

---

# Las políticas

---

PID\_00263257

Laia Mestres i Camps

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas

---



**Laia Mestres i Camps**

Investigadora posdoctoral en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), asociada al grupo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea. También colabora como investigadora nacional con el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el pasado trabajó en el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE), en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y en el CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB.

Primera edición: febrero 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisión y actualización en profundidad de la anterior versión escrita por el catedrático de Ciencia Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>6</b>
<b>1. La Unión Económica y Monetaria.....</b>	<b>7</b>
1.1. Proceso histórico de la UEM .....	7
1.2. Marco institucional de la zona euro .....	12
<b>2. La política de cohesión económica y social.....</b>	<b>14</b>
2.1. Proceso histórico de la política de cohesión .....	15
2.2. Marco institucional de la política de cohesión .....	20
<b>3. La política agrícola común.....</b>	<b>22</b>
3.1. Proceso histórico de la PAC .....	22
3.2. Marco institucional de la PAC .....	26
<b>4. La política exterior, de seguridad y defensa comunes.....</b>	<b>28</b>
4.1. Proceso histórico de la PESC/PCSD .....	28
4.2. Marco institucional de la PESC/PCSD .....	33
<b>Resumen.....</b>	<b>36</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>37</b>



## Introducción

La Unión Europea es el ámbito desde el cual se afrontan cada vez más los problemas comunes de los Estados miembros, se expresan los conflictos de intereses y se negocian las soluciones. La Unión es, sin duda, una «fábrica» incesante de políticas públicas: políticas de regulación de los mercados, de cohesión económica y social, ambientales, de transportes, de telecomunicaciones, de investigación, de comercio exterior y cooperación, de justicia e interior, etc. El catálogo sería interminable.

La selección de las políticas públicas presentadas en este módulo ha sido a la fuerza arbitraria, a pesar de que seguramente las cuatro políticas seleccionadas son las que la mayoría de los expertos en temas comunitarios definirían como las más paradigmáticas de la Unión Europea. La integración europea es un proceso integral, que no solamente tiene una vertiente económica, sino que también se construye en paralelo a las vertientes política y social. Así pues, este módulo revisará en primer lugar la integración económica mediante la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM), en segundo lugar, la política de cohesión económica y social como ejemplo de la integración social y regional, y finalmente, la integración política, que se revisará con dos casos que siguen sistemas de toma de decisiones muy diferentes. Por un lado, la política agrícola común (PAC) es una de las más comunitarizadas de la Unión, puesto que los Estados miembros decidieron ceder la soberanía de esta política a las instituciones europeas en la década de los años sesenta del siglo pasado, y por otro, la política exterior y de seguridad común (PESC), con la vertiente de defensa (política común de seguridad y defensa, PCSD), se ha mantenido en la esfera más intergubernamental, en la cual los Estados miembros tienen un papel predominante. Además, dos de estas políticas, la PAC y la política de cohesión, representan conjuntamente más del 70 % del presupuesto comunitario, y esto demuestra también la relevancia de revisar su evolución histórica y el funcionamiento actual.

## Objetivos

Con el estudio de los contenidos de este módulo, seréis capaces de alcanzar los objetivos siguientes:

- 1.** Analizar cuatro políticas públicas que han contribuido de una manera decisiva al progreso de la integración europea como entidad política: la política económica y monetaria, la política agrícola común, la política de cohesión económica y social, y las políticas exterior, de seguridad y defensa comunes.
- 2.** Conocer las razones que permiten considerar estas políticas como ejemplos concretos de dinámicas diferentes que caracterizan la integración europea como sistema comunitario o intergubernamental en la toma de decisiones.
- 3.** Conocer los efectos que ha tenido el desarrollo de estas políticas públicas, tanto en cuanto a las transformaciones politicoinstitucionales sufridas por la propia Unión como a su impacto en la política interna de los Estados miembros.

## 1. La Unión Económica y Monetaria

La Unión Económica y Monetaria (UEM) representa, indudablemente, el salto cualitativo más importante en el proceso de integración europea desde los tratados constitutivos de los años cincuenta del siglo pasado. Con la UEM desaparece el poder de los Estados miembros en los ámbitos relativos a la emisión de moneda, la devaluación y la fijación de los tipos de cambio y de interés. En resumen, desaparece la soberanía monetaria de los Estados en favor de un proyecto de integración a escala europea. La traslación práctica de esta cesión de soberanía es la conversión de los bancos centrales nacionales en simples agencias descentralizadas del Banco Central Europeo (BCE).

El esquema institucional de la UEM es de carácter federal, está basado en la transferencia del poder de regulación monetaria a una única autoridad, el BCE, dotada de un alto grado de independencia frente a los Gobiernos y las instituciones comunitarias. El BCE persigue un objetivo primario –mantener la estabilidad de precios– y un objetivo genérico –sostener las políticas económicas de la Unión. El federalismo monetario europeo consistió en un pacto (formalmente, un tratado) entre los Gobiernos de los Estados miembros, y en particular entre Alemania y el resto de los países socios, consistente en la europeización del modelo del Bundesbank. Este consistía en establecer una serie de garantías tendentes a preservar por encima de todo la independencia del BCE, y con esto, la credibilidad de la política monetaria frente a presiones políticas y posibles comportamientos oportunistas. Aun así, en la medida en que la política monetaria dejó de ser una prerrogativa de los Estados miembros, la legitimidad y la responsabilidad política del BCE se convirtió en un hecho esencial del proceso de integración europea. Estos amplios poderes del BCE plantean, sin embargo, la dificultad de preservar los principios democráticos en un contexto en el que las decisiones fundamentales se toman al margen de los Estados.

### 1.1. Proceso histórico de la UEM

Si bien el Tratado de Roma de 1957 no hacía ninguna referencia a la posibilidad de establecer políticas económicas comunes, ya en la década de los sesenta se empezó a gestar entre los seis la idea de la necesidad de establecer algún tipo de coordinación en materia monetaria. Pero no fue hasta el Consejo Europeo de la Haya, celebrado en diciembre de 1969, cuando los jefes de Estado y de Gobierno decidieron oficialmente explorar los caminos hacia la unión económica y monetaria. Para hacerlo, se instituyó un comité de expertos presidido por el primer ministro luxemburgués, Pierre Werner, que tenía que formular una propuesta. Así, el Informe Werner, presentado el año siguiente, proponía tres etapas para alcanzar la puesta en marcha de la unión monetaria en 1980. Los objetivos finales preveían la convertibilidad irreversible de las monedas de

los Estados miembros, la liberalización total de los movimientos de capital y la fijación irrevocable de las relaciones de paridad, incluida la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única. Si bien la propuesta reflejaba un nivel de acuerdo importante en cuanto al objetivo final, también revelaba discrepancias de fondo entre los Estados miembros sobre cómo lograr la unión económica y monetaria.

A pesar de esto, los seis acordaron establecer la «serpiente monetaria» europea, cuyo objetivo era facilitar la aproximación de los tipos de cambio de las monedas europeas y, con esto, reforzarlas respecto del dólar norteamericano. Pero cuando los Estados Unidos dieron por acabada la convertibilidad automática del dólar con el fin del acuerdo de Bretton Woods a principios de los años setenta, los socios europeos intentaron el mecanismo de la «serpiente dentro del túnel», que consistía en hacer flotar de manera concertada las monedas (la serpiente) en unos márgenes de fluctuación estrechos respecto al dólar (el túnel). Aun así, tampoco acabó de prosperar.

En el año 1979 se instituyó el sistema monetario europeo (SME) con el objetivo de reducir la inestabilidad monetaria, considerada perjudicial para los intercambios, las inversiones y el crecimiento económico. El SME se basaba en el concepto de tipos de cambio estables, aunque revisables, según un tipo de cambio central definido en relación con el ecu (unidad monetaria europea, en vigor desde 1979 hasta 1999, basada en una cesta de monedas formada por las monedas de los Estados miembros de la Comunidad Europea). Después de un periodo inicial, caracterizado por reajustes relativamente frecuentes entre las paridades establecidas, durante los ochenta, el sistema tendió a estabilizarse (momento en el cual también se sumaron a este la peseta y la libra esterlina británica), y se convirtió *de facto* en un sistema de paridades fijas hasta el año 1992.

En paralelo, se reactivó el proceso hacia la UEM como la culminación lógica del mercado único previsto para 1992. En el Consejo Europeo de Hannover de 1988 los jefes de Estado y de Gobierno de los doce instituyeron un comité para el estudio de la UEM, presidido por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors, e integrado por los gobernadores de los bancos centrales de la CEE y tres expertos independientes. El Informe Delors, aprobado en abril de 1989, indicaba que el objetivo de la unión monetaria era liberalizar completamente los movimientos de capitales, integrar plenamente los mercados financieros, convertir de manera total e irreversible las monedas, fijar irrevocablemente las paridades de manera vinculada a la eliminación de los márgenes de fluctuación y, eventualmente, sustituir las monedas nacionales por una moneda única. El informe proponía un plan en tres fases, que después se desarrollaría con el Tratado de Maastricht:



- **Primera fase** (julio de 1990-diciembre de 1993). Libre circulación de capitales entre los Estados miembros, convergencia de las políticas económicas nacionales y coordinación de políticas monetarias.
- **Segunda fase** (enero de 1994-diciembre de 1998). Convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros mediante cuatro parámetros macroeconómicos (conocidos como criterios de convergencia): finanzas públicas (déficit anual no superior al 3 % del PIB y relación deuda-PIB no superior al 60 %), inflación (no superior al 1,5 % de la tasa media registrada en los tres Estados con menos inflación), tipo de cambio (estable en los dos años anteriores a la tercera fase dentro de los márgenes de fluctuación normales establecidos), y tipo de interés a largo plazo (no superior en más de 2 puntos a la media de los tres países que tuvieran la tasa de inflación más baja).
- **Tercera fase** (a partir de enero de 1999). Establecimiento del Banco Central Europeo, que formula y dirige una política monetaria única, fijación de los tipos de cambio e introducción de la moneda única (el euro).

El Consejo Europeo, reunido en Madrid en junio de 1989, decidió poner en marcha la primera fase en julio de 1990, y la conferencia intergubernamental que acabaría con el Tratado de Maastricht del año siguiente se tenía que ocupar de negociar las fases siguientes, la estructura institucional encargada de gestionar la moneda única y, sobre todo, el establecimiento de los criterios de convergencia que delimitarían qué Estados miembros estaban preparados para adherirse definitivamente a la zona euro. En aquel momento de la negociación, el Reino Unido ya declaró su intención de no vetar un acuerdo eventual sobre la UEM a cambio de la libertad de decidir sobre su participación.

