en tratar el asunto (Cavallar, 2015). Jean-Jacques Rousseau en 1756-1758 y el abate de Saint-Pierre en 1713 trataron el tema antes que él en el mismo siglo XVIII, mas todos ellos son gregarios de la idea del monarca Jorge de Podiebrad y su “Tratado sobre el establecimiento de una paz entre la Cristiandad”.

Más adelante, ya en el siglo XIX, sería Claude-Henri de Saint-Simon (pionero entre los pensadores utópicos surgidos en respuesta a la Revolución Francesa y su distopía posterior) quien escribiría un persuasivo ensayo acerca de qué hacer con aquella Europa que Napoleón había sacudido desde sus cimientos y los convocados al Congreso de Viena querían restaurar. En este, titulado “Sobre la reorganización de la sociedad europea” con el sugestivo subtítulo “Sobre la necesidad y sobre los medios de unir los pueblos de Europa en un solo cuerpo político, conservando cada uno su independencia nacional”, Saint-Simon llama a sus contemporáneos a escapar de la estrechez de sus intereses particulares por la organización de una Europa administrada por un parlamento común (Foufoulas, 2014). Si esta propuesta garantiza a Saint-Simon su lugar en el panteón de los pioneros de la idea europea, la originalidad de su problemática va mucho más allá de los límites. Más que el anunciador del Parlamento Europeo o el promotor de una alian-

za anglo-francesa, Saint-Simon quiere ser el profeta de una confederación europea de la que cada miembro pueda ser realmente feliz solo buscando su felicidad en la de sus vecinos.

El surgimiento y predominancia del nacionalismo desde mediados y durante la segunda mitad del siglo XIX no fue especialmente buena para la idea de una Europa unida tal cual se considera hoy. Aun así, y aunque ambigua, la idea de una federación o confederación de estados o pueblos liberados de los grilletes de la autocracia se mantuvo (Riemenschneider, 2006). El posterior advenimiento de la “Gran Guerra” (Primera Guerra Mundial, 1914-18), pensada como una guerra civil europea, no fue sino el catalizador para que las ideas de la unidad europea comenzasen a resurgir (Hobsbawm, 1990).

Supervivencia del idealismo

Sin embargo, no fue hasta la Gran Guerra de 1914 que la simple ecuación de Europa y la civilización dejó de existir como idea dominante. ¿Podría alguien estar tan loco como para seguir creyendo en el progreso ininterrumpido y en los valores de la llamada civilización después del infierno de Verdún? Europa se asoció con la degeneración y el declive. Sin embargo, incluso este sentimiento de desesperación, que conmovió a tantos, fue una forma de autoconciencia europea.

La Primera Guerra Mundial envió a millones de jóvenes a su matanza; pero además, en los frentes de origen, las poblaciones enteras de los países en guerra fueron movilizadas e involucradas en un grado desconocido. Esto tuvo graves repercusiones ideológicas. Los valores del liberalismo del siglo XIX se hicieron a un lado cuando la histeria de la guerra se apoderó del pensamiento social en sentido *top-bottom*. Los nacionalistas vieron en la guerra la oportunidad de purificar la nación y encontrar una nueva comunidad espiritual por encima de los pequeños conflictos de la vida cotidiana. La auto adoración nacional y el llamado a la unidad llevaron a demandas de disciplina y hombres fuertes (Vezyroglou, 2006).

En este interludio de entreguerras, no se debe pensar que la idea de una Europa Unida quedó relegada al olvido. Si bien hubo ideas como la “*Mittleuropa*” de Friedrich Naumann, hubo otros como Coudenhove-Kalergi

quienes tenían una idea más bien opuesta. Imaginaba Naumann una Europa de posguerra con dos “murallas” de carácter económico y militar que se extienden de norte a sur a través del continente, una entre Alemania y Francia, la otra en algún lugar entre Alemania y Rusia (Brechtefeld, 1996). En sentido contrario, Coudenhove-Kalergi creía que sólo una Europa unida podría superar los problemas, no ya de posguerra sino los que habían conducido a la misma guerra. Tenía grandes esperanzas de que el programa de paz de Woodrow Wilson y en la Liga de las Naciones, pues pensaba que aseguraran un mundo mejor y pacífico. De todos modos, pronto se sintió decepcionado. Su enfoque fue esencialmente político. La necesaria modernización del sistema político de Europa debería consistir en una cooperación a gran escala en lugar de la anarquía tradicional, ya que el progreso técnico había hecho obsoletos a los estados pequeños y conflictivos. Incluso las llamadas grandes potencias europeas ya eran insuficientes, ya que el mundo estaba a punto de dividirse en campos de poder globales. Las viejas potencias europeas fueron reemplazadas por potencias mundiales organizadas a nivel federal, como se podía ver en Estados Unidos, en la nueva Rusia soviética y en el Imperio Británico (Saint Gille, 2003).

