



Desafíos del multilateralismo y de la paz

Eric Tremolada Álvarez
Editor

COLECCIÓN *IUS COGENS*
DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN

NÚMERO 5

ERIC

TREMOLADA ÁLVAREZ

(Editor)

**DESAFÍOS
DEL MULTILATERALISMO
Y DE LA PAZ**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Desafíos del multilateralismo y de la paz / editor Eric Tremolada Álvarez ; Martha Ardila [y otros]. - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017.

588 páginas; 24 cm. (Colección IUS Cogens. Derecho Internacional e Integración ; 5)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587727906

1. Derecho internacional -- América Latina 2. Derecho internacional público 3. Multilateralismo -- América Latina 4. Proceso de paz -- Colombia 5. Acuerdos de paz -- Colombia I. Tremolada Álvarez, Eric, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

341

SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Septiembre de 2017

ISBN 978-958-772-790-6

© 2017, ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ (EDITOR)

© 2017, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2017

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: María Libia Rubiano

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Tiraje: de 1 a 1000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MARTHA ARDILA JULIO CÉSAR PELUFFO JHON
IGNACIO BARTESAGHI MARÍA EUGENIA PEREIRA
JUAN MANUEL BAUTISTA JIMÉNEZ JORGE ANTONIO QUINDIMIL LÓPEZ
DORLY CASTAÑEDA WILFREDO ROBAYO GALVIS
NATALIA DE MARÍA FABIO SÁNCHEZ CABARCAS
RAFAEL GRASA ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ
ADORACIÓN GUAMÁN BERNARDO VELA ORBEGOZO
SILVANA INSIGNARES JEANNETTE VALVERDE CHAVES
SANDRA MONTOYA RUIZ JULIÁN TOLE MARTÍNEZ
CARLO TASSARA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
--------------	----

PRIMERA PARTE

DEBATES INACABADOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Las cláusulas sociales en los acuerdos de comercio e inversión de la UE: los acuerdos de “nueva generación” a examen	21
<i>Adoración Guamán</i>	

La construcción de una paz estable y duradera: un interés esencial de la República de Colombia frente al cumplimiento de sus obligaciones internacionales	61
<i>Wilfredo Robayo Galvis</i>	

Una aproximación crítica al derecho internacional económico	93
<i>Bernardo Vela Orbegozo</i>	

A Judgment under international law: Nicaragua’s dispute versus Colombia of 2012	157
<i>Eric Tremolada Álvarez</i>	

SEGUNDA PARTE

DISCUSIONES SOBRE EL MULTILATERALISMO

Principio de solidaridad y política exterior: análisis de experiencias internacionales desde el enfoque constructivista	181
<i>Sandra Montoya Ruiz</i>	

Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina	221
<i>Fabio Sánchez Cabarcas</i>	

Transición y crisis del multilateralismo latinoamericano. La inserción externa colombiana	245
<i>Martha Ardila</i>	

Globalización, desarrollo y contradicciones del multilateralismo: el caso del Banco Mundial <i>Julio César Peluffo Jhon</i>	271
---	-----

TERCERA PARTE
REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Una necesaria reforma de la Unión Europea: implicancias para América Latina <i>Ignacio Bartesaghi, Natalia De María, María Eugenia Pereira</i>	299
--	-----

El interés nacional de los Estados centroamericanos frente a la integración regional <i>Jeannette Valverde Chaves</i>	329
---	-----

El multilateralismo latinoamericano: una aproximación desde las relaciones comerciales birregionales de la Unión Europea frente a la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) <i>Silvana Insignares Cera</i>	349
--	-----

El <i>fórum shopping</i> entre la OMC y los TLC. El valor del principio de la cosa juzgada en la solución de controversias <i>Julián Tole Martínez</i>	377
--	-----

CUARTA PARTE
EXPERIENCIAS QUE DESAFÍAN LA GUERRA

La construcción de la paz: del debate académico-político sobre el concepto a la aplicación en el marco de políticas públicas post-acuerdo <i>Rafael Grasa</i>	413
--	-----

Posconflicto y políticas públicas en Colombia: una mirada internacional a un reto nacional <i>Carlo Tassara</i>	453
---	-----

El apoyo de la Unión Europea a la construcción de la paz en Colombia a través de los laboratorios de paz <i>Dorly Castañeda</i>	505
La Unión Europea y la construcción de la paz en Filipinas: la cooperación europea en medio del conflicto de Mindanao <i>Jorge Antonio Quindimil López</i>	539
La participación de la Unión Europea en el proceso de paz del conflicto de Aceh (Indonesia): lecciones aprendidas <i>Juan Manuel Bautista Jiménez</i>	559
LOS AUTORES	579
NORMAS DE PUBLICACIÓN Y ARBITRAJE	585

IGNACIO BARTESAGHI
NATALIA DE MARÍA
MARÍA EUGENIA PEREIRA

*Una necesaria reforma de la Unión Europea:
implicancias para América Latina*

*A necessary reform of the european union:
implications for Latin America*

RESUMEN

El escenario internacional enfrenta los procesos de integración a nuevos desafíos, lo que se observa muy especialmente en el caso de la Unión Europea (UE). Como actor fundamental, la UE ha constituido un modelo de integración de referencia a nivel internacional, sobre todo debido al papel en la estabilidad europea y la evolución alcanzada en sus 60 años de historia. De todas formas, movimientos políticos embisten contra las instituciones, lo que lleva a cuestionarse la validez de los instrumentos clásicos de la integración económica en este nuevo contexto global. En este marco, la UE presenta un plan de reformas, proceso que podría tener implicancias en la evolución de los procesos de integración de América Latina.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, América Latina, integración económica, Reino Unido, *Brexit*.

ABSTRACT

The international scenario confronts integration processes with new challenges, especially in the case of the European Union (EU). As a global player, the EU has been a reference model of integration at the international level, especially because the role in European stability and the evolution achieved in its 60 years of history. In any case, political movements attack the institutions, which lead to questioning the validity of the classical instruments of economic integration in a new global stage. In this context, the European Union presents a reform plan, process that could have implications in the evolution of the Latin American integration processes.

KEY WORDS

European Union, Latin America, economic integration, United Kingdom, *Brexit*.

INTRODUCCIÓN

El nuevo contexto internacional ha impuesto nuevos cuestionamientos a las instituciones internacionales, pero particularmente a los procesos de integración. Desde la decisión de Reino Unido de abandonar la UE, este bloque comenzó a recibir cuestionamientos profundos sobre su futuro, especialmente por el riesgo de un efecto derrame en otros miembros que podrían seguir el mismo camino.

La crisis que enfrenta el proceso de integración tiene repercusiones internacionales, ya que se trata de un bloque que no solo permitió alcanzar la paz en Europa y una estabilidad duradera, sino que fue el modelo para otras regiones como América Latina (AL) y África, implementando procesos de integración con evidentes similitudes con el modelo de la UE. El artículo estudia el caso de la Unión frente a los nuevos desafíos presentados desde el fenómeno del *Brexit*, pero enmarcado en una problemática de mayor alcance como la crisis económica, humanitaria e institucional que atraviesa el esquema de integración.

La investigación busca valorar si los cambios suscitados en el sistema internacional, imponen un nuevo enfoque en el estudio de los procesos de integración y especialmente una reforma de los que fueron constituidos en el siglo pasado, incluidos los de AL.

I. APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA
A LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Es ampliamente aceptado que la UE es un modelo para la integración económica. Desde sus inicios, la apuesta hacia la integración regional propuesta por los países miembros, provocó un cambio en la forma de relacionarse entre los Estados europeos que debieron afrontar la reconstrucción de un continente que vivió dos guerras mundiales en cuestión de 50 años.

La UE ha logrado consolidar el mercado común y se encuentra trabajando en el perfeccionamiento de su unión económica y monetaria, lo que la convierte en el proceso de integración económica más avanzado a nivel internacional (Malamud, 2011). Por otra parte, ha configurado instituciones comunitarias que han contribuido a la formación del bloque que se conoce hoy. Es a estas instituciones a las que se les considera un factor clave para la concreción de los ambiciosos objetivos que se ha planteado la Unión.