El Tratado de Maastricht establecía así una unión económica monetaria por etapas y una estructura institucional en torno al BCE encargada de gestionar la moneda única. Pero si la negociación ya había sido ardua, más lo fue el proceso de ratificación. Los ciudadanos daneses se opusieron por referéndum al tratado y los franceses lo aprobaron con unos resultados muy justos. Las turbulencias en los tipos de cambio añadieron más presión a los avances hacia la unión económica monetaria. Finalmente, los calendarios se cumplieron. Un nuevo Consejo Europeo en Madrid, en diciembre de 1995, bautizó la moneda única con el nombre de euro y fijó el calendario de su introducción física, que tenía que concluir en el 2002. Tres años más tarde, otra reunión del Consejo Europeo, celebrada de manera extraordinaria en Bruselas, designó los once países que pasarían a la tercera fase de la unión económica monetaria porque habían logrado un grado elevado de convergencia entre ellos. A estos países se añadió Grecia en el 2001 (podéis ver el mapa de adhesiones a la zona euro). Finalmente, el 1 de enero del 2002 se introdujo el euro como moneda única de los países de la UEM y se procedió a retirar las antiguas monedas nacionales.

En paralelo al lanzamiento de la unión económica monetaria, la Unión trabajó, a propuesta de Alemania, en el establecimiento de una serie de reglas de disciplina presupuestaria para evitar, una vez iniciada la tercera fase, que los Gobiernos incurrieran en deudas y déficits públicos que hicieran peligrar la moneda única. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en Ámsterdam en 1997, se articulaba en tres puntos:

- Los Estados miembros se comprometen a equilibrar sus presupuestos a medio plazo.
- El valor de referencia del 3 % del déficit público permanece inalterado.
- Los Estados miembros que sobrepasan este límite pueden ser objeto de sanciones, los dos primeros años en forma de depósitos y, más allá de este plazo, de multas si el déficit no se vuelve a situar por debajo del 3 %.

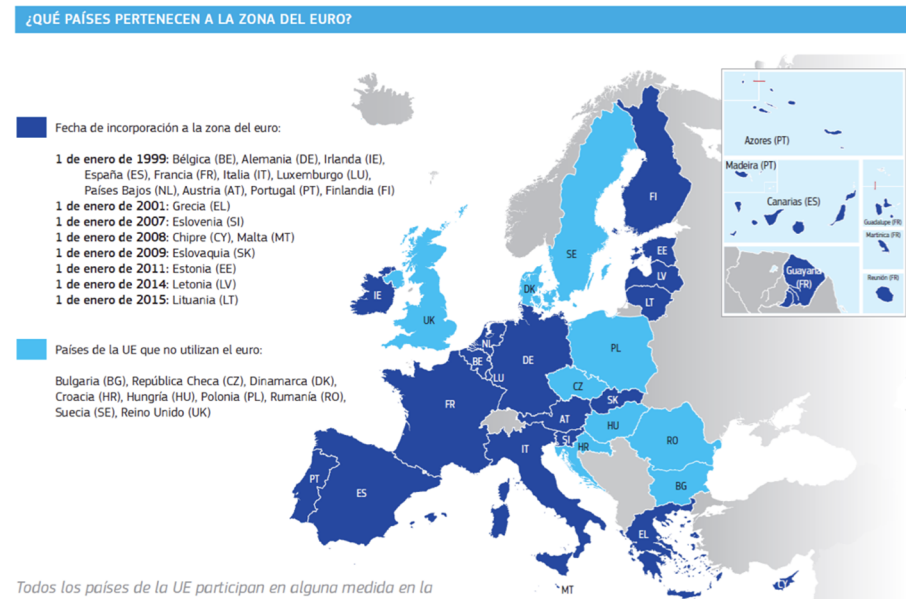
Ya en el 2002 se vivieron las primeras señales de incumplimiento de estas condiciones en Portugal, pero sobre todo en Francia y Alemania, que consiguieron que no se les impusieran las sanciones previstas, hecho que generó mucho malestar en la Comisión pero también entre el resto de los Estados miembros. La revisión del Pacto en el 2005 supuso la inclusión del principio de flexibilidad para que Estados con una deuda baja y un crecimiento potencial alto pudieran asumir un déficit mayor del previsto, entre otras medidas.

Todo el sistema institucional de la UEM y la pervivencia de la moneda única se tambalearon con la crisis del euro entre el 2010 y el 2014 aproximadamente. De una crisis de la deuda soberana de algunos Estados miembros se pasó a una crisis del sistema bancario y del sistema económico en general hasta cuestionar la propia supervivencia del euro. Aun así, durante estos años la UE amplió geográficamente la zona euro con la incorporación progresiva de los Estados miembros de la ampliación del 2004 que cumplían los criterios de convergencia (podéis ver el mapa siguiente), a la vez que tuvo que hacer frente a una reestructuración de sus instrumentos de integración económica para prestar asistencia a los países con dificultades financieras (Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre), restablecer el crecimiento económico mediante una mejor coordinación de las políticas económicas y evitar así futuras crisis (podéis ver el resumen de las medidas implementadas desde el 2010). En este sentido, ya son históricas las palabras de Mario Draghi, presidente del BCE, cuando en julio del 2012 dijo:

«En nuestro mandato, el BCE está dispuesto a hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y creo que será suficiente».

A partir de aquí empezó un plan de intervención monetaria por parte del BCE consistente en comprar activos públicos y privados para incrementar la liquidez del sistema y cumplir el mandato de la estabilidad de precios.

## Mapa de adhesiones a la zona euro



Todos los países de la UE participan en alguna medida en la unión económica y monetaria, pero no todos utilizan el euro. Dos países (Dinamarca y Reino Unido) optaron por quedar fuera del euro cuando se firmó el Tratado de Maastricht. Otros no cumplen todavía todos los criterios económicos (por ejemplo, de estabilidad de precios y tipos de cambio) que el Tratado de Maastricht exige para poder adoptar el euro.

Fuente: Comisión Europea (2014). *La Unión Económica y Monetaria y el euro*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro\\_es](https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro_es)

## Resumen de las medidas adoptadas en la UEM desde el 2010

	Objetivo	Países afectados	
		Países de la zona del euro	Todos los países de la UE
<b>Semestre Europeo</b> (desde 2010)	Coordinación de las políticas económicas	✓ La Comisión puede formular recomendaciones adicionales para los países de la zona del euro	✓
<b>Pacto de Estabilidad y Crecimiento</b> (reforzado con las medidas adicionales: <i>six-pack</i> en 2011 y <i>two-pack</i> en 2013)		✓ Coordinación y supervisión económica y presupuestaria para evitar deudas y déficits excesivos en los países de la UE	✓ Control europeo de los presupuestos nacionales y multas en caso de incumplimiento del Pacto aplicables únicamente a la zona del euro
<b>Pacto presupuestario</b> (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, 2012)	Prevención del déficit y la deuda	✓ Amplía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: los países se comprometen a mantener sus presupuestos en equilibrio	Firmado por todos los países de la UE salvo Croacia y el Reino Unido. Dinamarca y Rumanía han declarado su vinculación a todos los artículos del Tratado
<b>Mecanismo Europeo de Estabilidad</b> (2012)		✓ Disponible exclusivamente para los países de la zona del euro que hayan firmado el Pacto Presupuestario	✗
<b>Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización</b> (creado en 2006)	Mecanismos de apoyo	✓ Fondo dotado de un presupuesto anual de 150 millones de euros para ayudar a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la globalización o de una importante crisis económica y financiera	✓

Fuente: Comisión Europea (2014). *La Unión Económica y Monetaria y el euro*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro\\_es](https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro_es)

A estas medidas hay que sumar todos los avances para lograr la unión bancaria, imprescindible para volver a crear las condiciones en las que el crédito fluyera en la economía real. Entre el 2012 y el 2014, los debates en la Unión fueron muy intensos para dotar al sistema bancario europeo de los mecanismos necesarios para romper la relación entre el aumento del riesgo de la deuda soberana y la situación de la banca. En este sentido, se creó un sistema de supervisión y resolución bancarias a escala europea con un código normativo único y dos ejes: por un lado, el mecanismo único de supervisión, que es el órgano de supervisión bancaria supranacional, y por el otro, el mecanismo único de resolución, consistente en un mecanismo para gestionar las crisis de las entidades financieras que no sean viables.

Sin duda, la UEM salió reforzada de esta crisis con nuevos mecanismos de actuación y un refuerzo de las instituciones supranacionales. Sin embargo, hay que decir que todas estas reformas emprendidas no supusieron una nueva transferencia de poderes y competencias a escala supranacional, sino más bien una intensificación de la coordinación política intergubernamental entre Estados miembros.

## 1.2. Marco institucional de la zona euro

Desde el 1 de enero de 1999, el Banco Central Europeo es la institución europea que se ocupa de hacer instrumental la política monetaria de la zona euro. La base jurídica de la política monetaria europea se establece en el TFUE y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. En estos estatutos se distingue entre el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por el BCE y todos los bancos centrales nacionales, independientemente de que hayan adoptado el euro o no; y el Eurosistema, donde solo participan los bancos centrales nacionales de la zona euro. De hecho, ambas formaciones continuarán existiendo mientras haya Estados miembros de la Unión que no pertenezcan a la zona euro.

Tal como establece el artículo 127.1 del TFUE:

«El objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, denominado a partir de ahora SEBC, será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la UE. El SEBC actuará de acuerdo con el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119».

Fuente: Unión Europea (2010). «Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea* (2010/C 83/01, 30 de marzo del 2010).

En pocas palabras, mantener la estabilidad de precios significa fundamentalmente mantener baja la inflación. Además de este objetivo, el SEBC y el Eurosistema tienen que sostener las políticas económicas generales de la Unión, tal como prevé el artículo 3 del TUE, mediante el establecimiento del merca-

do interior, la promoción del desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado tendente a la plena ocupación y el progreso social.

Con personalidad jurídica propia de acuerdo con el derecho internacional público, el BCE es el eje del Eurosistema. Su estrategia para alcanzar la estabilidad de precios se basa en controlar los tipos de interés a muy corto plazo. Para poderlo llevar a cabo, el BCE disfruta de independencia completa respecto de los Gobiernos nacionales. La duración de los mandatos de los responsables de los bancos centrales es más larga que la de los mandatos de los políticos que los nombran para evitar así interferencias políticas. Además de la independencia, el segundo elemento distintivo del entramado institucional en el entorno de la UEM es la transparencia, entendida como la comunicación efectiva al público en general y a los mercados de toda la información relevante sobre su estrategia, evaluación y decisiones de política monetaria, y también sobre sus procedimientos de una manera abierta y clara.