La imperfecta consecución de la idea de la unidad de Europa

Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-45), algunos actores políticos abogaban por la creación de un modelo federalista de estados, a semejanza de los EE.UU., mientras que otros hablaban de establecer lazos de solidaridad o cooperación entre estados. Dentro de los primeros es conveniente recordar a Coudenhove-Kalergi, mientras que en el segundo grupo encontramos nombres como Robert Schuman, Jean Monet o incluso Winston Churchill. Estos últimos no sólo hablaban de establecer lazos de solidaridad o cooperación entre estados, sino que ya dejaba vislumbrar una ambición de unidad progresiva en los ámbitos económico y político.

Ambas ideas antes introducidas fueron exitosas, cada una a su manera. Aquellos que propugnaban por un modelo de estados independientes, que para el logro de unos objetivos concretos se unieran en una especie de federación, lograron en 1949 que se crease la organización internacional que conocemos como el Consejo de Europa (CoE). Los otros, aquellos que ambicionaban una mayor identificación interestatal lograda a través de la coope-

ración entre estados originalmente diferentes, hicieron eclosión en 1951 con la creación de la CEECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), con un tratado que tendría vigor por 50 años (hasta 2002). Esta organización, la CEECA es el antecedente directo más antiguo de la actual Unión Europea.

Las situaciones que favorecieron la realización de ambas vías de cooperación antes mencionadas son de sobra conocidas y se pueden resumir en:

- Devastación económica (deudas de guerra masivas, daño de infraestructura).
- Debilidad política (sistemas políticos recién establecidos, pérdida de imperios).
- Rápida división del continente en dos, con Europa occidental enfrentando una nueva amenaza hacia el este. Había una conciencia de que el enfoque posterior a la Primera Guerra Mundial en Versalles no había resuelto “el problema alemán”.

Estos factores se combinaron para producir una situación en la que muchos tomadores de decisiones estaban dispuestos a explorar nuevas formas de relaciones interestatales.

Aunque tenían mucho en común después de la Segunda Guerra Mundial, había grandes diferencias entre los estados de Europa occidental. Ningún estado participó en el proceso de integración por razones idealistas: siempre prevalecieron los cálculos nacionales duros. Parafraseando a Alan Milward, la integración ayudó a “rescatar” al Estado-nación europeo (Milward, 2000).

En este sentido, encontramos en esta época la creación de múltiples organizaciones internacionales, todas sino con el mismo, sí con muy parecido objetivo. Las diferencias entre los estados significaban (y de hecho siguen significando) que no podría haber un acuerdo general sobre lo que se debía hacer, si no acuerdos puntuales según el asunto de que se trate. Por lo tanto:

- La Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC), establecida en abril de 1948, para administrar la ayuda estadounidense y canadiense en el marco del Plan Marshall para la reconstrucción (Hogan, 1989) (Gilbert, 2010).

- El anteriormente mencionado CoE (Consejo de Europa), creado en mayo de 1949, con el objetivo de erigirse como guardián de los valores democráticos en el continente europeo.
- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada en Washington en abril de 1949, sobre la base del artículo 51 (Capítulo VII) de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado.
- La ya mencionada CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), creada por el Tratado de París de 1951, que ponía en común la producción de dos sectores industriales esenciales: carbón y acero, para seis países de Europa occidental, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

Como se vio que el progreso de este modelo de cooperación era satisfactorio, tras un informe del ministro belga Paul-Henri Spaak, en el año 1957 con la firma del Tratado de Roma, estos mismos países constituyeron dos nuevas comunidades, una de carácter sectorial (Comunidad Europea de la Energía Atómica/EURATOM) y otra como marco de políticas comunes (Comunidad Económica Europea/CEE). El objetivo de esas nuevas comunidades no era sino reforzar la cooperación dentro del ámbito económico, mas dejaban ya descubrir un poco el futuro que han terminado tomarlo pues al año siguiente, en marzo de 1958, se reunía en Estrasburgo, Francia, un proto-Parlamento Europeo (proto- pues en realidad era una Asamblea Parlamentaria). Entre medias de estos proyectos, en 1954, fue propuesta desde los argumentarios más federalistas la creación de una Unión Europea de Defensa (UED), proyecto que si bien no salió adelante, dio pie para la creación de la Unión Europea Occidental, con el fin de llevar a cabo una cooperación político-militar (Monnet, 1976).