Adicionalmente, la UE ha logrado convertirse en un ejemplo de gobernanza a nivel internacional, creando entidades supranacionales que conviven con organizaciones nacionales, tanto públicas como privadas.

Cameron (2010) resalta que el éxito del proyecto se puede basar en cuatro aspectos:

- La existencia de políticos visionarios como el francés Robert Schumann y el alemán Konrad Adenauer.

- El liderazgo llevado adelante por el eje franco-alemán.

- La voluntad política de compartir soberanía creando instituciones fuertes y supranacionales.

- Un enfoque de consenso combinado con la solidaridad y la tolerancia. El enfoque de la UE se basa en no aislar a ningún Estado miembro ante la presencia de problemas.

Sin embargo, en los últimos años el proceso atraviesa un período de crisis que cuestiona su viabilidad. En ese sentido, Sanahuja (2013) dice que estas dificultades afectan la legitimidad y relevancia del bloque a nivel internacional. El autor entiende que el proceso atraviesa por cuatro crisis: la primera se encuentra directamente relacionada con la UE como proyecto económico; la segunda refiere al proceso como modelo político; la tercera hace alusión a los aspectos sociales que pueden afectar a la convergencia y la cohesión social del bloque; y, finalmente, al modelo de la UE como actor global en un entorno en donde existen cambios cada vez más rápidos e intensos.

En seguida se analizarán los factores de éxito de la UE, destacándose sus instituciones, el manejo frente a la incorporación de nuevos miembros y la profundidad alcanzada en el marco de la integración económica. Con el mejor entendimiento de la gestión que ha llevado adelante el proceso en estos ámbitos, se pueden comprender más claramente los cambios que se están viviendo tanto en la interna de la UE como en el escenario internacional, y de este modo se puede llegar a percibir el efecto que podrían tener sobre el proceso de integración, categorizado como ejemplar por la teoría económica.

Antecedentes y formación: Los autores coinciden en que la búsqueda de la estabilidad y la paz tras la segunda guerra mundial, fue un factor esencial para la creación del bloque. A pesar de ello, se debe hacer mención a que la creación de las Comunidades que luego dieron origen a la actual UE no fueron el primer intento de agrupación impulsado por países europeos, existiendo previamente la constitución de la Unión Paneuropea (Diez de Velasco, 2002). A su vez, ciertas iniciativas contribuyeron a la conformación

del bloque, como la puesta en marcha del Plan Marshall y la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica, hoy Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), hechos que favorecen la conformación de un escenario propicio para el acercamiento entre los Estados de Europa Occidental (Tamames, 2010, p. 225).

La creación de los tres pilares de lo que hoy se conoce como UE fue uno de los primeros hitos para la integración económica en Europa. La Comunidad Económica del Carbón y el Acero (Ceca), establecida por el Tratado de París de 1951, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) fueron las bases que sustentaron el proyecto. Estos tratados, que serán los acuerdos constitutivos de la Unión, fueron firmados por seis países: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (estos últimos tres ya se encontraban previamente asociados en lo que se conocía como Benelux).

La creación de la Ceca fue el primer paso hacia el acercamiento de las partes. En este sentido se sostiene que la colocación de la producción franco-alemana de carbón y acero, bajo una autoridad común, tuvo un contenido simbólico muy importante por lo que estos materiales representaban en el empleo de los países, así como en la industria de la guerra. Este nuevo tipo de relacionamiento solo es posible bajo el liderazgo de grandes pensadores y líderes que impulsaron estos proyectos en pos de brindar una estabilidad a Europa. La UE reconoce a Robert Schumann, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Joseph Bech, incluso Winston Churchill, como algunos de los padres de este proceso (Bartesaghi, 2015, p. 133).

El Tratado de Roma del 1957, que creó la CEE, tuvo como objetivo la conformación de un ente supranacional que implementase el mercado común. El proceso, que incluía la instauración de un arancel externo común y la remoción de las barreras al comercio intracomunitario, debía alcanzarse en un plazo establecido en doce años (Tamames, 2010, p. 227). Si bien se hicieron grandes avances durante estos primeros años, sobre todo si se compara con el desarrollo de otros procesos de integración creados en la misma época, el mercado común y la unión aduanera terminan de consolidarse en 1992. Estos acuerdos crean instancias supranacionales para alcanzar los objetivos planteados, lo que muestra un claro compromiso de los países en pos de la integración. Esta cesión de soberanía por parte de los Estados miembros para la creación de entes que supervisen y trabajen en pos de lograr los objetivos del acuerdo es un factor fundamental para la concreción de los resultados propuestos.

Debe reconocerse que la UE ha logrado convertirse en el proceso de integración más profundo hasta la fecha. Con un mercado común en funcionamiento y libre movilidad de factores productivos, la UE se ha constituido en un modelo para otros bloques que apuestan por este esquema de asociación entre países. Este proceso ha dado un paso más y ha instaurado una unión monetaria en gran parte de su territorio, creando una moneda única que es compartida hasta la fecha por 19 países y que conlleva una coordinación macroeconómica y financiera.

Por otra parte, desde el año 1995 funciona en 26 países europeos el Espacio Schengen, en donde se han abolido los controles fronterizos internos. Los Estados que no son miembros de la UE, como los que actualmente pertenecen a la Asociación Europea de Libre Comercio, también son parte de este acuerdo. En contrapartida, Reino Unido e Irlanda han preferido mantener mayor control sobre sus fronteras, por lo que no lo integran. A pesar de las excepciones y de la suspensión actual del Espacio Schengen por la crisis migratoria y el terrorismo, los avances que se han dado en estas dos áreas se pueden considerar importantes aportes a la teoría de la integración.

Para llevar adelante los objetivos propuestos en los diferentes ámbitos de trabajo de la UE, fue necesario crear un tejido institucional capaz de supervisar y gestionar el proceso. Cuatro instituciones fueron instauradas con el Tratado de Roma del 1957: el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. Con el correr de los años, dichas instituciones han ido evolucionando según los nuevos objetivos de la UE.

La capacidad de ir adaptando las instituciones y los objetivos a las diferentes realidades que enfrentó la UE a lo largo de su historia, ha sido una muestra de la efectividad que ha tenido el proceso, que entre otros desafíos tuvo que adecuarse a las nuevas incorporaciones de Estados, así como a los ambiciosos objetivos que se han ido planteando (Bartesaghi, 2012, p. 47) por las nuevas metas establecidas en el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, los tratados de Ámsterdam y el de Niza.

En cuanto a las instituciones de la UE se destaca la Comisión Europea que defiende los intereses comunitarios, mientras que el Consejo de la Unión Europea se encarga de los asuntos políticos y los nacionales. Por otra parte, el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos, con integrantes que son elegidos a través de elecciones directas. Existe también el Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo, así como diferentes Comités como el Económico y Social o el de las Regiones.

Los aportes de la UE a la integración económica han sido muy variados y en diferentes áreas. En particular, se destaca el desarrollo institucional, que ha alcanzado altos niveles de profundidad, respeto, representatividad y eficiencia. En segundo lugar, cabe destacar el método de gobernanza de las instituciones europeas en conjunto con los gobiernos nacionales. Existen diversos mecanismos que ejerce la Unión, con instancias supranacionales e intergubernamentales, competencias exclusivas, compartidas y de apoyo. El principio de subsidiariedad y de proporcionalidad son dos buenos ejemplos de la eficiencia en la toma de decisiones en aquellos temas compartidos por la Unión y los gobiernos nacionales. En suma, el sistema europeo ha generado una representación multinivel que ha sido emulada en distintas regiones del planeta, pero con distintos resultados.