El BCE está formado por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. El primero es el órgano de decisión máximo y su tarea fundamental es formular la política monetaria de la zona euro. Esto incluye adoptar decisiones relativas a los objetivos monetarios, los tipos de interés oficiales y el suministro de reservas en el Eurosistema, además de adoptar las orientaciones necesarias para aplicarlas. Está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y todos los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países participantes en la zona euro. Por su parte, el Comité Ejecutivo se compone de seis miembros: el presidente, el vicepresidente y cuatro miembros designados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, para un mandato no renovable de ocho años. Este órgano aplica la política monetaria según las decisiones y orientaciones del Consejo de Gobierno y, por lo tanto, imparte instrucciones a los bancos centrales para aplicar la política monetaria. Además, también es responsable de la gestión ordinaria del BCE y tiene poderes delegados por el Consejo de Gobierno, incluidos algunos de carácter normativo.

En el contexto de las nuevas competencias de supervisión bancaria que tiene el BCE, una de las nuevas funciones del Consejo de Gobierno es supervisar prudencialmente las entidades de crédito ubicadas en la zona euro y también en los Estados miembros de la Unión que no participan en el euro. Con estas medidas, tomadas durante la crisis del euro, se buscaba contribuir a la seguridad y la solidez del sistema bancario y a la estabilidad del sistema financiero en la Unión y en cada Estado miembro. Para que una unión monetaria funcione, el sistema institucional en el entorno del Banco Central Europeo tiene que ser creíble y legítimo. Definitivamente, las medidas desarrolladas por el BCE dirigido por Mario Draghi ayudaron a salvaguardar la UEM y a aumentar su credibilidad y legitimidad.

## 2. La política de cohesión económica y social

Como contrapunto al posible impacto negativo del mercado interior y la Unión Económica y Monetaria en las zonas menos desarrolladas de la UE, a partir del Tratado de Maastricht en los noventa se incluyó la cohesión económica y social como uno de los objetivos fundamentales de la Unión. Esta política comunitaria persigue disminuir las disparidades regionales y sociales en el seno del territorio comunitario apoyando la creación de puestos de trabajo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos. En definitiva, se trata de la principal política redistributiva de la UE.

Los instrumentos financieros con los cuales se materializa este objetivo son los fondos estructurales y de inversión europeos, que actualmente agrupan cinco fondos diferentes:

- **El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder)**, que fomenta el desarrollo equilibrado en las diferentes regiones de la UE con la inversión en sectores que fomenten el crecimiento, la competitividad y la creación de trabajo.
- **El Fondo Social Europeo (FSE)**, que da apoyo a proyectos relacionados con el trabajo en Europa e invierte en el capital humano europeo (trabajadores, jóvenes y demandantes de trabajo) mediante la educación y las oportunidades laborales.
- **El Fondo de Cohesión**, que financia proyectos de transporte y medio ambiente en países donde la renta nacional bruta per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE, para mejorar el crecimiento ecológico, el desarrollo sostenible y la conectividad.
- **El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)**, que forma parte de la PAC y se centra en resolver problemas específicos de las zonas rurales. Hasta el año 2007 recibía el nombre de Sección Orientación del Fondo Europeo de Organización y Garantía Agrícola (Feoga-O).
- **El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (Femp)**, que forma parte de la política pesquera común, da apoyo al sector pesquero a la hora de practicar una pesca sostenible, y a las comunidades costeras en la diversificación de sus economías y la mejora de la calidad de vida.

## 2.1. Proceso histórico de la política de cohesión

No fue hasta los años setenta cuando la Comisión Europea empezó a plantear seriamente la posibilidad de crear una política específica para afrontar los desequilibrios regionales, a pesar de que ya en 1958 se había creado el Fondo Social Europeo. Después de la ampliación a nueve que tuvo lugar en enero de 1973, y con las primeras propuestas de avanzar hacia la UEM sobre la mesa, los seis aprobaron en el Consejo Europeo de París de 1974 la creación del Feder con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad mediante la participación en el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en declive. Aun así, el fondo era de recursos escasos y fue más un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado que un instrumento europeo con entidad propia.

No fue hasta el año 1988 cuando este fondo y otros instrumentos de financiación se integraron en una política de cohesión más amplia. Ya desde este momento, la definición de los objetivos de la política de cohesión, de los criterios de elegibilidad de las regiones y del presupuesto disponible se empezaron a vincular directamente con las negociaciones del marco financiero plurianual de la Unión, que se programan por periodos de siete años.

Las primeras perspectivas financieras para el periodo, todavía quinquenal, 1988-1992 se negociaron en un contexto en el que la adhesión de España y Portugal en 1986 había transformado sustancialmente la estructura económica y social de la Comunidad, puesto que la población se había incrementado el 18 % mientras que el PIB solo lo había hecho el 8 %. El Acta Única Europea consagró la política regional como una competencia plenamente comunitaria y convirtió los fondos estructurales y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los instrumentos esenciales de la política de cohesión. Para que esto fuera realidad, sin embargo, había que hacer una reforma radical de los fondos estructurales, tanto en términos de recursos financieros como de procedimientos y objetivos. Así, además de duplicar los fondos, se acordó que la nueva política regional comunitaria tendría cinco objetivos prioritarios (para el periodo 1988-1992, refrendados también para el periodo siguiente 1993-1999), en cuya consecución intervendrían los diversos fondos:

- **Objetivo 1.** Adaptar económicamente las regiones menos desarrolladas.
- **Objetivo 2.** Reconvertir económicamente las regiones en declive industrial.
- **Objetivo 3.** Luchar contra el paro de larga duración.
- **Objetivo 4.** Insertar profesionalmente a los jóvenes.

- **Objetivo 5.** Acelerar la adaptación de la Sección Orientación del Fondo Europeo de Organización y Garantía Agrícola (Feoga-O, creada en 1962 dentro del marco de la PAC) y el fomento del desarrollo de las zonas rurales.

El logro de estos objetivos se sustentaba también en una serie de principios, como la concentración en las regiones de más necesidad, la programación de planes plurianuales por parte de las regiones, la asociación (*partnership*), entendida como la concertación estrecha entre la Comisión y las autoridades públicas competentes de cada Estado miembro, y la adicionalidad, es decir, la no sustitución de los fondos estatales por los nuevos fondos europeos. Finalmente, después de unas negociaciones intensas sobre cómo se tenían que implementar los acuerdos del Tratado de Maastricht, se aprobó redistribuir el fondo de cohesión basándose en criterios estatales y no regionales, cuyos beneficiarios serían los Estados miembros con un PIB inferior al 90 % de la media europea (es decir, Grecia, Irlanda, Portugal y España), y se subvencionarían proyectos relacionados con el medio ambiente y las infraestructuras de transporte.

En 1999 los preparativos para la ampliación hacia los países de la Europa central y oriental hacían necesaria una reforma en detalle que previera varios fondos para los nuevos Estados miembros que tenían un PIB per cápita muy inferior a la media comunitaria. Por un lado, la reforma tenía que asegurar una redistribución de fondo, para poder facilitar la ampliación, y por el otro, tenía que simplificar los procedimientos de funcionamiento y mejorar la eficacia de las actuaciones. El acuerdo pasaba por una concentración tanto en cuanto a los objetivos como a sus instrumentos financieros. Así, los objetivos para el periodo 2000-2006 se redujeron a tres:

- **Objetivo 1.** Dentro del objetivo de promocionar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con un desarrollo más lento, se especificaba que en este periodo se podrían acoger regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media, regiones remotas (como los departamentos franceses de ultramar y las islas Azores, Madeira y las Canarias) y regiones escasamente pobladas de Finlandia y Suecia.
- **Objetivo 2.** La reconversión económica de regiones en declive industrial se ampliaba también a otras regiones con problemas estructurales, como los económicos y sociales de la industria y los servicios, a zonas rurales en declive o a zonas urbanas y pesqueras con dificultades.
- **Objetivo 3.** Este nuevo objetivo prestaba apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y ocupación.

Las iniciativas comunitarias también se redujeron de las trece que había habido en el anterior periodo a cuatro:



- 1) **INTERREG** (cooperación transfronteriza, interregional y transnacional).
- 2) **EQUAL** (lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado laboral).
- 3) **LEADER** (desarrollo rural sostenible).
- 4) **URBAN** (desarrollo sostenible de las ciudades).

Además, se incluyó un instrumento estructural de preadhesión, similar al fondo de cohesión, para fortalecer la cohesión económica y social y desarrollar las capacidades institucionales y administrativas de los todavía Estados candidatos.

Ya con una UE a 27, la Comisión Europea se planteó, para las negociaciones de las perspectivas financieras del 2007-2013, un nuevo enfoque estratégico e integrado para gestionar los fondos de cohesión. Esto se traducía en la voluntad de actuar en coherencia con las líneas ya fijadas por la Unión de trabajar por una economía competitiva y basada en el conocimiento (lo que se conocía como estrategia de Lisboa, aprobada en 2000), con un respeto total por el medio ambiente y la sostenibilidad. Pero se demostró que la traslación de estos objetivos, ampliamente aceptados por todos los Estados miembros, a la nueva distribución de los fondos estructurales y de cohesión era más difícil. Se produjo un enfrentamiento entre los partidarios de asignar recursos a los nuevos Estados miembros y los defensores de una fase transitoria de salida gradual (*phase out*) de los Estados miembros que se habían beneficiado de ellos en los periodos anteriores. Finalmente, los objetivos que se consensuaron para 2007-2013 quedaron de la manera siguiente:

- **Objetivo «convergencia».** Se convirtió en el objetivo prioritario del fondo. Consistía en acelerar la convergencia de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas creando unas condiciones más favorables para el crecimiento y la ocupación. Aquí se incluían las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria y las regiones que lo superaban por el efecto estadístico causado por la ampliación a veinticinco Estados miembros.
- **Objetivo «competitividad regional y ocupación».** Para las regiones que se quedaban fuera del primer objetivo, la UE buscaba incrementar la competitividad y el atractivo económico mediante el fomento de la ocupación, la cualificación de los trabajadores, la innovación y el espíritu empresarial, la difusión de la sociedad del conocimiento, la protección del medio ambiente y el acceso a las comunicaciones, a los transportes, la energía y la sanidad. La acción se centraría en áreas degradadas y de pobreza urbana, regiones con una densidad de población baja o zonas rurales con población envejecida.

