

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA  
CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA  
MONTSERRAT ABAD CASTELOS  
(Dir.s.)

MERCEDES GUINEA LLORENTE  
JORGE TUÑÓN NAVARRO  
(Coords.)

**GOBERNANZA Y REFORMA INTERNACIONAL  
TRAS LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA:  
EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN DE LA OBRA</b> , por Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Montserrat ABAD CASTELOS.....	17
<b>PRÓLOGO</b> , por Francisco FONSECA MORILLO .....	19
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	27
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	31

## PRIMERA PARTE

### **GOBERNANZA MUNDIAL Y REFORMA INTERNACIONAL (2010-2014): LA RESPUESTA A LA CRISIS**

<b>INTRODUCCIÓN</b> , por Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA y Mercedes GUINEA LLORENTE. ....	41
<b>A. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA</b>	
<b>LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA</b> , por José María GIL-ROBLES GIL-DELGADO .....	49
<b>LA CRISIS Y LA REFORMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DEL EURO</b> , por Francesc GRANELL TRÍAS .....	53
I. UN CONTEXTO MUNDIAL AGITADO.....	53
II. LA UE COMO DUDOSA ÁREA MONETARIA ÓPTIMA .....	55
III. LA CORRECCIÓN DE LAS DEFICIENCIAS DEL TRATADO DE MAAS-TRICHT .....	59
IV. LOS PROBLEMAS POR RESOLVER .....	66
V. LOS AVANCES PENDIENTES HACIA LA UEM.....	67

	Pág.
VI. LOS NUEVOS EQUILIBRIOS EN LA GOBERNANZA Y EL GOBIERNO DE LA UE .....	67
VII. CONCLUSIÓN.....	69
 <b>ACTUACIONES NORMATIVAS DE LA UE EN TORNO A LA GOBERNANZA EN EL SECTOR PRIVADO: MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO</b> , por Eva M. DOMÍNGUEZ PÉREZ.....	
I. INTRODUCCIÓN: BREVE EXPOSICIÓN DE TEMAS A TRATAR.....	71
II. HACIA UN CONCEPTO DE CORRUPCIÓN EN EL DERECHO PRIVADO: NUEVAS CIRCUNSTANCIAS Y NUEVOS RETOS. HACIA UN CONCEPTO AMPLIADO DE CORRUPCIÓN.....	71
III. ACTUACIONES NORMATIVAS DE LA UE, LÍNEAS DIRECTRICES Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO .....	74
1. Primeros planteamientos de la UE: medidas normativas .....	74
2. Líneas Directrices y Principios contra la corrupción en el sector privado.	76
3. Avances en la intervención de la UE en la lucha contra la corrupción: la Comunicación de la Comisión de 28 de mayo de 2003 .....	78
4. Consolidación de la UE en la lucha contra la corrupción: nuevos planteamientos-nuevas medidas de lucha contra la corrupción en el marco de la UE .....	79
4.1. Nuevos planteamientos sobre la lucha contra la corrupción .....	79
4.2. La Resolución del Parlamento Europeo de 15 de septiembre de 2011, sobre los esfuerzos de la UE en la lucha contra la corrupción .....	80
4.3. Nuevas medidas en la lucha contra la corrupción: «Paquete de medidas para luchar contra la corrupción» .....	82
4.4. El reciente Informe sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (Propuesta de resolución del Parlamento europeo, 26 de septiembre de 2013). El Plan de acción europeo para el periodo 2014-2019.....	85
 <b>EFFECTOS DE LA CRISIS EN EL MODELO POLÍTICO EUROPEO: MÁS INTEGRACIÓN PERO DIFERENCIADA</b> , por Mercedes GUINEA LLORENTE.....	
I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	87
II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA...	89
1. La diferenciación o flexibilidad en los enfoques teóricos.....	90
2. La diferenciación en el proceso de integración europea: diferenciación instrumental y diferenciación constitucional.....	92
3. La diferenciación en el debate político sobre la profundización europea.	94
4. La integración diferenciada en los Tratados: las cooperaciones reforzadas .....	95
III. LA DIFERENCIACIÓN EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA CONSECUENCIA DE LA CRISIS .....	98
1. Los «rescates»: instrumento para asistir a los Estados euro en dificultades.....	101
2. El reforzamiento de la supervisión macroeconómica: el <i>Six-Pack</i> .....	102

	Pág.
3. El énfasis en la competitividad: el Pacto por el Euro Plus .....	106
4. Más rigor presupuestario nacional: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza .....	107
5. La supervisión común de las políticas presupuestarias de los Estados euro: el <i>Two-Pack</i> .....	110
6. La Unión Bancaria .....	110
IV. EL IMPACTO DE LA DIFERENCIACIÓN PRODUCIDA POR LA UE EN EL MODELO DE LA UE.....	113
V. LA DIFERENCIACIÓN CONSECUENCIA DE LA CRISIS: ¿DOS VELOCIDADES O DIFERENTES OBJETIVOS PARA LA UE? .....	119
VI. LA DIFERENCIACIÓN Y LA FUTURA PROFUNDIZACIÓN POLÍTICA QUE DEMANDA LA UEM .....	123
VII. CONCLUSIONES.....	126

## B. LOS INSTRUMENTOS DE LA GOBERNANZA EXTERIOR EUROPEA

<b>LOS AVANCES EN LA GOBERNANZA MUNDIAL, ESPECIALMENTE A TRAVÉS DE LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA (2010-2014)</b> , por Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA .....	129
I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	129
II. LOS DÉFICITS DE LA GOBERNANZA EXTERIOR DETECTADOS EN EL PROCESO CONDUCENTE AL TRATADO DE LISBOA. ....	132
III. LOS INSTRUMENTOS DEL TRATADO DE LISBOA PARA CONSTRUIR GOBERNANZA INTERNACIONAL .....	134
IV. LA DIPLOMACIA COMÚN: SU CARACTERIZACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO .....	137
V. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES: EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.....	140
VI. EL MINISTERIO: EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.....	142
VII. LAS EMBAJADAS: LAS DELEGACIONES DE LA UE EN EL EXTERIOR...	143
VIII. EFECTOS DE ESTA REFORMA EN LOS ÁMBITOS DE GOBERNANZA EXTERIOR.....	145
IX. CONCLUSIONES.....	147
<b>EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LA PROTECCIÓN CONSULAR DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA</b> , por Mónica GUZMÁN ZAPATER .....	149
I. INTRODUCCIÓN .....	149
II. LA PROTECCIÓN CONSULAR EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN BALANCE.....	150
III. LA PROTECCIÓN CONSULAR <i>POST-LISBOA</i> : REALIDADES Y PERSPECTIVAS .....	153
1. Ámbito personal y condiciones de ejercicio del Derecho .....	154