La década de 1960, para las desde 1957 comunidades europeas (CECA, EURATOM y CEE), será una apacible pero complicada. Agradable pues se logró avanzar en áreas de importancia para el desarrollo, tanto entonces como posterior, de “la organización”. Así, se produjo la fusión de los órganos ejecutivos de las tres comunidades europeas, se creó la Política Agraria Común (PAC) y se concluyó el desarme arancelario constituyéndose una

unión aduanera. El adjetivo de complicada es porque pese a los buenos vientos antes descritos, irrumpieron en la escena dos crisis cuyos ejes de discusión han sido constantes en la historia del proceso de integración europea hasta el día de hoy. Estas son:

- Los vetos franceses a la apuesta británica por unirse a la CE, en 1963 y 1967.
- La conocida como crisis de la “silla vacía” de 1965. Esta se produjo tras la objeción del Presidente francés, Charles De Gaulle, a las propuestas de una extensión a la votación por mayoría como forma de llegar a acuerdos y compromisos dentro de la/s organizaciones¹.

Entonces, como ocurre ahora, los juegos de fondo giraban en torno al proceso de ampliación, el equilibrio institucional dentro del marco de la Comunidad Europea (CE), el alcance de políticas comunes como la política agrícola común y su compatibilidad con los compromisos internacionales de la CE y, por último, pero no menos importante, el tema de compartir la carga financiera de la CE entre los Estados miembros. A través del análisis de esos temas, se destaca las difíciles decisiones que siguen enfrentando “Europa” sobre su agenda política, su composición institucional y su membresía, en resumen, qué debe hacer la CE, cómo debe operar y quién debe pertenecer a ella (Ludlow, 2006).

La solución a las crisis señaladas se concibió en el conocido como “Compromiso de Luxemburgo”, el cual si bien estaba en línea con los intereses nacionales básicos de estos estados que continuaron dominando el proceso de integración, y continuaron manteniendo puntos de vista divergentes sobre cómo debería funcionar, permitía que los avances se produjesen gracias a un aparente relajamiento de ambiciones y compromisos. Finalmente, condujo a la idea de un tipo de comunidad híbrida, ni completamente federal ni totalmente intergubernamental.

¹ El juego singular/plural anterior se debe a que, en pro de la eficiencia y eficacia políticas, en 1965 se firmó el conocido como Tratado de Fusión de Ejecutivos -también conocido como Tratado de Bruselas 1965- mediante el cual se “adelgazaba” el entramado institucional de las ya existentes tres organizaciones de integración, haciendo de los tres órganos ejecutivos y de decisión uno sólo.

La década siguiente, la de 1970, sería en la que las Comunidades verían la primera ampliación. Dado que la carrera política del francés Charles De Gaulle llegó a su ocaso (se la jugó a todo o nada contra los votantes franceses en un referéndum en abril de 1969), se abrieron las puertas al dos veces vetado Reino Unido (Teyssier, 2019). Tras arduas y largas negociaciones y gracias al cambio político señalado en Francia el 1 de enero de 1973 el Reino Unido, junto con Irlanda y el Reino Unido entraron en las Comunidades Europeas. El segundo hito de esta década sería uno que aproximaría a las Comunidades a una costumbre que se ha vuelto constante, el perseguir la mayor democratización interna posible. Así en junio de 1976 se llevaron a cabo, por primera vez, la elección de los miembros de un parlamento transnacional, el Parlamento Europeo. Si bien ya existía un cuerpo político similar desde septiembre de 1952, este era, como ya se ha señalado, una asamblea de parlamentarios, sus miembros no habían sido elegidos exclusivamente para ese cuerpo “nominalmente” legislativo (Neunreither, 1999).

Hacia una verdadera unión política

La última década de vida de las Comunidades Europeas antes de ser sucedidas por la Unión Europea, esto es los años 80 del siglo XX fue una de continuidad informe. Continuidad pues empezó y se extendió en una de las constantes de la década anterior, ampliando sus miembros. Así, primero en 1981 con Grecia y en 1986 con España y Portugal se completó lo que se conoce como la ampliación mediterránea. Informe pues la década de 1980 sirvió para que las entonces Comunidades Europeas fuesen poco a poco mutando en su foco de la voluntad de la integración, y fuesen tomando la forma que ahora tienen. Así, hasta ahora hemos observado cómo ha sido desde los estados que se ha iniciado e ido aumentando el alcance de la integración; se produjo pues al principio todo desde una voluntad proveniente de las elites, se habla de un enfoque *top-bottom*. El cambio que se materializaría en el conocido popularmente como Tratado de Maastricht surgió de la necesidad de seguir avanzando en una inercia que ya quería parecer imparable, ayudada por eventos mundiales como el lento desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y lo que esto significó en el violento choque de placas tectónicas de la política internacional. Europa, como una idea y un ente ya existía, mas únicamente en los ámbitos económicos y políticos. Aquí, como señala Luuk van Middelaar, la pregunta es la cuál es

la que en realidad existe, “Esta pregunta tiene una dimensión subjetiva: la diferencia entre un Europa “real” y una de “papel” tiene que ver con lo que sucede en los corazones y las mentes de las personas.” (van Middelaar, 2013). En este momento de su evolución la idea de Europa necesitaba un soporte tras de ella.