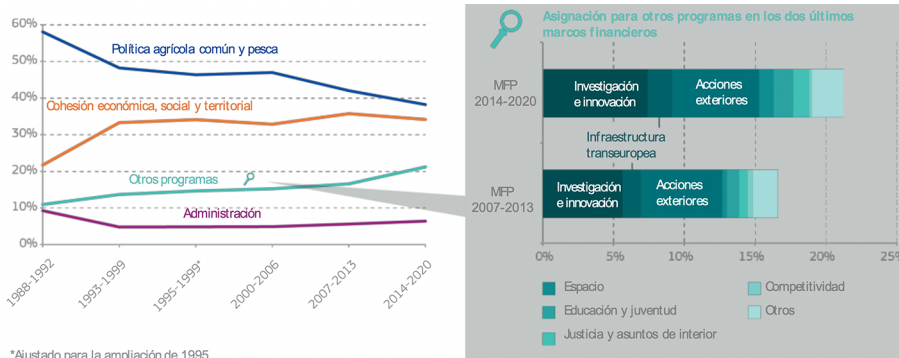
- **Objetivo «cooperación territorial y europea».** Este objetivo se fijó en torno a tres tipos de intervenciones: transfronteriza (entre entidades locales o regionales de ambos lados de la frontera), transnacional (más integración dentro de las agrupaciones regionales, incluida la cooperación bilateral entre regiones marítimas) e interregional (fomento del intercambio de experiencias y de la creación de redes temáticas de toda Europa).

La crisis económica y financiera global también impactó de lleno en las negociaciones para la reforma de la política de cohesión planteada para el periodo 2014-2020. Aparte de la definición de nuevos objetivos, la Comisión Europea planteó la necesidad de debatir en detalle sobre la eficacia de la política y de establecer condiciones de cumplimiento específicas antes de canalizar los fondos y objetivos más claros y cuantificables para mejorar la rendición de cuentas posterior. Estos debates se concretaron en una política de cohesión para el nuevo periodo centrada en dos objetivos concretos: por un lado, más inversión para favorecer el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, y por otro, un énfasis mayor en la cooperación territorial europea. Los fondos del Feder, el FSE y la cohesión financian proyectos vinculados a los temas siguientes:

- 1) Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- 2) Mejora del acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.
- 3) Mejora de la competitividad de las pymes.
- 4) Apoyo a la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono.
- 5) Fomento de la adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos.
- 6) Preservación y protección del medio ambiente y fomento de la eficiencia de los recursos.
- 7) Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes.
- 8) Fomento del trabajo sostenible y de calidad y apoyo a la movilidad laboral.
- 9) Fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación.
- 10) Inversión en educación y formación permanente.
- 11) Mejora de la eficiencia de la administración pública.

Como balance, presentamos dos figuras para mostrar la importancia de la política de cohesión económica y social en cuanto a presupuestos y objetivos. La primera figura muestra la evolución presupuestaria de la política de cohesión económica y social (y territorial) en comparación con otras políticas en los sucesivos acuerdos financieros plurianuales. Tal como demuestra esta tabla, la política de cohesión, junto con la agrícola común que veremos en el epígrafe siguiente, son las dos políticas comunitarias con un presupuesto mayor desde el primer marco financiero plurianual de 1988 a pesar de que la cohesión aumentó mucho durante la década de los noventa y se ha mantenido más estable posteriormente, mientras que la PAC se ha reducido lentamente fruto de las reformas. En la segunda figura, un mapa regional europeo muestra las disparidades existentes entre las diferentes regiones europeas, en este caso según el PIB per cápita. Es decir, el objetivo de la política de cohesión es precisamente reducir estas disparidades regionales para conseguir una sociedad europea más cohesionada.

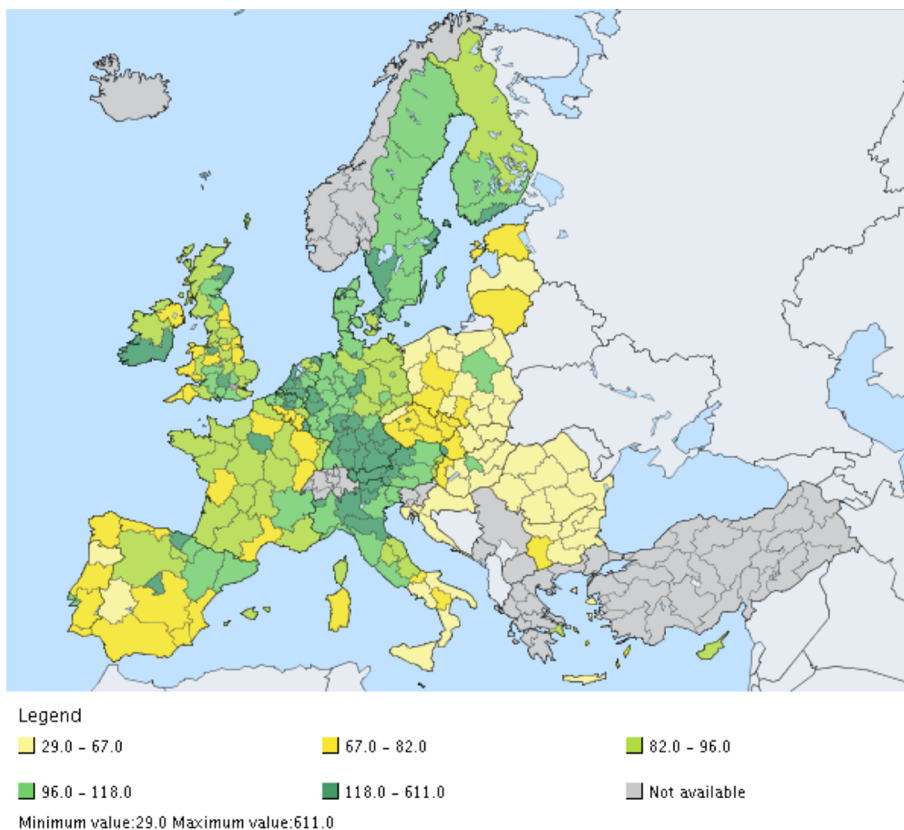
**Evolución de los principales ámbitos políticos en el presupuesto de la UE**



\*Ajustado para la ampliación de 1995

Fuente: Comisión Europea (2017). Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE (COM(2017) 358 final. Bruselas, 28 de junio del 2017).

**Mapa de las regiones europeas según el PIB per cápita** (en términos de paridad de poder adquisitivo, en porcentaje sobre la media de la UE-28, 2016)



Fuente: Eurostat (2016). *Regional Gross Domestic Product (PPS por inhabitant in % of the EU28 average by NUTS 2 regions*. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006&toolbox=types>.

## 2.2. Marco institucional de la política de cohesión

Como política redistributiva que es, la cohesión económica y social de la UE está muy politizada y continúa la negociación para cada periodo presupuestario, puesto que hay en juego ser contribuyente o beneficiario de la distribución del marco financiero comunitario. La arquitectura institucional de esta política se basa en la interacción triangular entre el Consejo, la Comisión y las autoridades regionales que reciben los fondos e implementan los proyectos financiados. Muchos autores han identificado la política de cohesión como el ejemplo más claro del enfoque basado en la gobernanza multinivel en la Unión Europea. La integración horizontal de los diferentes fondos, la cooperación interadministrativa, la cofinanciación de los proyectos y los incentivos a la constitución de redes de actores públicos y privados parecen confirmar este tipo de conceptualización.

Si se diferencia entre la fase de negociación y toma de decisión, y la fase de implementación de la política de cohesión, se identifica la incidencia de varios actores en cada una. En la primera fase de negociaciones, el Consejo y la Comisión llevan la voz cantante. Por un lado, los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el marco del Consejo de la UE, deciden el volumen de recursos disponibles para esta política, los Estados que conseguirán más fondo y las regiones que tienen derecho a recibir apoyo. Por otro lado, la Comi-

sión tiene un papel importante en el diseño de la política mediante el establecimiento de los principios que limitan la autonomía de los Gobiernos en la toma de decisiones y también en la intermediación política. En este sentido, tal como hemos apuntado en el apartado de evolución histórica, desde el comienzo la Comisión introdujo los principios de concentración, programación, asociación y adicionalidad que limitan en parte la autonomía de los Gobiernos nacionales. El principio de asociación (*partnership*) ha llegado a ser importante, puesto que ha permitido a la Comisión evitar los Gobiernos nacionales y negociar directamente con los representantes de las regiones la preparación y aplicación de proyectos. El ejecutivo comunitario también tiene la capacidad de diseñar los programas de gasto conforme al plan de iniciativas comunitarias, según el cual puede iniciar proyectos que atiendan determinadas preocupaciones que afectan a toda Europa.

En la fase de implementación, el juego está entre la Comisión y los actores regionales. Siguiendo con la revisión del impacto del establecimiento de principios por parte de la Comisión, la adicionalidad impuesta obligó a los Estados a demostrar que los fondos europeos no sustituían planes de gasto doméstico, por ejemplo, y algunos Gobiernos tuvieron que cambiar sus prácticas contables a la hora de gestionar la distribución de los fondos de cohesión. Las autoridades regionales consiguen más notoriedad en esta fase tanto por razones competenciales, puesto que son el nivel que tiene que implementar los proyectos cofinanciados, como por el mismo principio de subsidiariedad europeo, es decir, por la proximidad a los problemas y los grupos afectados sobre los cuales se quiere actuar.

Y todavía más, las regiones han intentado estar más presentes en Bruselas y poder incidir también en el proceso de definición de los objetivos de la política de cohesión. Las regiones más fuertes política y administrativamente, gracias a la descentralización de los Estados miembros a los cuales pertenecen, tienen más capacidad de hacer *lobby*, sea estableciendo oficinas regionales en la capital europea, para poder tener contactos más directos con la Dirección General de Política Regional, o mediante el Comité de las Regiones, de carácter consultivo. Sin embargo, el alto grado de heterogeneidad económica, social y política entre las regiones también repercute en las diferencias entre regiones a la hora de actuar en la arena europea.