El manejo que ha realizado la Unión frente a la incorporación de nuevos miembros es también un factor clave. La variedad de Estados que han ingresado con diferentes realidades económicas, sociales y culturales, muestran el interés del proceso en términos de cohesión y convergencia, pero también los posibles impactos que la incorporación de los nuevos miembros pudo generar en los valores europeos. Cabe recordar que desde el Tratado de Roma, se previó la posibilidad de admisión de nuevos países europeos, hecho que se concreta por primera vez con el ingreso de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973. Con la primera ampliación se inicia una nueva etapa en el proceso, que luego será consolidada con la unión de nuevos Estados como Grecia (1981), España y Portugal (1986), y Suecia, Austria y Finlandia (1995).

En el 1993, la UE creó lo que se conoce como Criterios de Copenhague o Criterios de Adhesión, en donde se establecen los requisitos que deben cumplir los países para solicitar ser candidatos a ingresar a la Unión. Este documento va a ser esencial para preparar al bloque en lo que se dio a conocer como la gran ampliación, cuando diez países ingresaron de forma simultánea a la UE, acto que tuvo impactos no solo al interior de la Comunidad, sino también en las relaciones con Rusia. Las nuevas adhesiones impusieron una adaptación de la toma de decisiones en las instituciones europeas, así como un gran esfuerzo de acompañamiento por parte de los Estados en el marco de la incorporación del acervo normativo, los valores comunitarios y la política internacional.

En definitiva, la historia de la UE confirma la importancia de su desarrollo en el objetivo de mantener una paz duradera en Europa, si bien no se

trató de un recorrido fácil ni definitivo. La profundidad pretendida por el proceso quedó cuestionada con las dificultades enfrentadas con la Constitución Europea (hoy Tratado de Lisboa), la profunda crisis económica y de confianza de 2009, los cuestionamientos al euro, la imposibilidad de desplegar una política exterior común y más recientemente la crisis migratoria, humanitaria y los ataques terroristas en suelo europeo. Algunos de estos flagelos llevaron a explicar el *Brexit*.

II. UNA NUEVA ETAPA DE LA UE

A. LA RELACIÓN ENTRE REINO UNIDO Y LA UE

La relación del Reino Unido con la UE ha sido ambivalente desde antes de la creación del proceso de integración europeo. Ya desde la negociación del Tratado de Roma, Reino Unido fue invitado a participar, optando por mantenerse al margen debido a la relación comercial que tenía con sus colonias y ex colonias, así como por la falta de interés en participar de un proceso en el que consideraban los haría ceder parte de su soberanía.

En ese entonces, al Reino Unido le bastaba con su relación con Estados Unidos, sin embargo para la CEE era importante la participación de dicha potencia en el proceso integrador. Asimismo, en 1959, el Reino Unido formó, junto a Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, la Asociación Europea de Libre Comercio como área de libre comercio alternativa a la CEE, dejando a Europa dividida en dos bloques comerciales.

Sin embargo, al ver el desempeño de la iniciativa europea, Reino Unido decide cambiar su posición y en agosto de 1961 presenta una solicitud formal para adherir al proyecto europeo. Sin embargo, luego de meses de negociaciones, el entonces presidente francés Charles de Gaulle, pone en duda la voluntad del Reino Unido de formar parte de la CEE, vetando su ingreso. Posteriormente, en mayo de 1967, el líder conservador Edward Heath, en ese entonces primer ministro británico (si bien su partido al igual que el laborista se encontraba con opiniones divididas sobre el tema), impulsó de nuevo la idea de ingresar y el Reino Unido vuelve a presentar una solicitud al bloque europeo, la cual es vetada por Charles de Gaulle (Álvarez, 2016). En dicha ocasión, el motivo fue que Francia consideraba que el país insular debía alcanzar un cierto equilibrio en su balanza de pagos, además de suponer que el sistema jurídico británico no se adaptaba al acervo comunitario.

Esta situación de veto de las negociaciones por parte de Francia logra superarse luego de la dimisión de Charles de Gaulle en 1969. De esta manera, a través de nuevas negociaciones de adhesión al Tratado de Roma realizadas por los conservadores, se logró hacer efectiva la entrada del Reino Unido a las Comunidades Europeas en 1973, junto con Irlanda y Dinamarca, quedando el bloque europeo conformado por nueve estados (Mangas, 2016).

A poco tiempo de ser miembro pleno del proceso de integración europeo, el partido laborista británico, que no estaba conforme con la incorporación a las Comunidades Europeas, propone en su campaña la realización de un referéndum sobre la permanencia en el bloque. Dicha situación llevó a la renegociación de su adhesión al Tratado de Roma, consiguiendo ciertos beneficios especiales (Mangas, 2016). De esta manera, en 1975 se realizó el mencionado referéndum y el resultado fue favorable a la permanencia en la Comunidad por un 65 % de los votantes (Álvarez, 2016).

En el siguiente gobierno británico, accede al poder el partido conservador con Margaret Thatcher como primera ministra, quien si bien estaba a favor de las Comunidades Europeas, consideraba que algunas de las condiciones aceptadas por el Reino Unido en el proceso de integración europeo no eran las más convenientes. De esta manera, vuelve a negociar y alcanza nuevas consideraciones especiales en temas financieros, renegociando el aporte al presupuesto de las comunidades por parte del Reino Unido, la no participación en la Carta Social Europea y otras excepciones en asuntos agrícolas (Mangas, 2016; Álvarez, 2016). Al respecto, Thatcher consideraba que el aporte a la Política Agrícola Común (PAC) era excesivo debido a la reducida importancia del sector agrícola en la economía de su país.

Con su sucesor, John Major, también del partido conservador, continuaron los desacuerdos y condiciones especiales. El primer ministro Major consiguió lo que se conoce como *opt-out* o cláusula de exención en el Tratado de Maastricht. A través de dicha cláusula, según el derecho de la UE, el país miembro que lo desee puede solicitar quedar exento de determinados compromisos, garantizando de esta forma que no existirá un bloqueo general de las negociaciones por el deseo de un país de no participar en un ámbito específico (Unión Europea, 2016). A través de la cláusula de exención conseguida por Major, Reino Unido quedaba por fuera del compromiso de entrar en la fase de la Unión Económica Monetaria, lo que implica la no utilización del euro como moneda común, sumándose así una nueva excepción (Álvarez, 2016).

Además de la mencionada cláusula sobre la Unión Económica Monetaria, Reino Unido no participa del Espacio Schengen, tampoco aplica la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE⁴, y no participa del Espacio de libertad, seguridad y justicia (si bien puede hacerlo en determinadas iniciativas vinculadas a este). Se suman a los mencionados *opt-out* sus reiterados reclamos acerca de sus aportes al presupuesto y beneficios económicos especiales.

Con la llegada del conservador David Cameron al poder, las relaciones entre el Reino Unido y Europa continuaron siendo tormentosas. Se presentó el veto al Pacto Fiscal Europeo por no ser aceptados sus reclamos. Asimismo, en su segunda candidatura a primer ministro, prometió como medida central de su campaña, la realización de un referéndum acerca de la permanencia de su país en la UE. Cameron, quien formó un gobierno de coalición, y dadas las divisiones dentro de su propio partido, vio en la iniciativa del referéndum la oportunidad de apaciguar las divisiones internas como ya había sucedido con el anterior referéndum de 1975 (Castellá, 2016).

En el ajustado resultado del referéndum realizado el 23 de junio de 2016, fue determinante la edad de los votantes y su situación sociocultural y económica, ya que los jóvenes eligieron permanecer en el bloque mientras que los mayores de 60 años fueron quienes optaron por la opción de retirarse (Álvarez, 2016). Otros determinantes fueron los hechos suscitados en los últimos años respecto a la migración que despertó un fuerte sentimiento de xenofobia, lo que fortaleció al Partido por la Independencia del Reino Unido, y un aumento del euroescepticismo en la interna del partido conservador. Como consecuencia del resultado (51,9 % a favor del *Brexit* y un 48,1 % a favor de permanecer en el bloque), Cameron dimitió a su función de primer ministro, siendo su sucesora Theresa May la responsable de activar el art. 50 del Tratado de la Unión Europea que confirma la salida del Reino Unido del proceso de integración europeo (EY, 2016, p. 1).