Hasta entonces podríamos estudiar Europa siguiendo la escalera de la integración de Bela Balassa. Ya existían los mimbres de una unión monetaria sin unión fiscal y para estudiar los siguientes pasos la analogía de una escalera de integración facilita el entendimiento. Este es un modelo teórico que muestra la dinámica política de las diferentes etapas de integración (Balassa, 1961). En un área de libre comercio, no hay aranceles entre los países participantes. Una unión aduanera, un paso más arriba en la escalera, tiene un muro arancelario común frente a terceros países. En un mercado común, también se eliminan las barreras comerciales no arancelarias de diversos tipos entre los estados miembros, debido a las diferentes estipulaciones ambientales, los acuerdos de seguridad social, las reglas para la contratación pública y similares.

Antes de la ruptura de la URSS y la reunificación de Alemania la integración europea había alcanzado la etapa del mercado común; no se esperaba ni deseaba nada más. De acuerdo con el pensamiento generalizado en la época, la unión monetaria no podría lograrse sin la unión fiscal, es decir, sin integrar las bases impositivas también. Desplazarse hasta tan altos peldaños de la mencionada escalera parecía utópico. Resultaba impensable esperar que los ciudadanos de los estados miembros estuvieran dispuestos a aceptar el establecimiento de un sistema de reparto de ingresos a gran escala que atravesase fronteras, financiado por los impuestos recaudados por el Parlamento Europeo sobre los ciudadanos europeos.

Sin embargo, entre 1989 y 1991, una serie de eventos sorprendentes, que nadie había esperado, tuvieron lugar (la ya señalada caída de la URSS y la unificación alemana). Como parte del compromiso político en torno a la reunificación alemana, los políticos dominantes de Europa, Helmut Kohl y François Mitterrand, acordaron perseguir una unión monetaria sin unión fiscal. Como complemento de esta solución, los líderes europeos idearon lo que se conoció como el Pacto de Estabilidad, que prohibía a los estados miembros ejecutar déficits presupuestarios superiores al 3 por ciento del PNB, o

acumular deudas públicas superiores al 60 por ciento del PNB. La idea era que no existiría la necesidad de impuestos a nivel europeo, ni de reparto de ingresos a través de las fronteras, ni de rescates transnacionales si se seguían esas reglas. El pacto comprometía a los Estados miembro a una solidaridad negativa; se comportarían de tal manera que, incluso compartiendo una moneda, la ayuda fiscal transfronteriza no sería necesaria (Borger, 2013).

Con estos eventos, se asiste a la creación de una arena política europea con un incipiente *demos*, quien se busca, ya que se torna necesario, que sea el timonel en los siguientes pasos de la integración europea. Aquí surge una la pregunta de quién es europeo. ¿Es este un concepto meramente geográfico o hay algo más? Antes de la Segunda Guerra Mundial, la palabra “Europeo” para definir a una persona no era sino una caracterización geopolítica, similar a “Americano”, Africano” o “Asiático”. Lo que ha ocurrido con la integración europea es que ha pasado de ser una diferenciación cuasi física frente a otros, a ser una característica perteneciente a la esfera interna de las personas, adquiriendo una carga ideológica (van Middelaar, 2013).

Lo anterior provoca que poco a poco se vaya produciendo una identificación horizontal entre aquellos individuos que comparten “x” características. Y no podemos concebir un “pueblo” sin “estado” en el actual mundo dominado por los estados-nación. Todas las unidades políticas modernas llevan a cabo estrategias para atraer la atención del público, desde banderas, himnos y desfiles militares a parlamentos y garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Como bien nos señala van Middelaar, existen tres tradiciones utilizadas en “Europa” para lograr los objetivos anteriores (van Middelaar, 2013):

- Estrategia “alemana”: se basa en una identidad cultural o histórica compartida por gobernantes y gobernados. Hablan el mismo idioma, o creen en los mismos valores y sagradas escrituras, o tienen las mismas costumbres o antepasados que lucharon en las mismas guerras. Se supone que el público siente que “ellos” (los gobernantes) y “nosotros” (los gobernados) pertenecen al mismo *demos* o “pueblo”.
- Estrategia “romana”: se basa en los beneficios que las personas obtienen de un sistema político. Los gobernantes ofrecen protección,

crean oportunidades o distribuyen dinero. De todos los beneficios que la Roma imperial ofrecía al pueblo, la seguridad era el más importante. La *pax romana*, junto con beneficios materiales, como acueductos o carreteras, era una apuesta ganadora para vincular a propios y extraños bajo su autoridad.