En definitiva, el diseño y la implementación de la política de cohesión es uno de los ámbitos en los que participan más actores europeos, desde las ciudades y regiones hasta las instituciones supranacionales. El proyecto europeo es una idea que surge de instancias estatales, crece gracias a las instituciones supranacionales y contribuye a descentralizar y reforzar las autoridades regionales. Sin embargo, no se puede hablar de una Europa *de las* regiones, sino más bien de lo que algunos han definido como una Europa *con* las regiones. Sin duda, la política de cohesión ha contribuido a esta delegación de la soberanía también hacia las autoridades regionales o subnacionales.

### 3. La política agrícola común

La política agrícola común (PAC) es por excelencia una de las políticas públicas más verdaderamente supranacionales de la UE. Históricamente, fue el primer ámbito en el que las políticas nacionales fueron sustituidas por mecanismos de intervención a escala europea y, aún hoy, supone una de las partidas más grandes del presupuesto europeo, tal como hemos visto en la tabla anterior.

Concebida originalmente como una política que buscaba proporcionar alimentos asequibles a los ciudadanos europeos y un nivel de vida equitativo para los agricultores, la PAC ha mantenido los mismos objetivos fundacionales a pesar de que ha hecho evolucionar muy considerablemente los instrumentos o mecanismos empleados. Así, el artículo 39.1 del TFUE establece, tal como hacía el Tratado de Roma de 1957, los objetivos específicos siguientes para la PAC:

- Incrementar la productividad agrícola fomentando el progreso técnico y asegurando el uso óptimo de los factores de producción, en particular la mano de obra.
- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

En este sentido, el simbolismo de la PAC es doble, tanto porque es casi un mito fundacional de la supranacionalización de las políticas públicas como por su defensa del mundo rural, un sector cada vez más en declive en Europa.

#### 3.1. Proceso histórico de la PAC

Después de intensas negociaciones entre los seis Estados fundadores de la CEE, en 1962 nació la PAC fijando tres mecanismos que buscaban cumplir los objetivos establecidos en el Tratado de Roma de cinco años antes:

- **Unidad de mercado:** protección contra los bajos precios interiores mediante la compra de los excedentes a los agricultores europeos cuando los precios están por debajo de un precio de garantía acordado por el mercado europeo.

- **Preferencia comunitaria:** protección contra los bajos precios de las importaciones mediante aranceles y cuotas a los bienes agrícolas importados con un precio mundial por debajo del precio acordado a escala europea.
- **Solidaridad financiera:** sistema de subsidios para conseguir precios bajos a las exportaciones mediante reembolsos para exportar bienes agrícolas cuando el precio mundial está por debajo de un precio acordado.

El resultado fue un sistema de apoyo indirecto a los ingresos de los agricultores mediante los presupuestos comunitarios, es decir, con las contribuciones de los Estados miembros, y también de los consumidores europeos mediante los recargos en los precios de los productos agrícolas importados. La parte presupuestaria se canalizaba con el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (que recibió este nombre y el acrónimo FEOGA desde 1962 hasta el 2007, cuando fue reformado y reorientado), dividido en dos partes tal como el nombre indicaba: la sección de garantía, que financiaba la política de precios y mercados, y la sección de orientación, que se dedicaba a medidas de desarrollo rural, como por ejemplo, ayudas a la modernización de explotaciones, al establecimiento empresarial de jóvenes agricultores o a la diversificación.

El éxito de la PAC llegó muy rápido, y en pocos años se cumplieron los objetivos iniciales de aumentar la productividad agrícola, lograr la autosuficiencia agrícola e incluso conseguir la exportación neta de productos agrícolas. Sin embargo, la política de precios garantizados supuso un exceso de producción por encima del aumento de la demanda, generando, tal como describieron los medios de la época, «lagos de vino» y «montañas de cereales». A principios de los años ochenta, la PAC se había convertido en una política muy cara de mantener porque el almacenamiento de estos excedentes era un coste adicional no previsto inicialmente y las compensaciones por los precios bajos en el mercado mundial eran cada vez más altos e incluso acabaron distorsionando los mercados agrícolas de los países menos desarrollados a escala global. Las reformas que se impulsaron durante esta década fueron marginales e incrementalistas, como la imposición de cuotas o cantidades máximas garantizadas (para sectores concretos como los cultivos, la leche o los cereales), sin modificar uno de los fundamentos de la PAC, que era el principio de los precios garantizados para los productos agrícolas.

La primera gran reforma de la PAC tuvo lugar en 1992 a causa sobre todo de presiones internacionales, puesto que seis años antes la Ronda Uruguay del GATT había incluido la agricultura en las negociaciones y esto había comportado una restricción política importante para los Estados miembros. La Comisión aprovechó este escenario para utilizar el derecho de iniciativa por primera vez en la historia de esta política y presentar una propuesta de reforma en el Consejo de Ministros de Agricultura, más en línea con los requisitos internacionales. La pretensión era sustituir parcialmente el sistema de apoyo a los precios agrícolas por un sistema nuevo de pagos directos individuales a los agricultores como compensación. De hecho, esta reforma, que recibió el nom-

bre del comisario de agricultura del momento, Ray MacSharry, significaba iniciar el viraje de una PAC basada en el apoyo a los mercados a una PAC dirigida a apoyar a los productores. Además, también se incluyeron otras medidas, como recortes en los precios, especialmente en los sectores de los cereales y la carne vacuna; un plan de pago a los agricultores para que dejaran las tierras en barbecho en lugar de cultivar unas cosechas que tendrían que ser compradas directamente por la Unión; programas de ayuda para fomentar el desarrollo rural, e incluso el planteamiento de la necesidad de desarrollar una agricultura que fuera más sostenible ambientalmente.

El año 1992 también implicó iniciar un proceso de debate periódico sobre la reforma de esta política. Ya en 1999 se emprendía una nueva reforma que pasaba definitivamente a apoyar los ingresos de los agricultores de manera más clara y directa. En este sentido, los recortes en los precios se extendieron a otros sectores, como la leche, el aceite de oliva y el vino. Esto también sirvió para reforzar objetivos vinculados al desarrollo rural y al bienestar en un sentido amplio, como la protección ambiental, la seguridad alimentaria o el bienestar animal. En este sentido la reforma distinguió entre dos pilares (que no se tienen que confundir con la estructura de los tres pilares del Tratado de Maastricht): un pilar ya existente dedicado a la organización común de los mercados de los productos agrícolas, y un pilar para la política de desarrollo rural, con un presupuesto muy menor. En las negociaciones, el Gobierno francés mostró su oposición a las medidas más radicales de la Comisión y consiguió retrasar la transición hacia el apoyo a los productores y no a los mercados.

El proceso de reforma continuó en el 2003 con una revisión del presupuesto plurianual de la Unión, que sirvió para reducir los precios de la intervención de varios productos y romper el vínculo entre subsidios y producción. Con un sistema de régimen de pago único, se permitía a los agricultores recibir pagos de la UE incluso aunque no produjeran nada, a cambio de que cumplieran las normas comunitarias de respeto del medio ambiente, seguridad alimentaria, bienestar animal y seguridad en el puesto de trabajo. Esta reforma, conocida con el nombre del comisario del periodo, Franz Fischler, y que en principio se había planteado como una revisión menor, acabó siendo histórica, a remolque de la Ronda de Doha de la OMC, que buscaba precisamente eliminar apoyos a la exportación de productos agrícolas por parte de los países desarrollados.

En el año 2008 ya no había presiones internacionales para una nueva reforma de la PAC, pero sí razones presupuestarias y de eficiencia económica. Esta revisión tenía por objetivo racionalizar los pagos hechos a los agricultores sobre la base de tres principios:

- Conseguir que los agricultores respondieran a las señales del mercado.
- Asegurar que los agricultores recibieran el grado de apoyo «correcto».



- Proporcionar a los agricultores los medios para que pudieran hacer frente a los retos ambientales globales, como el cambio climático, la gestión del agua, las energías renovables y la biodiversidad.

Es decir, tanto por presiones internacionales de la opinión pública europea como por los constreñimientos presupuestarios comunitarios, la PAC se iba convirtiendo con cada reforma en una política agrícola más verde y más justa. Y esto es lo que quedó patente plenamente en los discursos con la reforma del 2013, puesto que la PAC empezó a entenderse como un bien público que preservar, tanto porque garantiza una producción viable de los alimentos como por los beneficios que proporciona a la sociedad tener una gestión sostenible de los recursos naturales, un desarrollo territorial equilibrado y diversificado y una mayor preservación de las zonas rurales. En la práctica, tal como veremos en el apartado siguiente, los intereses de cada actor dificultaron una reforma de más alcance y se optó por mantener la estructura de dos pilares de la PAC. El primero, dedicado a las medidas de regulación del mercado y de ayudas directas a los agricultores se orientó a fomentar la producción sostenible con medidas obligatorias de respeto por el medio ambiente y lucha contra el cambio climático, introduciendo un pago ecológico (*greening*) que da apoyo a prácticas que optimizan el uso de los recursos naturales. El segundo pilar, sobre desarrollo rural, se vio ampliado con medidas subvencionables que potencian la investigación y la innovación, el aumento de la competitividad y el espíritu empresarial, a pesar de que se redujo la partida presupuestaria y se dio la opción a los Estados miembros de poder transferir una parte de los fondos de este pilar al primero, donde se benefician un número más grande de agricultores.

El peso presupuestario de la PAC hace que con cada negociación por un nuevo marco financiero plurianual se plantee la necesidad de reformar, simplificar y modernizar esta política. Uno de los grandes caballos de batalla ha sido históricamente la pugna por reducir el alcance presupuestario de esta política entre los Estados beneficiarios que se han opuesto siempre y los no beneficiarios. En el periodo 2021-2027, la PAC continuará buscando la multifuncionalidad económica, ambiental y socioterritorial de la agricultura con el objetivo de apoyar a un sector cada vez más competitivo y sostenible. Más concretamente, se han planteado los objetivos siguientes:

### Los nuevos objetivos de la PAC para el periodo 2021-2027



Fuente: European Commission (2018). *Future of the Common Agriculture Policy*. Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en)

### 3.2. Marco institucional de la PAC

Como se trata de una política redistributiva y depende de los marcos financieros plurianuales, las reformas de la PAC se han sucedido en paralelo, de manera similar a lo que hemos visto con la política de cohesión. La PAC del siglo XXI se asemeja muy poco a la PAC inicial de la Europa de los seis a mediados de los años sesenta del siglo pasado, pero el juego institucional entre la Comisión, el Consejo y, más recientemente, el Parlamento Europeo puede servir como patrón para entender otras políticas comunitarias desarrolladas posteriormente.