Cabe destacar que el Reino Unido es la tercera economía de la UE y la segunda en cuanto a contribución económica, lo cual derivará en un importante proceso de reestructuración del presupuesto debido de la salida

4 La Carta de los Derechos Fundamentales establece los principios éticos y los derechos de los ciudadanos y residentes de la Unión Europea relacionados con la dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Protege los derechos civiles, políticos y sociales de los trabajadores, la protección de datos, la bioética y el derecho a una buena administración. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/charter_fundamental_rights.html].

de este país del bloque (Ruiz Díaz, 2016). Otro hecho destacable es que el Reino Unido, más allá de sus discrepancias, ha sido uno de los miembros más cumplidores de la normativa de la UE, según un informe de la Comisión Europea sobre el respeto al derecho de la UE (Mangas, 2016).

B. IMPACTO DEL *BREXIT*

El 29 de marzo de 2017, la primera ministra británica Theresa May firmó la carta por la cual se notifica a la UE que su país comenzará el proceso de salida del bloque, para lo cual se invoca el art. 50 del Tratado de la Unión Europea. De este modo se inician las negociaciones que está previsto se desarrollen en un plazo máximo de dos años a partir de la notificación por parte del país solicitante al Consejo Europeo. Estas negociaciones, además de incluir las disposiciones referentes a la salida de la UE, también deberán considerar aquellas referentes al nuevo relacionamiento que tendrá el país insular con el bloque europeo, debiendo negociar de nuevo acuerdos para ello.

Al respecto de las posibles nuevas formas de relacionamiento entre ellos, según un informe de la consultora EY (2016), son tres los escenarios manejados: en primer lugar se considera un modelo por el cual el Reino Unido integre el Espacio Económico Europeo (EEE). Este espacio de integración creado en 1994 tiene como objetivo ampliar las disposiciones de la UE sobre el mercado interior para incluir en este a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, lo que sería una posible forma de participación del Reino Unido en la UE. Un segundo escenario contempla el relacionamiento a través de convenios bilaterales preferentes, por lo cual, a través de este mecanismo, tendría mayor control sobre las disposiciones negociadas que en el caso anterior. Por último, se prevé como tercer posible escenario, un modelo a partir de la participación del Reino Unido mediante las disposiciones generales negociadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con la incorporación de otros asuntos de interés que serían negociados bilateralmente (EY, 2016). De limitarse el vínculo a la OMC, el comercio entre el miembro saliente y la UE pasaría a estar sujeto a aranceles, lo que representaría una desventaja comparativa respecto a aquellos socios que sí tienen acuerdos vigentes con la UE.

La salida del Reino Unido del bloque europeo tiene múltiples impactos, al país le implica además de determinar cuál será su futuro estatus como socio de la UE, renegociar múltiples ámbitos. Recordando que la salida podría

implicar dejar de formar parte del mercado único y la unión aduanera, se debe considerar que además de las disposiciones para relacionarse con el propio bloque europeo, lo deberá hacer con terceros países, dado que hasta el momento su relacionamiento con terceros está incluido en los acuerdos de la UE.

A su vez, la división de opiniones dentro del propio Reino Unido ha derivado en una fragmentación política del país. Ejemplo de ello es el caso de Escocia que ha manifestado su interés en seguir siendo parte de la UE, lo que ha llevado a poner sobre la mesa de nuevo la posibilidad de realizar otro referéndum sobre su independencia (EY, 2016). Asimismo, Irlanda del Norte y Gibraltar también han manifestado su voluntad de seguir siendo parte del proceso de integración europeo. Estas situaciones podrían derivar en un alto costo para el Reino Unido como resultado de su decisión de activar el *Brexit*.

Una primera reacción inicial, al conocerse el resultado del referéndum, fue la de los mercados financieros, cayendo las bolsas de alrededor del mundo y alcanzando la libra esterlina su valor más bajo desde 1985. Asimismo, como resultado del *Brexit*, las calificadoras de riesgo *Standard and Poor's* y *Fitch* bajaron la calificación del Reino Unido. Los analistas concuerdan en que es posible que se produzca un enfriamiento de la economía británica como producto del *Brexit*, afectando la demanda externa e interna lo que podría producir una caída del empleo (KPMG, 2016).

Según EY (2016) los impactos derivados de la salida de Reino Unido de la UE son múltiples. En el corto y mediano plazo se identifica como probable una disminución de la confianza, lo cual afectaría la inversión privada y un crecimiento del ahorro, lo que repercute en la demanda, un aumento de los impuestos, una reducción de los tipos de interés por parte del Banco de Inglaterra y una disminución de la balanza comercial como producto del aumento de los precios de importación, así como una baja de la inversión. Asimismo, un mayor coste de crédito debido a que los bancos instalados en Reino Unido tendrán un riesgo mayor. En lo que respecta a la residencia, tanto de los británicos que viven y trabajan en países de la UE como de los ciudadanos comunitarios que lo hacen en Reino Unido, ambas partes acordaron tratar el tema con seriedad para no perjudicar a dichas personas.

En el plano político, el *Brexit* generó expectativa en la UE sobre el posible efecto contagio que pudiera darse en otros Estados miembros, dadas las próximas elecciones en varios países europeos y una vez conocidos los resultados del referéndum británico. La última de ellas en Francia, aumentó

la incertidumbre dadas las intenciones de la candidata Le Pen de realizar un referéndum sobre la salida de Francia de la UE. Con la victoria de Emmanuel Macron, defensor de una Europa unida, el bloque sigue en marcha e inicia una nueva etapa de reformas para enfrentar los desafíos globales.

C. CRISIS DE LOS REFUGIADOS

Una multitud de personas ha llegado a Europa desde África y Medio Oriente en los últimos años. Ello ha derivado en un problema profundo dentro de la UE, existiendo diversas posiciones de cómo dar respuesta a dicha situación. Teniendo en cuenta que muchas de estas personas son refugiados⁵, además de la decisión de si abrir o no sus fronteras, para Europa es un desafío ocuparse de ellos dándoles refugio, alimento y procurar su inserción en la sociedad.

La UE siempre ha sido destino de los migrantes, pero a partir de la década del 90 las corrientes aumentaron en grandes proporciones. La UE trabaja desde 1999 en la implementación de un Sistema Europeo Común de Asilo (Seca), a través del cual se establece un procedimiento más justo y unificado para el proceso de solicitud de asilo para las personas que lo soliciten (Comisión Europea, 2014). Mediante el Reglamento de Dublín, se responsabiliza al primer país al cual haya llegado el migrante a gestionar la solicitud y brindarle ayuda. Asimismo, cuentan desde 1993 con el Reglamento Eurodac, que es una base de datos de impresiones dactilares de las personas que soliciten asilo.

Pese a las disposiciones sobre el tema y a la coordinación informática, la UE ha tenido diversos problemas a lo largo de los años con la tramitación de las solicitudes de asilo. Si bien en las últimas décadas han existido fuertes oleadas de migrantes hacia el bloque, la característica de las últimas corrientes migratorias es que han encontrado a una Europa más debilitada económicamente. Asimismo, los migrantes suelen llegar por el sur o este del continente europeo donde se sitúan los países más golpeados por las crisis económicas y financieras, teniendo estos menos capacidad financiera para aplicar los procedimientos comunitarios establecidos y para brindar ayuda a los refugiados. Además, en la mayoría de los casos, dada la situación de dichos países, los mismos refugiados no tienen intenciones de permanecer

5 Una persona es considerada refugiado una vez haya sido aceptada su solicitud de asilo o protección, siendo hasta ese momento un migrante.

allí, sino que desean continuar su camino hacia economías más fuertes como, por ejemplo, la alemana (González, 2015).

Entre los miles de migrantes solicitantes de asilo a los cuales no se les ha aplicado el procedimiento regular, algunos Estados reclaman el riesgo por el ingreso de terroristas, lo que ha despertado un conflicto de posiciones entre los distintos miembros del bloque, entre ellos Reino Unido. Es a partir de la masiva entrada de migrantes que el Espacio Schengen ha sido suspendido, con todo lo que ello implica para la UE, además se ha puesto en evidencia la mala aplicación de los procedimientos comunitarios en las fronteras externas, situación que se tensiona cada día más por los ataques terroristas en las principales ciudades europeas.