- Estrategia “griega”: se basa en la evaluación periódica por parte de la población de los representantes que toman decisiones. Algunas veces esto se complementa con un voto directo sobre asuntos específicos. El objetivo es garantizar que las reglas y las decisiones se consideren “nuestras”. La democracia da voz al público, al que se asigna un papel notablemente poderoso.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (conocido popularmente como Tratado de Maastricht), que se crea en esta época, años 1990-92, significa un cambio de objetivos en las hasta entonces Comunidades Europeas (a las cuales “mata”). Si bien los tratados anteriores eran creadores y modificadores de un mercado interno, el TUE marcó un cambio de ritmo y tono. Creó una nueva forma de proyecto político, que si bien tenía carácter inclusivo pues recogía todos los desarrollos y consecuciones anteriores, marcaba una nueva forma de política, con su propio conjunto de valores políticos y, definición de comunidades políticas.

En el nuevo escenario de interacciones que crea el mencionado tratado, se trató de conjugar los deseos tanto de los Estados Miembro, como de las instituciones comunitarias que existían, la Comisión y el Parlamento. Los últimos presionaron para que la Unión se rigiera por una única estructura institucional supranacional, mas los primeros no estaban de acuerdo en lo que para ellos traería esta “simplificación”. En dos campos, surgió una práctica de cooperación intergubernamental que resultaría difícil de desplazar. El primero fue la política exterior, en que todos los Estados miembro, a excepción de los Países Bajos y Bélgica, querían mantenerlo así y se opusieron a incorporar la política exterior y de defensa dentro de un marco supranacional (hubiera supuesto una cesión de su soberanía a la que no parecían estar aún dispuestos). El segundo campo fue el de Justicia y Asuntos de Interior, un campo “atrapalotodo” que trataba asuntos desde el combate del crimen internacional a la vigilancia de los movimientos poblacionales transfronterizos y la migración de los ciudadanos no pertenecientes a la UE.

- Aquí conviene destacar como en los años 1985 y 1990, se habían firmado dos acuerdos en el municipio luxemburgués de Schengen (que hace una triple frontera con Francia y Alemania). Mediante estos, los Estados miembro, a excepción del Reino Unido e Irlanda, se comprometían a abolir los controles fronterizos entre ellos y a crear una única frontera externa común. La Convención de 1990 preveía la cooperación intergubernamental en los ámbitos de migración de los ciudadanos no pertenecientes a la UE, la delincuencia y la policía. Mientras que muchos Estados miembros querían ver esto dentro del marco de la CE, los británicos, irlandeses, griegos y daneses insistieron en que esta era un área donde se debía mantener el veto nacional (Chalmers, Davies, & Monti, 2014).
1. EL TUE creaba un entramado institucional único, con una Unión Europea que descansaba sobre tres pilares o columnas.
 2. El primero era el de la Comunidad Europea, en el que de una forma inclusiva se recogía la inmensa mayoría de lo que hasta entonces se había logrado, incluida la joya de la corona, el Mercado Único.
 3. En el segundo pilar se situaba aquello en los que los Estados miembro estaban dispuestos a avanzar, mas no con el deseo de una misma velocidad todos ellos, este era la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).
 4. El tercer pilar incluía aquello en lo que los Estados miembro más “aventureros” estaban dispuestos a embarcarse como uno sólo, era esta la parte más “federal” que hasta entonces se había logrado. Eran los asuntos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Es aquí donde podemos distinguir el deseo de un único *demos* europeo presente como validador democrático.

A seguido de este último punto, y recogiendo la “estrategia griega” explicada anteriormente, es conveniente señalar la “jugada maestra” del Tratado de la Unión Europea para el *demos* que se busca. Este no fue sino la introducción de un nuevo jugador con derecho a veto en la política europea. Si hasta la fecha habían sido los Estados miembro quienes individualmente poseían la capacidad de impulsar o frenar el proceso de integración, ahora ellos mismos permitían la aparición de un claro competidor (Köning & Hug, 2000).