El actor principal en la definición de las prioridades de la PAC ha sido sin duda la Comisión Europea gracias a su derecho de iniciativa. Cada una de las reformas se ha iniciado con una propuesta del ejecutivo comunitario presentada en el Consejo de la Unión para empezar las negociaciones con los Estados miembros. A partir de esta propuesta inicial, siempre más ambiciosa en objetivos, medidas y reformulaciones presupuestarias de la que entrará en vigor al final, empiezan las negociaciones no solamente en la mesa oficial del Consejo, sino también en los pasillos, puesto que grupos de interés o *lobbies* y actores regionales y otras instituciones europeas como el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social quieren dar su opinión. No podemos destacar todas las organizaciones nacionales y europeas que pueden hacer *lobby* en este ámbito, pero sí que es necesario mencionar a uno, el Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA), una de las organizaciones con más recursos y personal y mejor organizadas de todas las asociaciones sectoriales supranacionales. Esta organización, establecida incluso antes de que la PAC empezara a rodar en 1962, mantiene un contacto periódico con el comisario de Agricultura y Desarrollo Rural y con los diputados del Parlamento Europeo que partici-

pan en la Comisión de agricultura. Por su parte, las organizaciones miembros nacionales pueden influir de manera más indirecta en el Consejo de la Unión a través de los respectivos ministros nacionales de Agricultura que participan.

Precisamente, es en el Consejo donde se demuestran las dificultades para reformar esta política. A pesar de que el Tratado de Niza estableció el voto por mayoría cualificada en el Consejo en materia de agricultura, entre otros, se tiene que admitir que en la Unión la búsqueda del consenso es todavía un principio muy establecido. Los ministros de Agricultura negocian con el objetivo de conseguir el máximo para su país, sea de la parte presupuestaria comunitaria dedicada a la PAC o en forma de beneficios a algún sector agricultor concreto. Esto genera una tendencia inflacionista en las negociaciones, puesto que se acaban aceptando las condiciones impuestas por cada ministerio. Además, la negociación intergubernamental hace más fácil que las propuestas de la Comisión de recortar la partida presupuestaria a la PAC o racionalizarla sean rechazadas en el Consejo o que incluso los ministros utilicen la Comisión como chivo expiatorio ante la opinión pública nacional, es decir, lo culpen de una decisión que a escala nacional no se habría tomado siguiendo estrictamente los intereses del país. Más recientemente, ha destacado el papel del Consejo Europeo para definir las líneas directrices del Marco Financiero Pluri-anual 2014-2020 y, por lo tanto, para marcar también la parte del presupuesto dedicado a esta política y la dirección de la política misma.

Finalmente, en este dibujo institucional de la PAC hay que destacar que el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2009, supuso la entrada del Parlamento Europeo en el juego negociador de la PAC. Hasta entonces, el Parlamento había participado muy limitadamente, pero con el procedimiento legislativo ordinario pasó a actuar como colegislador junto con el Consejo. Esto tuvo un cierto impacto en la reforma del 2013, a pesar de que la falta de experiencia de los eurodiputados y el mayor peso del Consejo Europeo comportaron un mayor dominio del Consejo en el compromiso final.

En definitiva, la importancia de la agricultura en las economías nacionales se ha reducido muy significativamente durante todo el periodo de vigencia de la PAC. Este hecho ha marcado muy considerablemente los debates sobre la reforma de esta política, a pesar de que la esperable reducción en el gasto presupuestario ha sido objeto de muchas reticencias entre los Estados miembros más beneficiarios y continúa siendo la política comunitaria más grande presupuestariamente.

## 4. La política exterior, de seguridad y defensa comunes

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a proteger a sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de la infancia, así como al estricto respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular, el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Fuente: Unión Europea (2010). «Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea* (2010/C 83/01, 30 de marzo del 2010).

En el artículo 3.5. del TUE, la Unión Europea fija los objetivos generales de su política exterior, entendida de manera muy amplia. De hecho, los estudiosos de la política exterior europea han distinguido varias dimensiones en la acción exterior de la Unión: por un lado, las dimensiones que siguen el sistema comunitario de toma de decisiones y que quedan recogidas en el TFUE como las relaciones económicas exteriores, entre las cuales destaca la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, y la firma de acuerdos internacionales, a las cuales hay que sumar también la dimensión externa de políticas internas, como la energía, el medio ambiente y el cambio climático o la política de libertad, seguridad y justicia; y por otro, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política común de seguridad y defensa (PCSD), incorporadas en el TUE y que mantienen un carácter intergubernamental, puesto que no en vano se trata de uno de los núcleos duros de la soberanía nacional. En este apartado nos centraremos en estas últimas, primero en su evolución histórica y definición y después en la arquitectura institucional establecida por el Tratado de Lisboa.

### 4.1. Proceso histórico de la PESC/PCSD

Si tal como hemos ido afirmando desde el inicio del proceso de integración europea este fue concebido como un proceso político y no simplemente económico, la política exterior entendida ampliamente, incluida también la seguridad y la defensa, no podía quedar al margen. La prevención de la guerra y la construcción de la paz están en el mismo ADN de la integración europea desde el primer tratado de la CECA, donde ya aparecían referencias explícitas. El intento de creación fallido, en 1954, de una comunidad europea de la defensa es un buen ejemplo de la voluntad de los Estados de perseguir este ideal, pero también de su incapacidad de ceder soberanía en este ámbito. El salto del carbón y el acero a una unión política resultó demasiado crítico, y los seis optaron por centrarse en la integración económica sin renunciar, sin embargo, a establecer algún tipo de concertación en materia de política exterior. El Tratado de Roma, en cambio, sí que buscaba supranacionalizar algunos aspectos

importantes de las relaciones internacionales, como el comercio exterior, la cooperación al desarrollo, los acuerdos de cooperación con terceros países o la capacidad de negociar tratados internacionales.

No fue hasta los años setenta cuando se dio un primer paso en el sentido de coordinar mejor las políticas exteriores nacionales. Nació, pues, la Cooperación Política Europea (CPE), desarrollada con enormes dificultades e institucionalizada en 1986 mediante el AUE. En aquel momento no se estaba planteando una política exterior y de seguridad común sino una mera coordinación de las políticas exteriores, en la que se excluía expresamente cualquier intervención por parte de la Comisión y el Parlamento Europeo.

Entre 1971 y 1992, siguiendo un proceso incrementalista, la CPE se configuró como un mecanismo útil de información y armonización en temas básicos de política exterior de interés para los Estados miembros a partir de una coordinación cada vez más estrecha entre los servicios diplomáticos nacionales y el establecimiento de comités y grupos de trabajo conjunto. Entre otras innovaciones hay que destacar, en primer lugar, la inclusión de los temas de la CPE en la agenda de las reuniones del Consejo Europeo, lo cual comportó la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores cuando se debatían estos puntos; en segundo lugar, el establecimiento de una red de comunicación inmediata entre los diferentes ministerios, llamada Coreu; y en tercer lugar, la puesta en marcha de diferentes instrumentos como las declaraciones comunes, las misiones de investigación, las misiones de observadores y la participación en conferencias de paz, los acuerdos de cooperación o las sanciones comerciales. La CPE fue viable durante la década de los setenta y ochenta porque, además de ser poco costosa, todos los participantes se pudieron beneficiar de un incremento de su influencia internacional. Con los años, se desarrolló una «comunidad de puntos de vista» sobre los temas más variados, desde Oriente Medio hasta el África austral, pasando por América Central y el Caribe. Aun así, se tiene que reconocer que cuando algún tema afectaba directamente a los intereses vitales de algún Estado miembro la cooperación desaparecía automáticamente.

La necesidad de proceder a reformar la CPE empezó a manifestarse a partir de 1989 con los cambios democráticos que se sucedían en la Europa del este y la reunificación alemana. En la conferencia intergubernamental sobre la reforma política se presentaron dos posturas contrapuestas. El Reino Unido con Dinamarca, Grecia y Portugal estaban dispuestos a profundizar en la CPE existente sin salir del marco intergubernamental, mientras que Francia, Alemania, España, Italia, el Benelux y la propia Comisión optaban por ir más allá y establecer una política común. Respecto a la seguridad y la defensa, la división enfrentaba a los más atlantistas (Reino Unido, Países Bajos y Portugal) con el resto, mientras que Dinamarca, Grecia e Irlanda mantenían posturas autónomas, relacionadas con las especificidades nacionales respectivas.

Así, el Tratado de Maastricht sustituyó la CPE por la PESC para dar más entidad a una política exterior común, que no comunitarizada, en la cual la consulta que se hacía hasta entonces pasaba a ser concertación y en la cual se incluía, por primera vez y de manera muy clara, la formulación futura «de una política de defensa común que podría conducir posteriormente a una defensa común» (art. 14). El tratado definía cinco grandes objetivos para la PESC: la salvaguarda de los valores comunes y de los intereses fundamentales de la Unión, la independencia y la integridad de la UE, el refuerzo de la seguridad, el mantenimiento de la paz, la promoción de la cooperación y de la seguridad internacional, y el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos (art. 11). Los instrumentos para llevar a cabo estos objetivos también implicaban un mayor compromiso por parte de los Estados miembros en la búsqueda de una voz común. Por un lado, los Estados miembros se autoimponían la obligación de concertarse con relación a cualquier tema de interés general adoptando posiciones comunes del Consejo cada vez que se estimaba necesario. Por otro lado, se operacionaban las acciones comunes, el mecanismo de puesta en práctica de las medidas decididas conjuntamente.

La puesta en práctica de la PESC se precipitó por los acontecimientos posteriores en Maastricht. En particular, el conflicto en la antigua Yugoslavia puso de manifiesto la incapacidad de los europeos de resolver un conflicto como este en el continente. Ni la UE ni la Unión Europea Occidental (UEO, una organización de defensa europea independiente de la Unión que existió desde 1948 hasta el 2011) estaban preparadas todavía para actuar política y/o militarmente, y tuvo que ser Naciones Unidas la que decidiera intervenir utilizando la OTAN como brazo armado.