Además de los solicitantes de asilo llegan a la UE un importante número de inmigrantes irregulares. En estos casos, el sistema europeo prevé la devolución de estas personas a sus países de origen, pero dicha realidad también ha superado la capacidad de gestión, teniendo en cuenta el número y el costo económico que conlleva. En el caso de los solicitantes de asilo, la UE también ha visto desbordada su capacidad dada la magnitud de la llegada de personas en los últimos años, además del esfuerzo en términos de recursos humanos y económicos que trae aparejado tanto el trámite de recepción en fronteras como luego de protección e inserción en la sociedad, lo que ha generado reclamos por parte de algunos países miembros que sienten una presión mayor de sus ciudadanos en este asunto.

Es una realidad que la masiva llegada de migrantes ha dividido la opinión de los ciudadanos comunitarios y ha aumentado la discriminación y la xenofobia. Además, la situación se ha visto potenciada debido a un aumento del terrorismo en Europa, dada la simplificación que muchas veces se realiza (incluso por líderes políticos) sobre la relación existente entre migrantes y terrorismo.

Tanto sean refugiados o inmigrantes, la UE tiene el desafío de lograr una forma de inclusión tanto laboral como social y cultural de estas personas. De la misma manera debe fortalecer sus procedimientos, restablecer la confianza en los países que conforman la frontera externa de la UE en cuanto a la correcta aplicación de las disposiciones, así como unificar las ayudas y atención a las personas que soliciten refugio. Asimismo, es necesario que el bloque establezca un sistema de gestión de la inmigración irregular y que logren establecer un reparto de los refugiados en forma consensuada. Actualmente, la Comisión Europea se encuentra trabajando en nuevas propuestas

de revisión de la legislación para hacer frente a estos desafíos, si bien se mantendrán los principios básicos, se apuntará a legislar la situación actual y futura de las solicitudes de asilo y migración (Comisión Europea, 2016).

Aunque la UE comenzó a desarrollar una política de asilo común en 1999, sus normas nunca se concibieron para hacer frente a la llegada de un gran número de personas en un breve espacio de tiempo. La Comisión Europea se encuentra examinando nuevas propuestas para revisar la legislación existente en consonancia con las necesidades actuales y futuras. El principio básico seguirá siendo el mismo, es decir, las personas deben solicitar asilo en el primer Estado miembro de la UE al que lleguen a no ser que tengan familiares en otro lugar, pero cuando un Estado miembro esté desbordado, debe existir solidaridad y un reparto equitativo de la responsabilidad dentro de la UE.

Por su parte, Reino Unido si bien ha recibido pocas solicitudes de asilo en comparación con países como Alemania y Francia, ha puesto el tema de la crisis de los refugiados como uno de los ejes centrales del debate en torno a la permanencia o no en la UE. El tema central ha sido recuperar el control de sus fronteras, sin embargo, se debe recordar que este país no forma parte del Espacio Schengen. A pesar de ello, se politizó la situación como parte de la campaña de apoyo al *Brexit*, impulsado por los ataques terroristas en otros países europeos, lo que ha generado ansiedad entre la opinión pública británica.

D. LA ASUNCIÓN DE TRUMP

La llegada de Donald Trump a la presidencia norteamericana se ha dado en un momento delicado para Europa. La posición de Trump (que de cierta forma ha celebrado el *Brexit*) en contra de la integración, a favor del proteccionismo y su afirmación de que el modelo europeo no sirve, es otra de las externalidades del actual contexto internacional que afronta la UE. Asimismo, el presidente Trump se ha mostrado como firme opositor a la inmigración en su país, pensamiento opuesto al tomado por el bloque europeo que ha recibido a más de un millón de inmigrantes en los últimos años.

Asimismo, esto repercute en las negociaciones del acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, según su sigla en inglés), mega negociación comercial entre Estados Unidos y la UE que también genera divisiones dentro de los propios países europeos. Sin embargo, Trump, quien

ha retirado su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, según su sigla en inglés), aún no lo ha hecho respecto a las negociaciones del TTIP con la UE, si bien se reconoce que las mismas están en pausa.

La UE no solo tiene que enfrentar inestabilidades e incertidumbres internas, sino que también debe afrontar un complejo contexto internacional. En relación con Estados Unidos, además de la posición a favor del *Brexit* y del fomento a la desintegración manifestada por su presidente, es cada vez más probable que el bloque deba hacer frente a inestabilidades geopolíticas a impulso de malas decisiones diplomáticas de Estados Unidos.

A su vez, Estados Unidos (antiguo socio británico desde antes de su ingreso a las Comunidades Europeas) a través de su presidente, además de impulsar y celebrar el *Brexit*, se ha ofrecido a cerrar un acuerdo comercial con Reino Unido por la vía rápida, apuntando también a vaticinar que serán más países miembros de la UE los que tengan intenciones de retirarse del bloque.

III. REACCIÓN DE LA UE FRENTE A UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

En términos económicos y comerciales, es ineludible reconocer que se está frente a un nuevo contexto internacional, que está pautado por nuevos métodos de producción y comercialización que han impuesto una nueva forma de hacer negocios. De forma paralela, en el plano político se enfrenta una profunda crisis de las instituciones de posguerra, incluidos los procesos de integración económica. A su vez, nuevos actores emergen llevando a una nueva configuración del sistema internacional.

En definitiva, los fenómenos comentados afectaron la evolución de algunos de los bloques comerciales de mayor importancia internacional, empezando por la UE, que debió enfrentar los embates derivados de la crisis migratoria, el terrorismo, la desconfianza a las instituciones, entre otros. El resultado más concreto tuvo que ver con el alejamiento de Reino Unido de la Unión y con las amenazas de que otros miembros sigan por el mismo camino, lo que al menos hasta el presente fue descartado por los resultados electorales en Francia.

Por ser el órgano supranacional de la UE, a la Comisión Europea le compete la definición de los lineamientos estratégicos del proceso de integración, lo que suele plasmarse a través de distintos documentos que

son regularmente presentados a los otros órganos de la Unión, tales como el Consejo o el Parlamento. Recientemente, en el marco de los festejos de los 60 años de la UE, la Comisión presentó el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, donde se plantean reflexiones y futuros escenarios de la Europa de los 27 en 2025. Se trata de un documento con características únicas, por tratarse del primero que no incluye a Reino Unido y que abarca un período de años más extenso que el mandato de la Comisión actual.

Al respecto, cabe recordar que la actual administración de la Comisión Europea definió 10 prioridades para el período de 2015–2019, si bien cuando fueron formuladas, se desconocían los resultados de la elección en Reino Unido que finalmente confirmó el *Brexit*. Más allá de lo comentado, es interesante observar cómo dichas prioridades, ya incorporaban algunos asuntos clave para la reforma de la UE frente al nuevo contexto internacional, ya sea en el plano económico y comercial, como en el institucional.

CUADRO I. PRIORIDADES DE LA COMISIÓN EUROPEA 2015–2019

Prioridades de la Comisión	Algunas de las políticas planteadas
Empleo, crecimiento, inversión	Fondo estratégico de inversiones.
Mercado único digital	Localización de datos, plataformas de pago y registro, protección de datos.
Unión de la Energía y clima	Implementar el Acuerdo de París, planes de innovación en energía renovables, estrategia en la baja de emisiones en medios de transporte.
Mercado interior	Creación de mercados de titulización en la UE, eliminación de barreras impositivas e implementación de buenas prácticas, mecanismo de disputas en doble tributación, intercambio de información financiera.
Unión Económica y Monetaria	Sistema de identificación de riesgos sistémicos, incentivar reformas profundas estructurales y de inversión, conformar juntas de productividad, igualdad de condiciones al mercado de trabajo, generación de capacidades, acceso preferente a bienes por parte de adultos y discapacitados (tecnológica y comercio electrónico).
Acuerdo de libre comercio	Implementación del Acuerdo con Canadá y avanzar en negociaciones en el marco del TTIP, Vietnam y Japón.
Justicia y derechos fundamentales	Protección de datos y privacidad, derechos humanos, democracia, control del terrorismo, control de armas, fortalecer agencias de control.