	Pág.
2. Tipo de protección (ámbito material).....	158
3. La organización de la protección consular y el Servicio Europeo de Acción Exterior.....	160
<b>EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL</b> , por Victoria RODRÍGUEZ PRIETO.....	165
I. INTRODUCCIÓN .....	165
II. PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LA ACTUAL POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN COMO PIEDRA ANGULAR EN LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS VECINOS .....	166
III. PRIMEROS PASOS EN LA EJECUCIÓN DEL RENOVADO MARCO DE LA VECINDAD: INCREMENTO DEL APOYO EUROPEO CON MAYOR ATENCIÓN AL VECINDARIO MERIDIONAL.....	169
IV. CONSOLIDACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN, CON MEJORES RESULTADOS EN LOS ESTADOS DE EUROPA ORIENTAL MÁS AVANZADOS EN SU TRANSFORMACIÓN NORMATIVA .....	172
V. IMPULSO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD PESE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL .....	176
VI. CONCLUSIONES.....	177
 <b>C. LA UNIÓN EUROPEA EN LA GOBERNANZA INTERNACIONAL</b>  	
<b>¿UNA UNIÓN EUROPEA MÁS COHESIONADA Y EFICAZ EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?: ANÁLISIS DESDE LAS NACIONES UNIDAS</b> , por Carmela PÉREZ BERNÁRDEZ.....	179
I. INTRODUCCIÓN: PARÁMETROS DE PARTIDA.....	179
II. LA UE EN LA TERCERA COMISIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS O EL MANTENIMIENTO DEL SÓLIDO Y DEGASTADOR CONSENSO DE LA UE .....	184
III. LA UE EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS O LA PROGRESIVA Y CAUTELOSA CONSOLIDACIÓN DE UN OBSERVADOR Y SU SÉQUITO DE ESTADOS MIEMBROS.....	194
IV. ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN DE LA UE .....	205
V. EL CLAVE POSICIONAMIENTO DE TERCEROS ESTADOS Y SU AMPLIO ALINEAMIENTO A LA UE.....	211
VI. CONSIDERACIONES FINALES.....	218
<b>LA UE EN EL G20: ALGUNOS EJEMPLOS EN MATERIA DE GOBERNANZA GLOBAL</b> , por Ivette ORDÓÑEZ .....	225
I. INTRODUCCIÓN .....	225
II. LA UE IMPRIME SU HUELLA EN LA HOJA DE RUTA DEL G20 .....	226
III. LA EVASIÓN FISCAL Y LA TASA A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EN LA SOCIEDAD GLOBALIZADA: EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS-NACIÓN COMO ACTORES CLAVE .....	228

	Pág.
IV. PRIMEROS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL .....	230
V. REFLEXIONES FINALES.....	231
 <b>D. LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL</b>  	
<b>LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL (I): ¿UN INSTRUMENTO MÁS PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL?, por Mónica GUZMÁN ZAPATER .....</b>	<b>233</b>
PRESENTACIÓN .....	233
I. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL: GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA, UNIÓN EUROPEA .....	233
II. EL OBJETO DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL: LAS RELACIONES JURÍDICO-PRIVADAS TRANSFRONTERIZAS DE DERECHO PRIVADO Y LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LA UE PARA SU REGULACIÓN.....	238
1. La cuestión de la base competencial para la cooperación judicial civil ...	240
2. Los elementos de fragmentación del ELSJ: cooperaciones reforzadas y posición especial de algunos Estados miembros .....	243
III. LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL .....	246
IV. CONCLUSIONES.....	255
 <b>LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL (II): PARTICIPACIÓN DE LA UE EN ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EFECTO REFLEJO DE SUS NORMAS A SITUACIONES VINCULADAS CON TERCEROS ESTADOS, por Mónica HERRÁNZ BALLESTEROS .....</b>	<b>257</b>
PRESENTACIÓN .....	257
I. LA UE Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES REGULADORES DE LAS RELACIONES PRIVADAS INTERNACIONALES.....	257
1. La UE y el Consejo de Europa.....	258
2. La UE y la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado: balance y perspectiva.....	260
3. La UE y la Comisión Internacional del Estado Civil: participación y repercusión sobre la circulación de los documentos públicos .....	267
4. La UE y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual: hacia un modelo mundial de protección de la propiedad intelectual.....	269
5. La UE y otras Organizaciones internacionales especializadas: la CNUDMI y UNIDROIT.....	271
II. EL EFECTO REFLEJO DEL DERECHO DE LA UE RESPECTO A SITUACIONES VINCULADAS CON PAÍSES TERCEROS.....	272
1. El control sobre la <i>Lex mercatoria</i> .....	272

	Pág.
2. Las normas de DIPr de la UE y su proyección externa: algunos ejemplos..	276
III. CONCLUSIONES .....	278
 <b>SEGUNDA PARTE</b> <b>LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b> , por Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA, Montserrat ABAD CASTELOS y Jorge TUÑÓN .....	281
 <b>A. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL</b>	
<b>EL DERECHO INTERNACIONAL EN LOS MECANISMOS DE RESCATE DE LA ZONA EURO</b> , por Antonio PASTOR PALOMAR .....	285
I. RESPUESTAS JURÍDICAS A LA CRISIS FINANCIERA .....	285
1. Un marco jurídico internacional complejo, complementario y de emergencia.....	285
2. Obligaciones internacionales condicionadas por la tramitación en los Derechos nacionales .....	288
II. ACUERDOS BILATERALES MANCOMUNADOS PARA GRECIA .....	290
1. Compatibilidad del rescate financiero a Grecia con el Derecho de la UE.	290
2. La naturaleza jurídica de los instrumentos internacionales de rescate....	292
III. MECANISMOS DE RESCATE TEMPORALES PARA IRLANDA, PORTUGAL Y ESPAÑA .....	295
1. El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y los acuerdos internacionales complementarios .....	295
2. Los acuerdos internacionales vinculados a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera .....	297
3. Los aspectos de Derecho internacional de la ayuda financiera a España.	301
IV. LA SOLUCIÓN PERMANENTE O EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD (MEDE) .....	304
1. Rasgos principales de las funciones del MEDE como Organización internacional .....	304
2. Los acuerdos internacionales de España con el MEDE .....	306
V. CONCLUSIONES .....	309
<b>PROPUESTAS DEL G20 PARA LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES</b> , por M. <sup>a</sup> Ángeles CANO LINARES y Pilar TRINIDAD NÚÑEZ .....	311
I. CONSIDERACIONES INICIALES .....	311
II. EL GRUPO DE LOS VEINTE (G20) .....	313
1. Origen y composición .....	313