Como consecuencia de esta muestra de incapacidad europea, en la CIG de 1996-1997, que desembocó en el Tratado de Ámsterdam, se abordó la revisión de la PESC como una de las prioridades principales. Si bien las reformas no fueron tan sustanciales como para resolver el problema de la falta de medios adecuados de esta política (decisionales, financieros, diplomáticos y militares), se introdujeron tres cambios significativos. En primer lugar, el Tratado previó el procedimiento de la abstención constructiva, por el cual, si un Estado miembro quería abstenerse de una decisión con una declaración formal, esto no impedía a los otros tomarla, y el abstencionista quedaba exento de aplicarla. En segundo lugar, en el ámbito organizativo, el Tratado creó la figura del alto representante para la PESC, dando visibilidad, e incluso personalidad, a esta política (informalmente era conocida como Mr. PESC). Esta figura, a la cual también se sumaba el cargo de secretario general del Consejo, tenía como funciones contribuir a formular, preparar y realizar las decisiones, representar a la UE en el diálogo político con terceros en nombre del Consejo y dirigir la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida. La designación de Javier Solana para este cargo a finales de 1999 (se mantuvo en el cargo durante diez años) representó un paso importante para consolidar la PESC y construir una estructura diplomática incipiente su alrededor. Y en tercer lugar, en

el ámbito de seguridad y defensa, el Tratado de Ámsterdam incorporó la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión, proporcionando capacidad de defensa operacional y apoyando en los aspectos defensivos. Además, las misiones Petersberg de la UEO también quedaron incluidas en el Tratado como un mecanismo de cooperación intergubernamental para garantizar el mantenimiento o restablecimiento de la paz, la prevención de conflictos y actuar en emergencias humanitarias o de rescate.

A pesar de estos avances, el debate sobre la construcción de una política de defensa a escala europea quedó abierto y cada vez había más voces que hablaban de una posible militarización de la UE. En diciembre de 1998, en una cumbre bilateral entre Francia y el Reino Unido en Saint-Malo, ambos países se pusieron de acuerdo en proponer al resto de los socios europeos de establecer una política europea de seguridad y defensa que incluyera una fuerza militar europea con capacidad de actuar autónomamente. Realmente, para hacer este paso a escala europea era primordial el acuerdo de las dos potencias militares y nucleares (con voz en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) en Europa, que representaban además la división entre el atlantismo y el europeísmo como opciones para la defensa europea.

Así, en los consejos europeos de Colonia y Helsinki, celebrados a lo largo de 1999, los quince declararon la intención de dotar a la Unión de los medios y recursos necesarios para una política europea de seguridad y defensa. Incluso se acordó para el año 2003 tener la capacidad de desplegar sesenta mil tropas europeas (de los Estados miembros) en sesenta días y durante un año como señal de la intención de ser operacionales defensivamente, a pesar de que este objetivo nunca se llegó a hacer efectivo.

El Tratado de Niza del 2000 aportó pocas novedades, aunque se reforzó el Comité Político y de Seguridad (COPS) y se creó el Comité Militar de la UE. El COPS, formado por representantes de los Estados miembros en Bruselas y el equipo del alto representante (más adelante serían del Servicio Europeo de Acción Exterior), es el órgano responsable de seguir la situación internacional y de ejercer un control político y de dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis que lleve a cabo la Unión. El Comité Militar, con todos los jefes de los Estados mayores de la defensa de los Estados miembros, se ocupa de dar dirección militar a las misiones y operaciones de la UE.

La guerra de Irak del año 2003, encabezada por la coalición angloamericana, comportó una de las crisis más importantes de todo el proceso de integración europea, y no solamente por el papel de Europa como actor internacional. Alemania y Francia se mantuvieron firmes en su posición de rechazo, mientras que Italia, España y Gran Bretaña se mostraron a favor de la invasión propuesta por Estados Unidos. Este enfrentamiento intraeuropeo ponía en cuestión los avances, todavía limitados, de la PESC. Aun así, hacia el final de aquel mismo año ya se notaron las primeras señales de distensión. El inicio de las primeras misiones civiles y militares en el exterior y la aprobación por unanimidad de

la estrategia europea de seguridad con el lema «Una Europa más segura en un mundo mejor» fueron grandes avances en el desarrollo de esta política. Por primera vez, la Unión se quería presentar con una única voz en la esfera internacional, con visión propia y ambición estratégica coherente.

En las negociaciones para la nonada Constitución Europea que tuvieron la continuidad con el Tratado de Lisboa, se demostró la voluntad de los Estados miembros de continuar avanzando hacia una cooperación más estrecha, llegando incluso a la integración en las políticas de seguridad y de defensa. Un ejemplo de esto fue el cambio de PESC a PCSD (Política *común* de seguridad y defensa), aprobado en el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2009. Además, los Estados miembros también aceptaron incluir una cláusula de ayuda y asistencia mutua en caso de agresión armada, y otra de solidaridad por la cual los Estados miembros se imponían tener que actuar conjuntamente cuando uno de los miembros sufriera un ataque terrorista o un desastre natural o provocado por el hombre. En cuanto a la PESC, se le quiso dar más carácter institucional con el refuerzo del alto representante (a pesar de que se tuvo que abandonar la idea de denominarlo ministro de Asuntos Exteriores, tal como se había propuesto en la Constitución) y con la creación de un verdadero cuerpo diplomático, que recibiría el nombre de Servicio Europeo de Acción Exterior y que estuvo operativo a partir de finales del 2011 bajo el liderazgo de Catherine Ashton (alto representante entre el 2009 y el 2014).

Durante el periodo en el que Federica Mogherini fue alto representante (2014-2019), la evolución de la PESC y la PCSD tuvo dos vertientes muy diferenciadas. Por un lado, la Estrategia de Seguridad Europea (que sería renovada parcialmente en 2008) había quedado obsoleta, y había que revisar la narrativa, los objetivos y la estrategia de la Unión como actor global. En el 2003 se hablaba de la Unión como una potencia normativa que quería exportar la estrategia del multilateralismo eficaz, en el 2016 la Unión tendría una mirada más introspectiva de sus capacidades en un orden internacional, en el que el multilateralismo era cada vez más cuestionado. Por otro lado, los avances hacia una defensa europea fueron sorprendentes dado el contexto de múltiples crisis de la UE. Las manifestaciones sobre la necesidad de un ejército europeo fueron creciendo y, a pesar de que este objetivo es todavía un hito impracticable, se avanzó con pasos más cortos y factibles, como la cooperación estructurada permanente en seguridad y defensa (PESCO en la sigla en inglés), con la cual los Estados miembros que se adhirieron a ella (todos excepto Dinamarca, Malta y la saliente Gran Bretaña) decidieron cooperar más estrechamente en este ámbito comprometiéndose a aumentar los presupuestos nacionales de defensa y el gasto en inversión, armonizar la determinación de necesidades militares, reforzar las capacidades de despliegue de fuerzas y desarrollar proyectos colaborativos y programas comunes, entre otros. La defensa se convirtió en el ámbito donde, sin necesidad de volver a negociar un nuevo tratado,



se podía continuar avanzando en la cooperación e integración europea como símbolo de que la Unión no es un proyecto obsoleto, tal como los euroescépticos querían demostrar.

#### **4.2. Marco institucional de la PESC/PCSD**

Formalmente, la PESC y la PCSD son unas políticas intergubernamentales de la UE en las cuales los Estados miembros, reunidos en el Consejo, deciden por unanimidad. Pero precisamente la arquitectura institucional de la PESC, reformada y reforzada por el Tratado de Lisboa, matizó el peso de los Estados miembros en favor de otras instituciones europeas, representadas por dos de las cabezas visibles de las instituciones, el presidente del Consejo Europeo y el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y también por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El objetivo era, sin duda, aumentar la coherencia entre las instituciones que participan de la acción exterior de la Unión.

Los Estados continúan estando representados tanto en el Consejo Europeo como en el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), aunque el primero está dirigido por el presidente permanente del Consejo Europeo y el segundo por el alto representante. Mientras que el Consejo Europeo define la visión estratégica de la Unión y adopta estrategias comunes, el Consejo de Asuntos Exteriores es quien toma las principales decisiones sobre PESC y PCSD (no se ha llegado a formalizar nunca un Consejo de la UE sobre defensa) formulando posiciones y acciones comunes.

En cuanto a la figura del alto representante, el Tratado de Lisboa reforzó el cargo al sumar también la Vicepresidencia de la Comisión Europea. Nombreado por el Consejo Europeo y con el acuerdo del presidente de la Comisión Europea, su mandato es de dos años y medio, renovables una vez. Sus tareas principales son:

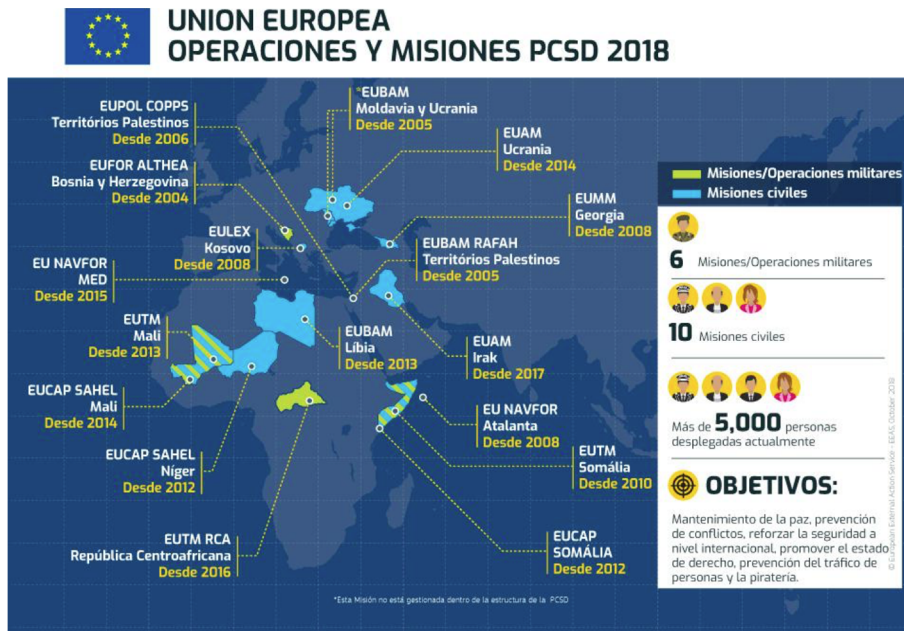
- Presidir el Consejo de Asuntos Exteriores y participar en los trabajos del Consejo Europeo.
- Ejercer el derecho de iniciativa como presidente del CAE de manera compartida con los Estados miembros en los ámbitos de la PESC y la PCSD, e implementar estas políticas siguiendo el mandato del Consejo y en cooperación con las diplomacias nacionales.
- Ejercer de vicepresidente de la Comisión, con la tarea de asegurar la coordinación y la consistencia de la acción exterior de la UE, más allá de la PESC, en ámbitos como la energía, el comercio exterior, la política de vecindad o la cooperación al desarrollo, entre otros.