Prioridades de la Comisión	Algunas de las políticas planteadas
Migración	Control en fronteras externas, apoyo para relocalización y asistencia de emergencia, fortalecer el sistema europeo de asilo y ampliar los programas de cooperación con países africanos y Siria.
La UE, actor en el escenario mundial	Firme política con Rusia por la crisis de Ucrania, nueva política con China, plan de una defensa europea duradera, plan de acción de defensa y fortalecer industria europea de defensa.
Cambio democrático	Coherencia regulatoria, transparencia, políticas de publicación, participación, grupos de expertos.

Fuente: elaboración propia.

A. EL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

En cuanto al *Libro blanco*, inicialmente se describen los factores impulsores del futuro de Europa, para luego plantear diferentes escenarios. Entre las fortalezas de la Unión se destaca que se está frente al mercado único más grande a nivel global, con la segunda moneda más utilizada a nivel internacional, con una diplomacia de peso significativo en la agenda mundial y que es el primer donante de ayuda humanitaria a nivel internacional (Comisión Europea, 2017).

Entre las debilidades, el estudio reconoce los desafíos a partir del envejecimiento de la población, su pérdida en la importancia del PIB mundial, la competencia de otras monedas y su debilidad relativa en las fuerzas militares, en un mundo donde se reconoce que el poder blando ya no es suficiente cuando la fuerza puede prevalecer sobre la ley. Sin hacerlo de forma expresa, esta aseveración puede tener que ver con el conflicto con Rusia por la anexión, por parte de este país, de la península de Crimea (Ucrania), en lo que es una flagrante violación del derecho internacional y ha puesto a Europa en una situación muy incómoda.

En términos económicos, se reconoce el impacto de la crisis financiera mundial comenzada en 2008 en Estados Unidos, que llevó a la UE a una crisis de su moneda y pérdidas de empleo muy profundas, con la necesidad de implementar planes de salvataje a países como Grecia que no pudieron seguir cumpliendo con sus compromisos internacionales. La crisis económica, que progresivamente se está superando, plantea de todas formas desafíos en la economía social de la Unión, ya que si bien se trata de una de las sociedades

más igualitarias del mundo, el empleo afecta a los jóvenes con mayor preparación, lo que lleva al posible riesgo de aumentar las diferencias sociales y potenciar aún más los impactos derivados por los cambios demográficos, la urbanización y la diversidad en las vidas laborales.

La economía europea enfrenta transformaciones frente a la digitalización de los procesos productivos, lo que plantea retos en cuanto a la preparación para el uso de nuevas tecnologías y automatización, lo que a la vez lleva a implementar cambios en los sistemas educativos. Así, Europa parte de niveles adecuados para enfrentar este nuevo mundo, el cual lidera en algunos sectores tales como el energético, pues es el poseedor del 40 % de las patentes de energías renovables (Comisión Europea, 2017).

Una de las preocupaciones mayores de la UE en el presente tiene que ver con el aumento de las amenazas de seguridad y el control de las fronteras. Este asunto tiene relación con dos hechos: los recientes ataques terroristas en diferentes ciudades de Europa y la crisis migratoria que derivó en un revés histórico en cuanto a unos de los pilares de la UE, la suspensión del Espacio Schengen, restaurando los controles en las fronteras.

Así como ocurre con otras instituciones, la UE también comenzó a enfrentar reclamos sobre su confianza y legitimidad, lo que se enmarca en un fenómeno de mayor amplitud que arrastra a todas las instituciones creadas tras la segunda guerra mundial. De todas formas, la gran mayoría de los europeos sigue valorando positivamente a la Unión como zona de estabilidad, respaldan las cuatro libertades (bienes, servicios, capitales y personas) y también el euro. En contrapartida, las encuestas también indican un progresivo malestar y crecimiento de los movimientos anti europeístas, lo que se confirma no solo con el *Brexit* sino también con la importancia adquirida por los candidatos que tomaron como emblema la salida de la UE.

En cuanto a los escenarios planteados, el documento identifica cinco:

- Seguir igual.
- Solo el mercado único.
- Los que desean hacer más hacen más.
- Hacer menos, pero de forma más eficiente.
- Hacer mucho más conjuntamente.

Los diferentes escenarios contemplan distintos niveles de flexibilización de las metas de la UE, pero en ningún caso una reformulación profunda. La estrategia seguida por el *Libro blanco* busca dimensionar adecuadamente la crisis de la institución, sin ingresar en una visión destructiva de los logros

alcanzados en los últimos 60 años o de la importancia de las instituciones europeas. Sí se plantean ajustes y diferentes estrategias de cómo seguir adelante con el proceso de integración, lo que ya se visualizaba con las metas establecidas por la Comisión y busca reaccionar frente al reclamo de una porción cada vez mayor de los ciudadanos europeos. En definitiva, el documento plantea los diferentes escenarios para las áreas consideradas estratégicas, como es el caso del mercado común y comercio, la unión monetaria y económica, el Espacio Schengen, migración y seguridad, política exterior y defensa, presupuesto de la UE y capacidad en la obtención de resultados. En cada área se definen objetivos específicos que buscan dar cumplimiento a cada una de las estrategias.

Si bien parece lógico que el *Libro blanco* establezca una estrategia que valora adecuadamente los logros alcanzados por la UE desde su constitución, la lectura del documento prospectivo podría indicar que al menos la Comisión Europea no ha impulsado un debate de la profundidad que quizás ameritaría en un contexto pos *Brexit* o considerando las crecientes voces anti europeístas en Francia, Alemania o Hungría, entre otros. Las primeras declaraciones del flamante presidente de Francia, adelantarían una visión un poco más reformista que la presentada por el *Libro blanco*, visión que fue compartida por Merkel en la primera visita de Estado del presidente francés.

B. LA VISIÓN DESDE AMÉRICA LATINA

Es indudable que la UE ha tenido desde sus orígenes influencia directa en los procesos de integración de AL y África, pero también en Asia Pacífico y Medio Oriente. En el caso de AL, es evidente la influencia del proceso de integración en el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino y más tardíamente en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Más allá del debate generado con la conformación de la Alianza del Pacífico en cuanto a su tipología como proceso de integración, debido a las metas planteadas por su tratado originario, podrían encontrarse similitudes con la UE (Tremolada, 2013), así como también en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

De hecho, las afinidades que existen entre la integración latinoamericana y el modelo europeo son muy claras en términos de los objetivos planteados (integración profunda definiendo alcanzar mercados comunes y uniones aduaneras), así como también en la estructura institucional, tanto en la

toma de decisiones, los sistemas de solución de controversias, la creación de parlamentos o la necesidad planteada por algunos procesos de integración sobre conformar una unión monetaria (caso del Mercosur). También en la integración latinoamericana los procesos de integración se fueron ampliando y reformaron sus objetivos a través de la firma de nuevos tratados, incluso antes que se registre el *Brexit*, en AL algunos miembros originarios abandonaron ciertos procesos de integración, caso de Chile y Venezuela en la Comunidad Andina.

La similitud entre los objetivos se puede observar en el cuadro presentado seguidamente, donde todos los principales procesos de integración de AL definen como objetivo conformar un Mercado Común como la UE, si bien existen algunas diferencias en qué importancia se le otorga a dicho objetivo en la Aladi y cómo lo define la Alianza del Pacífico.

CUADRO 2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Variables	MCCA - SICA	Pacto Andino - CAN	ALADI	Mercosur	Alianza del Pacífico	Unión Europea
Fecha de constitución	1960: MCCA 1991: SICA	Pacto Andino: 1969	1980	1991	2011	1957
Objetivo originario	Mercado Común.	Mercado Común.	Mercado Común.	Mercado Común.	Integración profunda. Libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.	Mercado Común.
Miembros originarios	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.	Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.	Argenti- na, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Chile, Colombia, Perú, México.	Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos.