	Pág.
2. Objetivo y funcionamiento .....	316
3. Las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno .....	318
<b>III. EL OBJETIVO DE REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL</b> .....	<b>320</b>
1. Iniciativas anteriores a 2008 .....	320
<b>IV. 2008: NACIONES UNIDAS V. G20</b> .....	<b>322</b>
<b>V. VIEJOS TEMAS, NUEVOS PROTAGONISTAS: MEDIDAS ADOPTADAS EN LAS CUMBRES DEL G20</b> .....	<b>323</b>
<b>VI. LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA</b> .....	<b>325</b>
<b>VII. FMI, OBJETO Y EJECUTOR DE REFORMAS</b> .....	<b>326</b>
<b>VIII. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>328</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>329</b>
<b>EL SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL Y SU EVOLUCIÓN: LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO OMC</b> , por Romualdo BERMEJO y María Eugenia LÓPEZ-JACOISTE .....	<b>333</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS GENERALES SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL</b> .....	<b>333</b>
1. El comercio internacional hasta 1945 .....	335
2. De la fracasada Organización Internacional del Comercio (OIC) al GATT .....	338
3. El GATT .....	340
4. Del GATT a la OMC: la Ronda Uruguay .....	349
5. La OMC.....	352
5.1. Objetivos y funciones.....	354
5.2. Personalidad jurídica de la OMC y el marco de cooperación internacional .....	356
6. Estructura institucional.....	358
7. La adopción de decisiones.....	361
8. La OMC y sus miembros: continuidad con el GATT.....	363
9. La solución de diferencias en el marco de la OMC.....	365
10. Las negociaciones comerciales multilaterales tras la entrada en vigor de la OMC.....	367
11. La Ronda de Doha: ¿Luz al final del túnel?.....	369
11.1. De la Conferencia Ministerial de Cancún (septiembre de 2003) a la de Hong-Kong (diciembre de 2005).....	372
11.2. Las Conferencias Ministeriales de Ginebra de diciembre de 2009 y diciembre de 2011 .....	376
11.3. La Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013.....	377
<b>II. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>381</b>
<b>EL ACUERDO DE BALI: EL DESBLOQUEO DE LA RONDA DE DOHA Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES A NIVEL INSTITUCIONAL</b> , por Rosana GARCÍANDÍA GARMENDIA .....	<b>383</b>
<b>I. LA ERA <i>POST</i>-CRISIS Y <i>POST</i>-BALI: ¿NUEVOS TIEMPOS PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL?</b> .....	<b>383</b>

	Pág.
II. EL CONTENIDO DEL ACUERDO DE BALI: UN COMPROMISO PARA SEGUIR NEGOCIANDO .....	385
1. La agricultura: motor del desarrollo.....	386
1.1. Competencia de las exportaciones.....	386
1.2. Contingentes arancelarios de los productos agropecuarios.....	388
1.3. Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.....	389
1.4. Servicios generales.....	390
1.4.1. El acuerdo sobre el algodón: un acuerdo con entidad propia.	390
2. La facilitación del comercio y la ayuda al comercio para Países Menos Adelantados: los otros dos ejes del Acuerdo de Bali .....	391
2.1. La facilitación del comercio .....	392
2.2. Los Países Menos Adelantados.....	394
III. RETOS DE LA AGENDA <i>POST</i> -BALI: BREVES NOTAS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL.....	396
1. La OMC: reflexiones sobre una organización joven.....	397
2. Otros actores relevantes: la Unión Europea, el G20 y el G33.....	400
IV. REFLEXIONES FINALES.....	402
V. BIBLIOGRAFÍA.....	403
VI. DECLARACIONES MINISTERIALES DE LA OMC.....	405

## B. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES

<b>ASPECTOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN FINANCIERA. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL PROCESO TRAS LA ASISTENCIA FINANCIERA A LA BANCA ESPAÑOLA</b> , por Juan M. RODRÍGUEZ BARRIGÓN y Jorge URBANEJA CILLÁN .....	407
I. INTRODUCCIÓN .....	407
II. REGULACIÓN E INSTITUCIONES INTERNACIONALES FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA.....	409
III. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA.	412
1. La supervisión y el establecimiento de mecanismos <i>ad hoc</i> .....	414
2. La incipiente Unión Bancaria Europea .....	418
IV. LA REGULACIÓN BANCARIA EN EL SISTEMA ESPAÑOL .....	424
1. Los nuevos requisitos en materia de recursos propios de las entidades de crédito.....	424
2. La gestión de entidades en crisis .....	426
V. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	436
<b>RECAPITALIZACIÓN DIRECTA DE ENTIDADES FINANCIERAS POR EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD</b> , por Íñigo ARRUGA OLEAGA .....	437
I. LA DECLARACIÓN DE LA CUMBRE DE LA ZONA EURO DE 29 DE JUNIO DE 2012 .....	437