- Negociar acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC y representar a la UE en lo relativo a esta política, incluyendo diálogos políticos con Estados terceros y la participación de la Unión en foros internacionales.
- Ejercer la máxima autoridad del SEAE, que tiene desplegadas más de cien delegaciones de la Unión en países terceros, y ejercer autoridad sobre los representantes especiales de la UE, nombrados por el Consejo.
- Consultar regularmente al Parlamento Europeo sobre las líneas de acción de la PESC y la PCSD y también sobre su implementación.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) da apoyo al alto representante como cuerpo diplomático de la Unión, cuyo objetivo es ejecutar una acción exterior europea más coherente, visible y eficaz para aumentar así la influencia de esta organización en el mundo. Está formado por personal experto transferido de los servicios diplomáticos de los Estados miembros, de la Comisión y del Secretariado del Consejo, y también lo integra una red de delegaciones de la UE ante otros Estados y organizaciones internacionales (a escala nacional serían llamadas embajadas) con funciones de representación tanto de la Unión como de sus miembros. En este repaso de actores hay que apuntar que el Parlamento Europeo, en cuanto que política intergubernamental, no tiene ningún papel formal en la PESC, si bien es informado y consultado regularmente y puede dar su opinión en la distribución presupuestaria dedicada a las misiones civiles de la PCSD.

Finalmente, hay que hacer un inciso sobre los tipos de instrumentos que tiene la Unión al alcance para lograr los objetivos planteados con la PESC y PCSD. En primer lugar, la Unión dispone de instrumentos politicodiplomáticos para expresar un posicionamiento sobre una cuestión concreta de la agenda internacional, sea declaraciones, gestiones diplomáticas o diálogo político, y también para ejercer una acción concreta que busque modificar o reforzar algún comportamiento de otros actores en la esfera internacional (aquí se incluyen los casos de convocatoria o participación en conferencias de paz, imposición de sanciones diplomáticas, embargos de armas, pero también acciones positivas, como el reconocimiento diplomático). En segundo lugar están los instrumentos económicos, que tienen como objetivo básicamente impulsar la introducción de reformas de diversa índole en países terceros. Planteados desde el inicio de la integración europea con el Tratado de Roma, incluyen desde el Sistema General de Preferencias de la Política Comercial Común, la celebración de acuerdos internacionales (de cooperación y de asociación) y el Fondo Europeo de Desarrollo, hasta la imposición de sanciones económicas y financieras. Y en tercer lugar, los instrumentos civiles y militares desarrollados desde el 2003 mediante la PCSD, prevén la coordinación de fuerzas policiales y militares de los Estados miembros para desplegar misiones civiles y operaciones militares en zonas en conflicto. Eso sí, no implican ninguna voluntad de crear ni un ejército ni un cuerpo policial europeo.

Operaciones militares y misiones civiles de la política común de seguridad y defensa



Fuente: Unión Europea (2018). *Operaciones y Misiones PCSD 2018*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35497/la-ue-intensifica-la-cooperaci%C3%B3n-en-materia-de-seguridad-y-defensa\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35497/la-ue-intensifica-la-cooperaci%C3%B3n-en-materia-de-seguridad-y-defensa_es).

Tanto la PESC como la PCSD son unas políticas en construcción permanente. El hecho de que traten un ámbito tan particular de la soberanía nacional ha dado como resultado unas políticas en las cuales los Estados mantienen la unanimidad pero su desarrollo institucional e instrumental ha hecho de la UE un actor global con voz en muchos espacios internacionales.

## Resumen

La complejidad de la Unión Europea no radica solamente en su historia de superación de las guerras mediante la integración regional, ni en su arquitectura institucional, que puede compararse difícilmente a la de los Estados, sino también en el hecho de ser un proyecto en constante construcción y reforma de sus políticas públicas. Cada uno de los ámbitos políticos de cooperación y/o integración que se ha desarrollado en el marco del proceso comunitario no sale de la nada, sino que es producto de un juego entre diferentes escalas de actores, desde la escala local y/o regional hasta la escala global, pasando por la escala nacional, incontestable y más importante, en la que también tienen un papel destacado los actores sociales.

Cada política desarrollada por la UE a lo largo de los años es producto de los intereses de los actores participantes pero también de su evolución y experimentación, y hay que tener en cuenta los cambios que esto comporta en el desarrollo económico y social de los propios Estados miembros. Es decir, los motivos por los cuales una política pública fue transferida en un momento determinado de la escala nacional a la escala europea pueden haber variado con el desarrollo de esta política. Los resultados de la política, pero también los instrumentos o medidas empleados e incluso el método de toma de decisiones, pueden modificar el comportamiento y las valoraciones que las sociedades de los Estados miembros pueden tener.

El módulo empezaba afirmando que la selección había sido arbitraria en cierto modo, pero las políticas de la UEM, la cohesión, la PAC y la PESC/PCSD resumen muy bien la evolución del mismo proceso de integración europea en los ámbitos económico, político y social. Además, también responden a otra distinción clásica de la ciencia política, entre «*high politics*» (moneda única y política exterior, seguridad y defensa) y «*low politics*» (agricultura y fondos regionales y de cohesión), y demuestran cómo el proyecto europeo es integral pero con ritmos diferentes y diferenciados en cada una de las políticas.

## Bibliografía

### Lecturas seleccionadas

**Wallace, H.; Reh, C.** (2015). «An Institutional Anatomy and Five Policy Modes». En: Wallace, H; Pollack, M. A.; Young, A. R. (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press (7.ª edición, pág. 72-112).

Este capítulo de Helen Wallace y Christine Reh, de uno de los manuales más utilizados sobre la Unión Europea, sirve como lectura introductoria al módulo de análisis de diferentes políticas europeas. La primera parte del capítulo repasa la arquitectura institucional de la UE, vista en el módulo 2 de la asignatura, pero es la segunda parte del capítulo la que nos interesa, puesto que presenta una clasificación de cinco modalidades diferentes de políticas europeas a partir del grado de centralización y la interacción entre los actores supranacionales, nacionales y sociales. Los ejemplos de políticas europeas elegidos en este módulo responden a algunas de estas modalidades.

**Frieden, J.; Walter, S.** (2017). «Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis». *Annual Review of Political Science* (vol. 20, núm. 1, pág. 371-390).

En este artículo, Jeffrey Frieden y Stefanie Walter profundizan en las causas de la crisis de la zona euro y a la vez analizan, desde la perspectiva de la economía política, por qué fue tan difícil plantear e implementar las reformas necesarias para superarla. En este sentido, apuntan tanto a los constreñimientos de la Unión Monetaria como a los conflictos distributivos, tanto a escala internacional como europea, entre Estados acreedores y Estados deudores, y también a escala doméstica entre grupos de interés diferentes.

**McCann, P.; Ortega-Argilés, R.** (2013). «Redesigning and Reforming European Regional Policy: The Reasons, the Logic and the Outcomes». *International Regional Science Review* (vol. 36, núm. 3, pág. 424-445).

Este artículo de Philip McCann y Raquel Ortega-Argilés repasa la evolución histórica y también los debates de reforma más recientes de la política de cohesión de la Unión. Además, sitúa las reformas sucesivas de esta política en un contexto más amplio, tanto a escala europea con el impacto de las ampliaciones de la Unión, como a escala global con la interdependencia económica creciente, a la vez que la compara con otras experiencias internacionales. Finalmente, es interesante la reflexión sobre uno de los conceptos que ya marcan y marcarán las políticas de innovación y cohesión de la Unión, que es la especialización inteligente (*smart specialization*).

**Henke, R. et al.** (2018). «The New Common Agricultural Policy: How do Member States Respond to Flexibility?». *Journal of Common Market Studies* (vol. 56, núm. 2, pág. 403-419).

En este estudio, los autores, encabezados por Roberto Henke, revisan una de las principales novedades de la reforma de la PAC para el periodo 2014-2020, que es la flexibilidad que se dio a los Estados miembros en el sistema de pagos directos de esta política comunitaria. Esto permite, por un lado, comparar la PAC anterior al 2014, mucho más centralizada, con esta PAC más *bottom-up*, y por otro, entender también el comportamiento de los Estados miembros a la hora de implementar una de las políticas más paradigmáticas de la UE.

**Tocci, N.** (2017). «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the Journey». *International Politics* (vol. 54, núm. 4, pág. 487-502).

Nathalie Tocci fue la asesora especial del alto representante Federica Mogherini en la redacción de la estrategia global de la UE aprobada al final del 2016. Aquí Tocci analiza y compara la estrategia del 2003, aprobada por la UE-15 en un contexto de tensiones intraeuropeas por la Guerra de Irak, con la estrategia del 2016, en la que la nueva narrativa para la UE como actor global se basa en un pragmatismo basado en principios (*principled pragmatism*), abandonando así el discurso en defensa del multilateralismo eficaz de quince años atrás.

### Referencias bibliográficas

**Bache, I.; Andreou, G. (eds.)** (2011). *Cohesion Policy and Multi-Level Governance in South East Europe*. Londres / Nueva York: Routledge.

**Bachtler, J.; Begg, I.; Charles, D.; Poverari, L. (eds.)** (2016). *EU Cohesion Policy in Practice. What Does it Achieve?* Londres: Rowman Littlefield International.

**Barbé, E. (dir.)** (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Barcelona: Tecnos.

**Baun, M.; Marek, D.** (2014). *Cohesion Policy in the European Union*. Londres: Palgrave MacMillan.

**Cameron, F.** (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. Londres: Routledge (2.ª edición).

**Cunha, A.; Swinbank, A.** (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford: Oxford University Press.

**De Grauwe, P.** (2018). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press (12.ª edición).

**Hill, B.** (2011). *Understanding the Common Agricultural Policy*. Londres: Taylor and Francis, Earthscan.

**Hill, C.; Smith, M.; Vanhoonacker, S. (eds.)** (2017). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press (3.ª edición).

**Hix, S.; Høyland, B.** (2012). *Sistema político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, SL.

**Hodson, D.** (2011). *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*. Oxford: Oxford University Press.

**James, H.** (2012). *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

**Keukeleire, S.; Delreux, T.** (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (2.ª edición).

**Linde Paniagua, E.** (2008). *Políticas de la Unión Europea*. Madrid: Colex (5.ª edición).

**Lovek, M.** (2016). *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms. Towards a Critical Realist Approach*. Londres: Palgrave MacMillan.