VARIABLES	MCCA - SICA	Pacto Andino - CAN	ALADI	Mercosur	Alianza del Pacífico	Unión Europea
Ampliaciones	Costa Rica, Panamá, Belice, República Dominicana.	Venezuela.	Cuba, Panamá.	Venezuela. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.	Costa Rica y Panamá en un proceso de adhesión.	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungria, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Croacia.
Salidas	-	Chile y Venezuela.	-	-	-	Reino Unido.
Propuestas para establecer una Unión Monetaria	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí (en este caso no es una propuesta sino un objetivo desde la aprobación del Tratado Maastricht).
Principales instituciones	Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo, Reunión de Vicepresidentes, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia.	Consejo Presidencial Andino, Comisión de la Comunidad Andina, Consejo Andino de Relaciones Exteriores, Parlamento Andino.	Consejo de Ministros, Comité de Representantes, Conferencia de Evaluación y Convergencia.	Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del Mercosur, Parlamento del Mercosur.	Consejo de Ministros, Grupo de Alto Nivel.	Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo.
Parlamento	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Modalidad principal de toma de decisiones	Consenso.	Consenso.	Consenso y mayorías calificadas.	Consenso.	Consenso.	Sistema de codecisión entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento con diferentes criterios de toma de decisiones.

VARIABLES	MCCA – SICA	Pacto Andino – CAN	ALADI	Mercosur	Alianza del Pacífico	Unión Europea
Sistema de Solución de Controversias	Corte Centroamericana de Justicia.	Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.	No cuenta con un Sistema de Solución de Controversias propio, el mismo se contempla en cada acuerdo.	Grupos Ad Hoc y Tribunal Permanente de Revisión.	No cuenta con un Sistema de Solución de Controversias propio.	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
Objetivos alcanzados	Libre comercio en bienes y cierto avance en servicios e inversiones. Unión Aduanera en construcción con una hoja de ruta al 2024, con excepciones en los siguientes productos: café sin tostar y azúcar de caña. Gran desarrollo institucional. No se ha implementado el mercado común más allá de algunos avances en movilidad de personas.	Libre movilidad de bienes con excepciones. Ciertos avances en la liberalización del comercio de servicios y tránsito de personas e inversiones, pero aún con importantes restricciones. Desarrollo del Sistema Andino de Integración (SAI) con órganos e instituciones coordinadas. Unión Aduanera se encuentra suspendida.	Buen aprovechamiento de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica que permitieron la liberalización comercial en bienes. Escasos avances en otros temas y no cumplió la meta de alcanzar un mercado común.	Zona de libre comercio de bienes en funcionamiento (dos grandes excepciones: sector azucarero y automotriz). Unión Aduanera: Cuenta con un arancel externo común (con perforaciones). Código Aduanero no vigente. Falta de desarrollo de medidas de defensa comercial y sistema de distribución de la renta aduanera. Mercado Común: no se ha cumplido con la libre movilidad de personas y capitales, si bien existen algunos avances en el movimiento de personas.	Protocolo comercial: liberalización de 92% de los bienes que se comercializan entre los países. Mercado Integrado Latinoamericano (MILA): integración financiera entre las bolsas de valores de los miembros.	Zona de libre comercio y unión aduanera. Cuatro libertades de movimiento: bienes, servicios, capitales y personas. Creación de la Zona Euro (19 países miembros). Avances en la Unión Política a partir del Tratado de Lisboa. Gran desarrollo insitucional.

Fuente: elaboración propia

De cualquier forma, es muy clara la relación entre los procesos de integración más profundos de la región y Europa, como es el caso del Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur, bloques que lograron un desarrollo institucional que más allá de sus éxitos, emularon en parte la experiencia europea. Esta región sigue jugando un rol clave en el desarrollo de dichos procesos, lo que se observa a través de la firma de los Acuerdos de Asociación firmados por la UE con la región (el Mercosur aún se encuentra en negociaciones) y por la importante cooperación institucional y política que existe entre el bloque europeo y los procesos de integración latinoamericanos mencionados.

En momentos en que la UE atraviesa importantes desafíos, AL muestra diferentes desarrollos de sus procesos de integración como, por ejemplo, la situación del Mercosur y de la Comunidad Andina en relación con el Sistema de Integración Centroamericano (Sica) o los avances alcanzados por la Alianza del Pacífico desde su reciente constitución. Debe reconocerse que gran parte de los procesos de integración de AL no han logrado el nivel de éxito mostrado por la UE, en especial en lo referido al cumplimiento de los objetivos originarios, pero también y quizás lo más importante, en los niveles de cohesión alcanzados.

La importancia que le otorgan los procesos de integración de AL a la evolución de la UE, es aún notorio. Esta realidad fue evidente en los recientes acontecimientos sucedidos en el bloque europeo, donde algunas voces contrarias a la integración económica entendieron que se está frente a una nueva etapa de la teoría de la integración, la que descarta de plano los logros históricos tanto de la UE como de otros procesos de integración que siguieron su modelo. En ese sentido, algunos esquemas de la región como la Comunidad Andina, quizás el proceso de integración que llegó a mostrar mayores similitudes con la UE, se encuentra cuestionando su desarrollo institucional, que es justamente uno de los pilares del proceso de integración europeo. Además, como ocurrió con Reino Unido, se trata de los pocos procesos de integración que debió afrontar la salida de dos miembros (inicialmente Chile y más recientemente Venezuela).

En ese sentido, cualquier cuestionamiento al desarrollo del proceso de integración de referencia a nivel internacional puede otorgar más elementos a los reformistas de los procesos de integración de la región. El hecho no pasó inadvertido en AL, donde los cancilleres de las principales economías de la región reaccionaron frente al *Brexit*. En el caso de México y Argentina,

se hizo mención a la preocupación que generaba la noticia en cuanto a que la misma otorga más incertidumbre a un ya convulsionado panorama internacional, pero rescataron la importancia de Europa y, en particular, de sus instituciones. En el caso de Brasil y Argentina, si bien se reconoce el impacto y se mostró preocupación, se hizo hincapié en que las negociaciones entre la UE y el Mercosur continuarán sin dificultades. Al respecto, el canciller uruguayo planteó un escenario de mayor incertidumbre y un posible efecto en las negociaciones en curso entre los dos bloques.

Más allá de las declaraciones políticas presentadas, desde el punto de vista del foco de la negociación es claro que el *Brexit* afectará la evolución de las negociaciones con el Mercosur, las que ya de por sí son complejas y llevan muchos años (técnicamente se negocia desde el 2001), enfrentan lobbies contrarios en la UE por el sector agrícola y muestran a un Brasil y Argentina aún con dificultades para avanzar en algunas concesiones como, por ejemplo, la propiedad intelectual o las compras públicas. Ni en la propia UE se tiene claro aún el esfuerzo que demandará la negociación con Reino Unido en los próximos años, a lo que se le debe adicionar un bloque que enfrenta los embates del terrorismo y de la crisis migratoria. Ya más en términos de agenda comercial, Europa prioriza su renegociación con México (lo que está pautado por los tiempos de la reforma del Nafta), pues todavía recuerda las dificultades que enfrentó el proceso de aprobación del acuerdo con Canadá y enfrenta sumas dificultades para cerrar un acuerdo con Estados Unidos (TTIP) e India.

Si bien el desarrollo y la madurez alcanzada por la integración europea sigue sin ser comparable con la de AL, incluso en el contexto actual de la UE, debe reconocerse que los cuestionamientos a los procesos de integración y a las instituciones en general, podrían verse amplificadas por la crisis atravesadas por modelos de referencia global. Además, Europa continúa mostrando una importante presencia en AL en comercio e inversiones, además de la profunda red de acuerdos de asociación vigentes (resta cerrar un acuerdo con el Mercosur y Bolivia)⁶.

6 Dicha situación llevaría a que la UE posee un acuerdo comercial con todos los países de América Latina, con excepción de Bolivia con la cual lo está negociando y Venezuela, que si bien integra el Mercosur no es parte de las negociaciones. Con Surinam y Guyana tiene relaciones a través del acuerdo provisional negociado entre Carforum y la Comunidad Europea.