	Pág.
1. El texto de la Declaración .....	437
2. Definición del Instrumento. Requisitos impuestos por la Cumbre.....	438
3. Naturaleza de la decisión del MEDE que adopte el instrumento de recapitalización directa .....	441
II. RESULTADOS DESDE LA DECLARACIÓN DE LA CUMBRE.....	442
1. Evolución del calendario.....	442
2. El acuerdo del Eurogrupo de 20 de junio de 2013. Recapitalización directa. Principales características del marco operativo y camino a seguir .....	443
III. SITUACIÓN ACTUAL Y CONCLUSIÓN .....	444
<b>EL DESAFÍO DE LA DEUDA PÚBLICA EN LA UE, 1995-2012</b> , por Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO .....	447
I. EL RETO FISCAL DE LAS ECONOMÍAS EUROPEAS.....	449
II. EL LASTRE DE LA DEUDA PÚBLICA.....	456
III. EL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA .....	460
IV. BIBLIOGRAFÍA .....	465
<b>SALVAR AL EURO A CUALQUIER PRECIO. APUNTES CRÍTICOS SOBRE LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS ECONÓMICA-FINANCIERA</b> , por J. Daniel OLIVA MARTÍNEZ .....	467
I. INTRODUCCIÓN.....	467
II. SALVAR AL EURO: PRINCIPALES INICIATIVAS DE ORDEN NORMATIVO Y REFORMAS INSTITUCIONALES ADOPTADAS POR LA UE EN EL CONTEXTO DE CRISIS.....	468
III. EL PRECIO QUE SE HA PAGADO.....	473
IV. ¿NO HABÍA OTRA ALTERNATIVA? .....	476
V. ¿TODAVÍA ESTAMOS A TIEMPO?.....	478
<b>EL CURSO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL CONSCIENTE PREVISTO Y EN EL INCONSCIENTE IMPREVISTO DE LA UNIÓN</b> , por Santiago PETSCHEN VERDAGUER .....	481
<b>LA NUEVA INTEGRACIÓN Y SUS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CELAC, UNASUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO</b> , por Sagrario MORÁN BLANCO .....	493
I. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	493
1. Fin de la Guerra Fría, década de 1990 .....	495
II. SIGLO XXI E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	497
1. Crisis económica internacional y nuevos procesos de integración en América Latina y el Caribe.....	500
2. UNASUR, integración y crisis económica internacional.....	501

	<u>Pág.</u>
3. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), integración y crisis.....	507
4. La Alianza del Pacífico, integración y crisis.....	512
5. Evolución de la Alianza del Pacífico .....	514
III. CONSIDERACIONES FINALES.....	517

## **PRESENTACIÓN DE LA OBRA**

La obra que el lector tiene entre sus manos es consecuencia de dos proyectos de investigación coordinados presentados por Carlos R. Fernández Liesa y Francisco Aldecoa, de la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Bajo el título común de «La reforma de las Instituciones económicas internacionales», el primero de los proyectos se ocupaba de la «Gobernanza y reforma de las Instituciones económicas internacionales en la crisis económica» (DER-2010-20414-CO2-01), mientras que el segundo estudiaba la «Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea» (DER-2010-20414-CO2-02).

Se recogen en esta obra parte de los resultados del trabajo conjunto, que ha mostrado la provechosa colaboración entre dos universidades y un conjunto de investigadores pertenecientes a más de una decena de universidades españolas (UNED, Barcelona, Granada, del País Vasco, Extremadura, León, Navarra, etc.). Se ha perseguido una perspectiva interdisciplinar que reúne a distintas áreas de conocimiento y disciplinas como el Derecho internacional público y privado, las Relaciones Internacionales, la Economía y el Derecho mercantil. Se ha buscado con ello encontrar perspectivas complementarias sobre el estudio de la reforma de las instituciones internacionales y europeas producida después de la crisis. A nuestro juicio, ha sido una experiencia muy provechosa, que ha aportado relevantes aprendizajes mutuos y la construcción de nuevas redes de trabajo.

En ese trabajo colaborativo sobre el que se ha desarrollado el proyecto coordinado hemos desarrollado numerosas reuniones, actividades y seminarios conjuntos, en las dos universidades de referencia, así como en la Universidad de Navarra. Consecuencia de este proyecto, muchos de los miembros de los dos equipos han participado en otros seminarios, conferencias, másteres y cursos de verano desarrollados en las universidades de los participantes y en otras universidades nacionales y extranjeras. En resumen, se han desarrollado muchas horas de trabajo conjunto que han fructificado en trabajos como el que el lector tiene en sus manos.

La razón que nos llevó a plantear este proyecto conjunto fue la necesidad de abordar de forma complementaria los desafíos de regulación internacional que la crisis económica desarrollada desde 2008 planteaba a las instituciones económicas internacionales, prestando especial atención desde uno de los actores principales, la Unión Europea. Por ello, el proyecto de la Carlos III, con un enfoque más jurídico, se propuso analizar las debilidades de las instituciones económicas internacionales e identificar y evaluar las propuestas de reforma del sistema económico internacional. Por su parte, el proyecto coordinado por la UCM, de carácter multidisciplinar, se planteó como objetivo examinar la acción de la UE, tanto desde la perspectiva de su reforma interna como de su acción internacional como consecuencia de la crisis.

En el desarrollo de este proyecto hemos incorporado las aportaciones de otros colectivos cuyo área de trabajo está directamente relacionada con el ámbito económico internacional y con la Unión Europea, como funcionarios internacionales y de la UE, diplomáticos, eurodiputados, etc. Igualmente, es preciso señalar la relevante aportación de este proyecto a la formación de jóvenes investigadores, incorporados al equipo de trabajo y fruto del cual van a presentarse próximamente dos nuevas tesis doctorales, dirigidas por Francisco Aldecoa.

Esta obra, concretamente, es consecuencia de los resultados del proyecto que se presentaron en un seminario conjunto, celebrado en el Centro Superior de Estudios de Gestión, de la Universidad Complutense de Madrid, los días 6 y 7 de noviembre de 2013. En este Seminario participaron, además de los miembros del proyecto, miembros de las instituciones europeas como Francisco Fonseca o Íñigo Arruga, representantes de la Administración del Estado como Antonio Pastor, o Jorge Toledo, personalidades expertas en Asuntos Europeos como José María Gil-Robles y Francesc Granell y otros profesores españoles de diferentes disciplinas. Cada uno de los participantes reelaboró después su trabajo con el objetivo de dotarlo de unidad y coherencia, darle forma científica y recoger las aportaciones de los debates académicos.

Con todo ello hemos elaborado el presente volumen, que quiere presentar a la sociedad los resultados del trabajo realizado en torno al relevante asunto de cómo se ha reformado y hecho avanzar el sistema internacional ante desafíos como el de la pasada crisis. No queremos terminar sin agradecer como directores a todos los participantes en el Seminario el trabajo realizado, que constituye una relevante aportación para el estudio de las consecuencias de la crisis para la integración europea y la gobernanza internacional.

Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA  
y Montserrat ABAD CASTELOS  
Directores

# PRÓLOGO

## LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

*Riders on the storm*  
*Riders on the storm*  
*Into this house we're born*  
*Into this world we're thrown*  
*Like a dog without a bone*  
*An actor out on loan*  
*Riders on the storm*  
  
*The Doors*  
*Riders on the Storm (1971)*

El año 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers la Comunidad Internacional y en particular la Unión Europea se despertó en el ojo del huracán de lo que distinguidos Premios Nobel han calificado como la «tormenta perfecta».