El competidor no es otro que los *demos* (los votantes) de los diferentes Estados miembro, al requerirse la ratificación de acuerdo con las normas internas de cada Estado para continuar con el proceso político (Finke, Köning, Proksch, & Tsebelis, 2012).

Conclusiones

El proceso de integración europeo visto como en la actualidad es “encarnado” por la Unión Europea se ha desarrollado de maneras heterogéneas. En tanto en cuanto como hemos visto ha cambiado de tener un enfoque más centrado en sus estados miembro a, desde que existe la Unión Europea (Tratado de Maastricht 1992), poner a los ciudadanos de esos Estados miembro en el centro. Además, podemos destacar los siguientes cuatro puntos:

- Se ha vuelto más *multiactor* a medida que la creciente importancia y la difusión de las políticas de la UE han atraído a un número cada vez mayor de participantes gubernamentales y no gubernamentales a los procesos políticos.
- Se ha vuelto más *multinivel*, a medida que los niveles subnacionales de gobierno han aumentado sus poderes en algunos estados miembro y se han establecido vínculos directos entre el nivel supranacional (básicamente a través de la Comisión), y el nivel subnacional.
- Se ha vuelto más *multiproceso*, a medida que se estableció una variedad cada vez mayor de procedimientos y normas de toma de decisiones en los tres pilares de la Unión, consolidándose la aceptación del principio de flexibilidad.
- Se ha vuelto más *eficiente* en un número cada vez mayor de áreas políticas, como resultado de las disposiciones ampliadas para la votación por mayoría cualificada en el actual Consejo Europeo (en sus diferentes formaciones desde 1951).

Los cuatro puntos anteriormente señalados han terminado apoyando y siendo afectados por la democratización del proceso de unificación europea, pues finalmente los poderes del Parlamento Europeo se han ampliado, y siguen ampliándose.

La Unión Europea que tenemos en la actualidad no debe verse en base a, ni de acuerdo con, los contextos clásicos de las relaciones y la comunidad internacionales. Esto se debe a que sería un “corsé” demasiado estrecho en el que no puede encajar. Este breve texto trata de exponer de una manera sencilla y clara cómo en la formación de la Unión Europea se desafiaron los preceptos generales de soberanía, independencia política y deseo de auto supervivencia de los Estados. Si bien muchos de los factores que han influido en su desarrollo se han aplicado solamente al proceso de integración europeo, muchos no lo han hecho. Esto se ve más claramente en las formas en que la modernización y la interdependencia, que han sido cruciales en la creación de muchas de las características centrales de la UE, han producido efectos similares en otras partes del sistema internacional, aunque generalmente en un grado más modesto.

Un ejemplo de lo anterior es el constante aumento en el número y en la variedad de actores internacionales, y un debilitamiento proporcionado del dominio de los estados como actores únicos en la comunidad internacional. Los actores internacionales utilizan una gama cada vez mayor de métodos y canales para alcanzar sus objetivos. Las relaciones entre gobiernos ya no están tan controladas como solían estarlo por los departamentos y ministerios de asuntos exteriores. La gama de cuestiones en las agendas internacionales ha crecido con, en particular, las cuestiones tradicionales de la “alta política” (aquellas relacionadas con la seguridad y la defensa del estado) a las que se unen una serie de cuestiones pertenecientes a la “baja política” (las relacionadas con la riqueza y bienestar de los ciudadanos). Del mismo modo ha cambiado también la forma básica de relación entre actores en el sistema internacional, al menos en el mundo industrializado. El uso de la fuerza física como instrumento de política ya no es percibido como válido en el mismo grado que en épocas anteriores. Los conflictos sobre los desequilibrios comerciales y las tasas de cambio ya no se resuelven mediante conflictos armados, sino mediante negociaciones, ajustes y compromisos.

El significado político del hecho de que la Unión no es un estado unitario ni una federación puede entenderse con la ayuda de una simplificación teniendo en cuenta el concepto de legitimidad política tal como señala Gustavsson (Gustavsson, 2014) teniendo en cuenta los postulados de la gobernanza multinivel (Zürn, 2012):

- En un estado unitario, tanto el cumplimiento como la legitimación se ejecutan simétricamente desde arriba hacia abajo y viceversa. Los gobiernos, parlamentos, tribunales, partidos, medios de comunicación y grupos de interés trabajan de tal manera que los ciudadanos los consideran directamente legítimos. Como consecuencia, los ciudadanos están relativamente dispuestos a cumplir con la legislación promulgada por su gobierno y el parlamento, y son relativamente tolerantes con el reparto de ingresos entre las diferentes regiones del país.
- En una federación, sin embargo, dos dialécticas paralelas están en funcionamiento. A nivel nacional, la ley y la política funcionan de manera similar a como lo hacen dentro de un estado unitario. Pero también hay un sistema de leyes y políticas de nivel inferior, específico para cada estado constituyente. El último sistema opera como un estado nación en miniatura dentro de la federación. En conjunto, una verdadera federación es un sistema de dos niveles. Los dos niveles también son básicamente similares, como se ve en los Estados Unidos, Alemania y España.