Todos los procesos de integración de AL necesitan de cierta forma un nuevo impulso integracionista, reformando parte de los objetivos originarios que no fueron alcanzados en décadas de desarrollo y que impiden la rápida adaptación a los cambios que impone el nuevo contexto internacional. Esta realidad, que en parte es la que atraviesa la UE, puede llevar a fragmentaciones de las instituciones, como las que amenazan a Europa o las que de hecho se visualizan en AL. La sola aparición de la Alianza del Pacífico, el alejamiento de Venezuela de la Comunidad Andina y la crisis política e institucional que vive el Mercosur desde tiempo atrás, son solo algunos ejemplos de la importancia de leer a tiempo los nuevos contextos regionales e internacionales.

La evolución de la UE en cuanto a la gestión de las inevitables reformas que deberá enfrentar en el mediano y largo plazo, repercutirá en la integración latinoamericana. A su vez, el cierre de un acuerdo entre el Mercosur y la UE, así como los resultados de la renegociación del acuerdo entre el bloque europeo y México, pautarán el nivel de conexión futuro entre AL y Europa.

CONCLUSIONES

La UE se ha constituido en el caso más exitoso de la historia de la integración económica a nivel global, ya que se trata del único proceso de integración que logró completar, de forma plena, todas las instancias de integración previstas por la teoría clásica. Esta realidad llevó al proceso a convertirse en un referente para la integración económica y política de otras regiones como por ejemplo AL, pero también África, Medio Oriente y Asia Pacífico.

Más recientemente, un nuevo contexto regional e internacional derivó en una situación inesperada, como la salida de Reino Unido de la UE. Esta nueva realidad acelera la necesidad de implementar un nuevo plan de reformas que atempere cualquier efecto derrame que arrastre a la UE a un crisis de mayores proporciones. De acuerdo con los documentos estratégicos presentados por la Comisión Europea, si bien se reconocen los desafíos que enfrenta el bloque, no se abre un espacio de reformas de la profundidad que parecen reclamar algunos líderes europeos o una porción cada vez mayor de los ciudadanos comunitarios.

Debido a la fragilidad que presenta la integración latinoamericana y por el nivel de afinidades que existen entre los procesos de la región con el esquema europeo, es posible que las dinámicas que comienzan a emerger en

la región estén de cierta forma condicionadas con la evolución del modelo europeo de integración, el que probablemente muestre transformaciones que confirmen que se está frente a una nueva etapa de la integración económica. El agotamiento de algunos de los modelos de integración clásicos de AL, llevan también a impulsos reformistas, los que de hecho se han concretado con la aparición de nuevos modelos integracionistas, que de cierta forma ya contemplan las nuevas realidades que muestran los procesos de integración y los organismos internacionales constituidos tras la segunda guerra mundial.

En un mundo impredecible y en plena transformación, es cada vez más acuciante contar con instituciones que combinen la solidez con la flexibilidad, modelo que no parece ser el que siguió la UE u otros procesos de integración clásicos de AL, pero que sí comienzan a visualizarse en Asia Pacífico con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Todos los procesos de integración de la región, pero en particular los de mayor afinidad con la UE, caso del Sica, la Comunidad Andina y el Mercosur, deben iniciar un proceso de reformas que impidan mayores quiebres y permitan aumentar los niveles de cohesión para continuar con el cumplimiento de sus objetivos. En este proceso, lo ocurrido y la reacción de la UE frente a los nuevos desafíos del escenario internacional es un antecedente clave.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, M. V. (2016). “La salida del Reino Unido de la Unión Europea: sus causas estructurales”, *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, n.º 23. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Universidad Nacional de Rosario. En: [<http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/6766/Revista%20Nro.%2023%20Mar%C3%ADa%20Victoria%20%20C3%81varez.pdf?sequence=3>].
- BARTESAGHI, I. (2012). “La evolución de la institucionalidad europea: el caso del Parlamento Europeo”, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 21, n.º 43, La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales.
- BARTESAGHI, I. (2015). *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: impactos para el Mercosur*, Montevideo: Grupo Magro Editores.
- CAMERON, F. (2010). “The European Union as a model for regional integration”, *Working paper*. En: [<https://www.cfr.org/report/european-union-model-regional-integration>].

- CASTELLÁ ANDREU, J. “El referéndum sobre el *Brexit*: una historia inacabada”, *Revista de Derecho Político*, n.º 97. Uned. En: [<http://www.ub.edu/gedeco/wp-content/uploads/2016/12/articleBrexitJMCastella.pdf>].
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). “Un Sistema Europeo Común de Asilo”. En: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf].
- COMISIÓN EUROPEA. (2016). “La Unión Europea y la crisis de los refugiados”. En: [<https://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>].
- COMISIÓN EUROPEA. (2017). “*Libro blanco sobre el futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*”. En: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf].
- DIEZ DE VELASCO, M. (2002). *Las organizaciones internacionales*, 12.ª ed., Madrid: Tecnos.
- EY. (2016). “Brexit: impacto y efectos inminentes”. En: [[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-brexit-impacto-y-efectos-inminentes/\\$FILE/ey-brexit-impacto-y-efectos-inminentes.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-brexit-impacto-y-efectos-inminentes/$FILE/ey-brexit-impacto-y-efectos-inminentes.pdf)].
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2015). “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, Real Instituto Elcano. En: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-tesis-refugiados-respuesta-europea].
- KPMG. (2016). “*Brexit*: las consecuencias económicas. Retos económicos y políticos que se avecinan”. En: [<https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/07/Brexit-Implicaciones-Economicas.pdf>].
- MALAMUD, A. (2011). “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, año 6, n.º 2, julio-diciembre.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016). “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?”. Documento de trabajo 3/2016. Real Instituto Elcano. En: [<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b1961a804bcfa3fcb7fabfe712ffc684/DT3-2016-MangasMartin-Dilemas-Reino-Unido-UE-salir-cambiar-Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1456394708829>].
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R. (2016). “La salida de un Estado miembro en el proceso de integración. El Reino Unido y la Unión Europea”, *Revista de la Secretaría del*

Tribunal Permanente de Revisión, año 4 n.º 8. En: [<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/204/304>]

SANAHUJA, J. A. (2013). “Las cuatro crisis de la Unión Europea”. En MESA, M. (ed.). *Cambios de ciclos: crisis, resistencias y respuestas globales*. Madrid: Ceipaz.

TAMAMES, R. y HUERTA, B. (2010). *Estructura económica internacional*, 21.ª ed., Madrid: Alianza Editorial.

El número V de la colección **Ius Cogens**, titulado **Desafíos del multilateralismo y de la paz**, recoge 17 contribuciones arbitradas y que, según su temática, componen las cuatro secciones de este volumen. La primera dedicada a los debates inacabados del derecho internacional. La segunda se ocupa de las discusiones sobre el multilateralismo. La tercera está dedicada a la regionalización e integración. La cuarta, y última sección, trata de experiencias que desafían la guerra.

Por el apoyo decidido en la convocatoria de este año merecen mención especial la Universidad de Salamanca y la Universidad Católica del Uruguay, y por su apoyo permanente y compromiso con nuestras acciones académicas no podemos olvidar a la Comisión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Instituto Internacional de Altos Estudios Sociales (IIDAES), con sede en Lima, y la Red Internacional de Centros Universitarios y de Investigación de Expertos en Proceso de Integración (INTEGRANET).

Así, los invitamos a disfrutar de **Desafíos del multilateralismo y de la paz**, un nuevo fruto de la perseverancia de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia y de la creciente demanda de estudiantes y académicos –propios y ajenos– con estudios referidos a los principios fundamentales y a las normas generales del derecho internacional y de la integración.



Universidad
Católica del
Uruguay



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



Red Internacional de Centros Universitarios y de
Investigación Expertos en Procesos de Integración

ISBN: 978-958-772-790-6



9 789587 727906