Tras la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría con el colapso del bloque comunista todos quedamos fascinados por una ideología propia de «el paraíso en la tierra» basada en el triunfo de la democracia y de la economía de mercado, en la que el progreso de la humanidad no parecía tener vuelta atrás y expresada brillantemente por Francis Fukuyama en 1992 con el eslogan de «el fin de la historia»<sup>1</sup>. Y tan fascinados estábamos, que ante la pregunta ¿estamos realmente ante el final de la historia?, la respuesta más aceptada para mantener esta utopía fue la de Samuel Huntington advirtiéndonos que la única amenaza para ese «paraíso en la tierra» era la de un posible «*clash*» de civilizaciones en un mundo globalizado, pero en el que el modelo occidental tenía que hacer frente a otros bloques basados en modelos que no habían alcanzado el desarrollo político, social y económico en el que pensaba Fukuyama<sup>2</sup>. De alguna manera

---

<sup>1</sup> F. FUKUYAMA, *The end of the History and the last man*, International Affairs Journal, 1992.

<sup>2</sup> S. P. HUNTINGTON, *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, Foreign Affairs, 1993.

el enemigo no era el del viejo paradigma de la «gran potencia» en lucha con sus competidores políticos propio de las Edades Moderna y Contemporánea, sino el de una concepción global de modelo identitario con valores no coincidentes con los occidentales a los que la globalización ponía en el escaparate junto con los nuestros.

Este despertar ha provocado desconcierto, explicado una cierta tardanza en reaccionar y perplejidad ante una realidad que se escapaba al futuro «programado» de bienestar en el que se pensaba haber superado dialécticamente el viejo dilema entre Hayek y Keynes. La Comunidad Internacional y las reglas de gobernanza globales se vieron ante el espejo de la famosa réplica de Clinton a Bush en el debate en la campaña presidencial de 1992 que ha pasado a la *historia*: «*It's the economy, stupid*».

Venga a cuento esta reflexión para expresar mi reconocimiento a los profesores Fernández Liesa y Aldecoa Luzárraga, así como a sus colaboradores por la oportunidad y la osadía de emprender una obra de esta magnitud sobre la Reforma de las Instituciones Económicas Internacionales, en el entorno de la crisis, y en un marco académico e investigador multidisciplinar e internacional. Y vaya mi reconocimiento porque cual émulos de The Doors, han sido auténticos «*Riders on the storm*».

¿Hemos creado una gobernanza económica en la Unión Europea partiendo de las limitaciones de los Tratados, o se ha limitado la Unión a capear la crisis? Mi tesis es que de manera alambicada, poco comprensible e incluso reiterativa, sin obviar contradicciones, en la Unión Europea hemos conseguido iniciar un sistema colectivo de gobernanza económica, explotando y yendo más allá de la indefinición competencial del art. 5.1 del TFUE: «Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas», y para ello, como dice el art. 121.1 del TFUE: «Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo».

Las lecciones extraídas de la reciente crisis económica, financiera y de la deuda soberana han dado lugar a una serie de reformas sucesivas de las normas de la UE, comenzando por la primera revisión (siguiendo el procedimiento simplificado del art. 48.6 del TUE) del Tratado de Lisboa que llevó en el año 2011 a incorporar al TFUE un nuevo art. 136.3, dotando al MEDE de una base jurídica específica<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de la Gobernanza, se han introducido, entre otros mecanismos, nuevos sistemas de supervisión de las políticas presupuestarias y económicas y un nuevo calendario presupuestario. Estas nuevas normas (recogidas en el «paquete de seis medidas» o «*Six Pack*»), aplicable a los 28 Estados

---

<sup>3</sup> Decisión del Consejo Europeo 2011/199, de 25 de marzo, que modifica el art. 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (*DOUE* L 91, p. 1).

Sobre el MEDE y su predecesor, *vid.* V. A. DE GREGORIO MERINO, «Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanism of financial assistance», *Common Market Law Review*, 2012, pp. 1613 y ss.

miembros y entrado en vigor el 13 de diciembre de 2011<sup>4</sup>, el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria o «*Two Pack*», de aplicación para los Estados de la zona Euro<sup>5</sup>, entrado en vigor el 17 de mayo de 2013 y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza entre 25 Estados del 2 de marzo de 2012, entrado en vigor el 1 de enero de 2013)<sup>6</sup> se incluyen en el calendario de adopción de políticas de la UE, también llamado «Semestre Europeo»<sup>7</sup>.

Se trata de un sistema integrado que establece normas más claras, una mejor coordinación de las políticas nacionales a lo largo del año, un seguimiento regular y una mayor rapidez en la imposición de sanciones por inaplicación de las reglas. Además, este marco ayuda a los Estados miembros a cumplir sus compromisos de reforma y en materia presupuestaria y consolida al mismo tiempo la Unión Económica y Monetaria. Antes de la crisis, la planificación de las políticas presupuestarias y económicas en la UE se regía por procesos diferenciados. Los informes se publicaban por separado y las decisiones se repartían a lo largo del año. No se disponía de una visión global de los esfuerzos realizados a nivel nacional, y los Estados miembros carecían de toda posibilidad de debate sobre una estrategia colectiva para la economía de la UE.

Gracias al Semestre Europeo, introducido en 2010, los países de la UE pueden debatir sus planes presupuestarios y económicos con los otros Estados miembros en momentos concretos del año. Este mecanismo permite a los países efectuar observaciones sobre los planes de los demás Estados y a la Comisión ofrecerles directrices de actuación en tiempo oportuno, antes de la toma de de-

<sup>4</sup> Política Fiscal.

1. Reglamento (CE) núm. 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. *DO L 209*, de 2 de agosto de 1997.

2. Reglamento (UE) núm. 1177/2011, del Consejo, de 8 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, pp. 33-40.

3. Reglamento (UE) núm. 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, pp. 1-7.

4. Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011.

Desequilibrios macroeconómicos.

5. Reglamento (UE) núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, pp. 25-32.

6. Reglamento (UE) núm. 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. *DO L 306*, de 23 de noviembre de 2011, pp. 8-11.

<sup>5</sup> 1. Reglamento (UE) núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. *DO L 140*, de 27 de mayo de 2013, pp. 11-23.

2. Reglamento (UE) núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. *DO L 140*, de 27 de mayo de 2013, pp. 1-10.

<sup>6</sup> *BOE* núm. 29, de 2 de febrero de 2013, pp. 9078 y ss.