A partir de aquí se abre un punto de partida para estudiar lo que tanto los Estados miembro como el demos europeo ha hecho de la Unión Europea, creada con la entrada en vigor del señalado Tratado de la Unión Europea (o de Maastricht) en 1992.

El fin de la historia que teorizó Francis Fukuyama como estadio último de la evolución política se ha tornado sino falso al menos incompleto o incapaz de adaptarse a los cambios de una mal llamada sociedad mundial que aparece y desaparece a voluntad (Fukuyama, 1992). Los impulsos que exponía Fukuyama como los que impulsaban el motor de la historia: la razón científica, que conduce de forma inexorable al capitalismo (individualismo), y la voluntad de ser reconocido por los otros parecen seguir siendo válidos. Lo que ha cambiado es que el resultado esperado de ambos impulsos, que para Fukuyama era el triunfo de la democracia liberal no se ha consolidado.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York estamos asistiendo a la eclosión de nuevos conflictos que nada tienen que ver con la fricción entre civilizaciones que expuso Samuel Huntington. Los valores

de la democracia liberal están siendo cuestionados dentro de los límites de Occidente, poniendo en entredicho la validez del fin de la historia (Obama, 2016).

Estudio de caso

El artículo 281 del Tratado de la Comunidad Europea (pre Tratado de Lisboa) establecía que «La Comunidad tendrá personalidad jurídica». Sobre la base de esta declaración de su personalidad jurídica internacional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó en el asunto AETR (Accord européen des transports routiers) de 31 de marzo de 1971 que dicho artículo «significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado». De esta manera, además de los ámbitos en los cuales existe una atribución expresa de competencia para la celebración de acuerdos, como en política comercial (artículo 133), acuerdos de asociación (artículo 310), en materia de tipos de cambio (art. 111), investigación (art. 170), medio ambiente (art. 174) y cooperación al desarrollo (art. 181), el Tribunal de Justicia entiende que existe también una competencia implícita en todas aquellas materias que se encuentren dentro del ámbito de los objetivos del Tratado.

Junto al poder de concluir tratados internacionales la Comunidad Europea mantiene relaciones con otras Organizaciones Internacionales mediante la cooperación o colaboración administrativa entre Organizaciones que se establece en los artículos 302 a 304, en concreto en relación con las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, y la OCDE; también participa en Organizaciones y Conferencias internacionales aunque existen ciertos aspectos que condicionan su participación. Así, la participación de la Comunidad Europea en otras Organizaciones Internacionales puede ser como observador; en cuanto miembro con exclusión de los países miembros de la Comunidad Europea; y como miembro de dicha Organización juntamente con sus Estados miembros.

Igualmente, en sus relaciones exteriores la Comunidad Europea posee la facultad de enviar representantes ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales en el ejercicio del derecho de legación activo. Por otra parte, se reconoce el derecho de legación pasivo en el artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas. El Parlamento

Europeo aprobó también una Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común el 5 de septiembre de 2000.

Con la llegada del Tratado de Lisboa, la personalidad jurídica de la antigua Comunidad Europea ha sido transferida a la Unión Europea. Esta es una transición lógica, dado que la incómoda división de tres Pilares entre la Comunidad y la Unión, introducida por el Tratado de Maastricht, ahora ha sido eliminada. Con el Tratado de Lisboa, las relaciones entre el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se han puesto finalmente a la par.

El actual (tras Lisboa) artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la Unión Europea, convirtiéndola en una entidad independiente por derecho propio.

La concesión de personalidad jurídica a la UE significa que tiene la capacidad de:

- Concluir y negociar acuerdos internacionales de conformidad con sus compromisos externos.
- Hacerse miembro de organizaciones internacionales.
- Unirse a convenios internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (estipulado en el Artículo 6 (2) del TUE).

Aspectos que considerar

- Teniendo presentes las diversas manifestaciones para considerar a un actor internacional como revestido de subjetividad internacional llevar a cabo una exposición sistemática de los razonamientos por los que se puede llegar a concluir que la Comunidad Europea tenía capacidades de sujeto de derecho internacional. Así, a la luz de la sentencia en el asunto AETR se deducía unos límites de la subjetividad internacional de las Comunidades Europeas basada en las directrices de sus estados miembro, que eran finalmente quienes caso a caso otorgaban la misma.
 - ¿Es suficiente para ser considerado un actor en Relaciones Internacionales, que otros declaren que eres tal, o es necesario que tengas capacidad real de actual de manera independiente?