<sup>7</sup> *Vid.* un análisis más detallado en A. DE STREEL, «La gouvernance économique européenne réformée», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2013, pp. 455 y ss.

cisiones a nivel nacional. La Comisión vigila además si los Estados miembros están avanzando hacia los objetivos de creación de empleo, educación, protección ambiental y reducción de la pobreza recogidos en Europa 2020, la estrategia de crecimiento a largo plazo de la UE.

## **EL CICLO ANUAL**

El ciclo empieza cada año en el mes de noviembre con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que define las prioridades económicas generales para la UE para el año siguiente y presenta directrices de intervención a los Estados miembros. Además, en noviembre, la Comisión publica un Informe sobre el Mecanismo de Alerta, que determina los Estados que presentan riesgos de desequilibrios económicos. También se publican dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios (para todos los países de la zona euro) y los programas de asociación económica (para los países de la zona euro con déficits presupuestarios excesivos). Los ministros de economía y hacienda de los países de la zona euro también discuten los planes presupuestarios.

En abril, los Estados miembros deben presentar sus programas de estabilidad/convergencia (planes presupuestarios a medio plazo) y sus programas nacionales de reforma (planes económicos), que deben ajustarse a todas las recomendaciones previas de la UE. El plazo de presentación de estos programas termina el 15 de abril para los países de la zona del euro y a finales de abril para los demás Estados de la UE. Eurostat publica las cifras de deuda y déficit comprobadas del año anterior, paso importante para asegurar que los Estados miembros están cumpliendo sus objetivos fiscales.

En mayo o junio, la Comisión propone recomendaciones específicas por países, es decir, directrices estratégicas a medida para cada Estado miembro basadas en las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y en la información de los planes recibidos en el mes de abril. Se trata de recomendaciones sobre las reformas estructurales de mayor calado, para cuya consecución se requiere a menudo más de un año. Después, el Consejo Europeo refrenda las recomendaciones específicas por países y los ministros de la UE las debaten en el Consejo. Los ministros de economía y hacienda las adoptan en el mes de julio.

Y, para reiniciar el ciclo, la actividad de supervisión presupuestaria de la zona del euro se intensifica otra vez hacia finales de año con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios por parte de los Estados miembros, su evaluación por parte de la Comisión y su discusión por los ministros de economía y hacienda de la zona del euro. La Comisión pasa además revista a la política presupuestaria de la zona del euro en su conjunto.

## **MEJORES NORMAS PARA LA FUNCIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se instauró al mismo tiempo que la moneda única para conseguir una hacienda pública saneada. No obstante, su

aplicación en el periodo anterior a la crisis no logró impedir graves desequilibrios presupuestarios en algunos Estados miembros.

Se ha reformado a través del «paquete de seis medidas» y el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria 2013, reforzados por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza; todos ellos ya citados.

Las normas con las que trabajamos ahora son las siguientes:

— Límites del déficit global y de la deuda: los límites del 3 por 100 del PIB para el déficit y del 60 por 100 del PIB para la deuda se fijan en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento y están consagrados en el Tratado. Siguen siendo vigentes.

— Mayor énfasis en la deuda: las nuevas normas permiten aplicar de forma efectiva al límite de deuda del 60 por 100 del PIB existente, lo que significa que pueden quedar sujetos al Procedimiento de Déficit Excesivo los Estados miembros con ratios de deuda superiores al 60 por 100 del PIB y que no lo reduzcan lo suficiente (es decir, cuyo exceso por encima del 60 por 100 no disminuya al menos en una media del 5 por 100 anual a lo largo de tres años).

— Nuevo valor de referencia para los gastos: con arreglo a las nuevas normas, el aumento del gasto público no debe ser superior al del crecimiento potencial del PIB a medio plazo, salvo si está compensado por un aumento equivalente de los ingresos.

— Importancia de la situación presupuestaria subyacente: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento hace hincapié en el saneamiento de la hacienda pública en términos estructurales (teniendo en cuenta los efectos en el déficit de la desaceleración de la economía o las medidas puntuales). Los Estados miembros fijan sus propios objetivos presupuestarios a medio plazo y los actualizan al menos cada tres años con el fin de aumentar su saldo estructural en un 0,5 por 100 del PIB al año. De este modo, se crea un margen de seguridad para impedir que el déficit global supere el 3 por 100 y se insta a los Estados miembros, especialmente aquellos cuyo nivel de endeudamiento supera el 60 por 100 del PIB, que hagan un mayor esfuerzo en las coyunturas económicas favorables y un menor esfuerzo en las desfavorables.

— Pacto presupuestario para 25 Estados miembros: con arreglo al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), a partir de enero de 2014 los objetivos presupuestarios a medio plazo deben recogerse en la legislación nacional, y los déficits estructurales limitarse al 0,5 por 100 del PIB (porcentaje que puede aumentar al 1 por 100 si la ratio deuda/PIB es considerablemente inferior al 60 por 100). Estas medidas se conocen como Pacto presupuestario. El Tratado contempla asimismo mecanismos de corrección automáticos en caso de rebasamiento del límite de déficit estructural (o de desviación respecto de la senda de ajuste para su consecución); en tal caso, los Estados miembros tendrían que indicar en su legislación nacional cómo y cuándo rectificarían la desviación en sus sucesivos presupuestos.

— Flexibilidad durante las crisis: al centrarse en la situación presupuestaria subyacente a medio plazo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento puede aplicarse con flexibilidad durante las crisis. Si el crecimiento se deteriora de forma imprevista, los Estados miembros con déficits presupuestarios de más del 3 por 100 del PIB pueden obtener un plazo suplementario para corregirlos, siempre

que hayan realizado el esfuerzo estructural necesario. A esta flexibilidad se acogieron en 2012 España, Portugal y Grecia y en 2013 Francia, los Países Bajos, Polonia y Eslovenia.

## **LAS NUEVAS NORMAS PROVEEN UN MEJOR CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS**

Los Estados miembros son juzgados en relación con el cumplimiento de sus objetivos a medio plazo. Como se ha dicho antes, sus progresos se evalúan anualmente en el mes de abril, momento en el que presentan sus programas de estabilidad o de convergencia (planes presupuestarios trienales; los primeros para los países pertenecientes a la zona euro y los segundos para los otros Estados miembros). Estos planes y programas son publicados y examinados por la Comisión y el Consejo en un plazo máximo de tres meses. El Consejo puede emitir un dictamen o requerir a los Estados miembros que introduzcan ajustes en sus planes.

Alerta temprana: si detecta una desviación significativa respecto los objetivos a medio plazo o de la senda de ajuste hacia su consecución, la Comisión dirige al Estado miembro una advertencia que debe ser refrendada por el Consejo y que puede hacerse pública. Seguidamente, la situación es supervisada a lo largo del año y, si no se rectifica, la Comisión puede proponer un depósito con devengo de intereses del 0,2 por 100 del PIB (solo en la zona euro), que debe ser aprobado por el Consejo. Este depósito puede reintegrarse al Estado miembro si corrige la desviación.

Si los Estados miembros incumplen los criterios relativos al déficit o a la deuda, se les aplica un *Procedimiento de Déficit Excesivo* con arreglo al cual quedan sometidos a una vigilancia reforzada (habitualmente, cada tres o cada seis meses) y se les impone un plazo para corregir su déficit. La Comisión lleva a cabo controles de cumplimiento de las condiciones a lo largo de todo el año sobre la base de las previsiones económicas regulares y de las cifras de deuda y déficit de EUROSTAT.

Las nuevas normas también contemplan que las sanciones financieras se impongan con mayor celeridad y puedan incrementarse gradualmente en el caso de los Estados de la zona euro sometidos al Procedimiento de Déficit Excesivo. El fracaso en la reducción del déficit puede suponer multas del 0,2 por 100 del PIB. Las multas pueden subir hasta un importe máximo del 0,5 por 100 del PIB si se detecta fraude en las estadísticas, y las sanciones pueden incluir la suspensión de la financiación con cargo a los Fondos de Cohesión (incluso para los países no pertenecientes a la zona euro). En paralelo, los 25 Estados firmantes del TCEG pueden ser penalizados con una multa del 0,1 por 100 del PIB si no incorporan correctamente el Pacto Presupuestario a su legislación nacional.

La mayoría de las decisiones de sanción con arreglo al Procedimiento de Déficit Excesivo se adoptan mediante votación por mayoría cualificada inversa, lo que significa que las multas se consideran aprobadas por el Consejo salvo si las revoca una mayoría cualificada de Estados miembros; esta posibilidad era inexistente antes de la entrada en vigor del «paquete de seis medidas». Además, los 25

Estados signatarios del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza han acordado reproducir el mecanismo de voto por mayoría cualificada inversa en fases aún más tempranas del procedimiento, por ejemplo al decidir si se aplica el Procedimiento de Déficit Excesivo a un Estado miembro determinado.

## UN PLAN ESTRUCTURADO PARA EL FUTURO

Las reformas acometidas en los tres últimos años no tienen precedente, pero la crisis ha puesto de manifiesto la gran interdependencia de nuestras economías desde la fundación de la Unión Económica y Monetaria. Queda mucho trabajo por delante y, tal y como se describe en el informe de 26 de junio de 2012 del presidente del Consejo Europeo, elaborado conjuntamente con los presidentes de la Comisión del Banco Central Europeo y del Eurogrupo: «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»<sup>8</sup> *para garantizar la estabilidad y el crecimiento en la zona del euro, los Estados miembros deben actuar y coordinarse según normas comunes. Tiene que haber formas de garantizar el cumplimiento cuando existen efectos negativos sobre otros miembros de la UEM. Esto es necesario para garantizar el nivel mínimo de convergencia.*

Pero, para conseguirlo será imprescindible no solo que los países de la zona euro y todos los de la Unión trabajen codo con codo en la adopción de decisiones que tengan en cuenta los intereses generales de una real gobernanza económica. Inevitablemente, para no tener que volver a «galopar en la tormenta», necesitaremos una real Unión Económica y Monetaria integrada, con mecanismos propios de una Unión Política de naturaleza federal; lo que exigirá una reforma a medio plazo de los Tratados de alcance político y no basada en la ambigüedad. A la altura del proceso de integración en el que nos encontramos, la Unión Europea necesita un pacto refundador de naturaleza federal, como acertadamente lleva exponiendo al nivel político más alto en España el ministro José Manuel García Margallo y ello ya desde antes de tomar sus actuales funciones<sup>9</sup>.

Francisco J. FONSECA MORILLO  
Unión Europea

---

<sup>8</sup> EUCO 120/12.

<sup>9</sup> *Vid.* por ejemplo su artículo en *El País* del 21 de mayo de 2011: «La alternativa a tan dramático escenario [el de una Europa fragmentada económica y políticamente por falta de mecanismos adecuados] no es otra que darle la vuelta a este dicho. Más disciplina presupuestaria, menos desequilibrios económicos y más competitividad para evitar los dislates que nos han traído hasta aquí. Pero también más crecimiento y más solidaridad. Las recetas son conocidas: corregir los desequilibrios dentro de la eurozona, recuperar la solvencia de los bancos, flexibilizar la política monetaria para compensar la dureza de la política presupuestaria, emitir eurobonos para aligerar la carga de la deuda y, sobre todo, inventar recursos financieros novedosos para crecer y crear empleo. Si para eso, necesitamos reformar los tratados habrá que hacerlo cuanto antes; lo contrario es alentar a unos indignados —que no saben bien lo que quieren, pero saben muy bien lo que no quieren—, y certificar la defunción del proyecto más ambicioso que Europa ha acometido nunca».

## INTRODUCCIÓN

Esta primera parte de la obra, «Gobernanza mundial y reforma internacional (2010-2014): la respuesta a la crisis», presenta parte de los resultados del proyecto de investigación «Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea» (DER-2010-20414-CO2-02), de la Universidad Complutense de Madrid, financiado por el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo, en coordinación con otro proyecto presentado por la Universidad Carlos III.

Bajo ese título, en el contexto de la crisis económica mundial, nos propusimos estudiar las respuestas dadas desde la Unión Europea (UE) a los nuevos desafíos en materia de gobernanza que se planteaban. Partíamos de la hipótesis de que la UE trata de afianzarse como potencia normativa en el contexto internacional de la crisis, promoviendo en las instituciones internacionales un modelo de regulación coherente con su propio modelo interno. Esta proposición coincide con las transformaciones producidas y con la interpretación que se puede hacer al día de hoy, aunque a lo largo del tiempo de vida del proyecto hubo momentos en que no veíamos con claridad que se fuera a producir.