- La personalidad jurídica internacional comprende la capacidad para ser sujeto activo y pasivo de la responsabilidad internacional, es decir, para hacer valer sus derechos mediante una reclamación internacional y para responder por la comisión de hechos ilícitos. En la forma de Comunidades Europeas, estas dependían de sus estados miembro para sustentar su personalidad, mas en la actualidad la Unión Europea es autónoma y única, dentro de sus competencias, para actuar como un miembro más de la comunidad internacional.
 - ¿Puedes imaginar alguna otra “organización” que tenga capacidades y competencias que se igualen a las de la Unión Europea?

Preguntas

1. ¿Existía la posibilidad de intervención ciudadana directa en las decisiones “europeas” antes de la llegada del Tratado de Maastricht?
2. A la vista de su evolución, ¿tiende más la Unión Europea a parecerse a un Estado o a una Organización Internacional?
3. ¿Crees que hubiera sido posible llegar hasta el punto actual de integración europea sin la tragedia de la Segunda Guerra Mundial?
4. Vistas las ampliaciones que se mencionan en el texto, y las posteriores que ha habido, ¿hasta dónde crees que llega Europa? ¿Es un concepto geográfico o más de tipo político?
5. ¿Crees posible que un grupo de ciudadanos sientan lealtad hacia una “organización” como la Unión Europea? ¿Por qué, o por qué no?

Palabras clave

Actor, estado, demos, organización internacional, competencias, cambio, adaptación

Referencias

Balassa, B. (1961, February). Towards a Theory of Economic Integration. *KYKLOS International Review for Social Sciences*, 14(1), 1-17.

- Borger, V. (2013, April 19). How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area. *European Constitutional Law Review*, 9(1), 7-36. doi:doi:10.1017/S1574019612001022
- Brechtfeld, J. (1996). *Mitteleuropa and German politics. 1848 to the present*. London: Macmillan.
- Cavallar, G. (2015). *Kant's Embedded Cosmopolitanism_ History, Philosophy, and Education for World Citizens*. Berlin/Boston: de Gruyter.
- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2014). *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Finke, D., Köning, T., Proksch, S.-O., & Tsebelis, G. (2012). *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Foufoulas, D. (Éd.). (2014). *Saint-Simon, Comte de - De la réorganisation de la société européenne*. Paris: Payot & Rivages.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Gilbert, M. (2010). Partners and Rivals: Assessing the American Role. In W. Kaiser, & A. Varsori (Eds.), *European Union History. Themes and Debates* (pp. 169-189). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Gustavsson, S. (2014). The Need for Legitimate Opposition and Protectionism. In O. Cramme, & S. B. Hobolt (Eds.), *Democratic Politics in a European Union Under Stress* (pp. 236-254). Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hogan, M. J. (1989). *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Köning, T., & Hug, S. (2000). Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts. *European Union Politics*, 1(1), 93-124. doi:https://doi.org/10.1177/1465116500001001005
- Ludlow, N. P. (2006). *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*. London: Routledge.
- Milward, A. (2000). *The European Rescue of the Nation-State* (Second ed.). London: Routledge.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- Neunreither, K. (1999). The European Parliament. In L. Cram, D. Dinan, & N. Nugent (Eds.), *Developments in the European Union* (pp. 62-83). London: Macmillan Press.

- Obama, B. H. (2016, April). The Obama Doctrine. *The Atlantic*. (J. Goldberg, Interviewer) Retrieved from <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Riemenschneider, R. (2006). Liberty and unity: an impossible combination – The centenary celebrations of the 1848 Revolution in Germany. In *Crossroads of European histories - Multiple outlooks on five key moments in the history of Europe* (pp. 67-75). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Saint Gille, A.-M. (2003). *La Paneurope, un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*. Paris: Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
- Teyssier, A. (2019). *De Gaulle, 1969 : l'autre révolution*. Paris: Perrin, Place des Editeurs.
- van Middelaar, L. (2013). *The Passage to Europe*. (L. Waters, Trans.) New Haven, Connecticut, USA: Yale University Press.
- Vezyroglou, D. (2006). The Great War as cultural watershed. In *Crossroads of European histories - Multiple outlooks on five key moments in the history of Europe* (pp. 229-238). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Zürn, M. (2012). Global governance as multi-level governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 730-744). Oxford University Press.