Para intentar demostrar la tesis de que la UE actúa como una potencia normativa en el ámbito internacional e intenta exportar su modelo y sus valores a los ámbitos internacionales a través de su política exterior, articulamos nuestro proyecto de trabajo en torno a tres ejes diferenciados. El primero de ellos estudiaba la propia reforma de la UE como consecuencia de la crisis, especialmente en su modelo económico y político. El segundo, la acción de las nuevas instituciones en materia de política exterior y las actuaciones desplegadas para impulsar una gobernanza internacional. El tercer eje examina los resultados de la acción exterior de la UE en distintas instancias internacionales y su capacidad para trasladar sus valores al marco global.

Hemos estructurado la presente obra siguiendo esa articulación. Así, la sección A) examina la respuesta de la UE y los cambios en su modelo político consecuencia de la crisis financiera y económica. En primer lugar, José María Gil-Robles en su artículo «La Unión Europea ante la crisis financiera y económica» presenta unas reflexiones sobre el impacto de la crisis en la UE y las

principales reformas institucionales. En segundo lugar, Francesc Granell en su trabajo «La crisis y la reforma de la gobernanza económica del euro» analiza detenidamente las limitaciones de la UEM para ser un Área Monetaria Óptima y las distintas decisiones adoptadas para reformar la gobernanza económica de la eurozona desde un punto de vista económico. Eva Domínguez propone un análisis sobre «Actuaciones normativas de la UE en torno a la gobernanza en el sector privado: medidas contra la corrupción en el sector privado», que resulta complementario de lo anterior en la medida en que refuerza la gobernanza europea en el Derecho privado. A continuación, Mercedes Guinea estudia en su trabajo «Efectos de la crisis en el modelo político europeo: más integración pero diferenciada», el impacto en el modelo de las principales decisiones de gobernanza económica y el incremento de las dinámicas de integración diferenciada que producen.

La sección B) comienza exponiendo una serie de trabajos de naturaleza institucional sobre los instrumentos y políticas de la UE para hacer avanzar su agenda internacional. En primer lugar, Francisco Aldecoa en «Los avances en la Gobernanza Mundial, especialmente a través de la Diplomacia Común Europea» analiza si las nuevas capacidades institucionales del Tratado de Lisboa, el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior han tenido el efecto de resolver los problemas de la política exterior común para hacer avanzar la gobernanza mundial. Mónica Guzmán Zapater, por su parte, en su trabajo «El Servicio Europeo de Acción Exterior y la protección consular de los ciudadanos de la Unión Europea» elabora un análisis jurídico sobre las posibilidades de que el nuevo cuerpo diplomático de la UE desarrolle labores de protección consular para los ciudadanos europeos. Finalmente, Victoria Rodríguez Prieto en su trabajo «El desarrollo de la Política Europea de Vecindad en el contexto de la crisis financiera internacional» aborda el estudio de una de las principales políticas exteriores europeas y su redefinición como consecuencia de la crisis.

En la sección C) de esta primera parte se exponen los avances de la Unión en la gobernanza internacional. Carmela Pérez Bernárdez en su trabajo «¿Una Unión Europea más cohesionada y eficaz en materia de derechos humanos?: análisis desde las Naciones Unidas» realiza un estudio empírico sobre la acción de la UE en los órganos de Naciones Unidas encargados de la promoción de los derechos humanos para concluir que se ha producido un sustancial avance. En segundo lugar, Ivette Ordóñez en «La UE en el G20: algunos ejemplos en materia de gobernanza global» analiza la acción conjunta de la UE en esta institución internacional, su capacidad para fijar la agenda y si se comporta eficazmente como un actor cohesionado para hacer avanzar la gobernanza global.

Finalmente, la sección D) que cierra la primera parte, se dedica a estudiar la dimensión externa de la cooperación judicial en materia civil, un ámbito específico en continua expansión y, especialmente, durante la crisis. En el primero de los trabajos «La dimensión externa de la cooperación judicial en materia civil: ¿un instrumento más para la gobernanza mundial?», Mónica Guzmán explica cómo este ámbito está resultando ser uno de los más propensos a la intervención de la UE en el plano internacional, debido a las dinámicas de la globalización y gobernanza internacional. Por su parte, Mónica Herránz en su trabajo «La

dimensión externa de la cooperación judicial en materia civil: participación de la UE en organizaciones internacionales y efecto reflejo de sus normas a situaciones vinculadas con terceros Estados» estudia la participación de la UE en los trabajos de distintas organizaciones internacionales de Derecho internacional privado y cómo ciertas normas del Derecho de la UE, en principio previstas para las relaciones intraeuropeas, presentan un efecto reflejo hacia fuera, cuando la UE extiende su propio acervo a situaciones simultáneamente vinculadas con el mercado europeo y el mercado mundial.

El equipo investigador que se formó para desarrollar este trabajo pretendía, fundamentalmente, desarrollar perspectivas complementarias y redes de colaboración entre diversas universidades españolas, con el objetivo de realizar una investigación que se caracterizara por su carácter interdisciplinar. Así, bajo la dirección de Francisco Aldecoa como catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, el equipo ha estado compuesto por Francesc Granell Trías, catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona; Mónica Guzmán Zapater, catedrática de Derecho Internacional Privado, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); Mónica Herránz Ballesteros, profesora titular de Derecho Internacional Privado de la UNED; Eva María Domínguez Pérez, profesora titular de Derecho Mercantil de la UNED; Carmela Pérez Bernárdez, profesora contratada doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada; y Mercedes Guinea Llorente, profesora titular interina de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Se han unido a los trabajos dos becarias de la UCM que están realizando sus tesis doctorales, ya a punto de defenderse, en torno a temas relacionados con el objeto del proyecto. Se trata de Ivette Ordóñez cuyo tema de trabajo es la Unión Europea y el G20 y Victoria Rodríguez Prieto, que está desarrollando una tesis sobre el poder normativo de la UE en la política de vecindad.

Desde que en 2008 se comienza a ver la trascendencia de la crisis financiera que amenaza con trasladarse a la economía real, se va consolidando la percepción de la necesidad de incrementar la regulación y la gobernanza internacional para dar respuesta a los nuevos desafíos de la globalización. Desde el comienzo pensamos que la UE era un actor internacional que merecía nuestra atención, ya que estaba llamada a desarrollar su modelo económico y se anticipaba que sería protagonista de las negociaciones internacionales para hacer avanzar la gobernanza internacional.

Coincide la crisis con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Tratado que rescataba la Constitución Europea, profundizando el modelo político de la UE con una Unión de Estados y ciudadanos y que entrañaba relevantes reformas institucionales. El Tratado de Lisboa, en principio, no incluye novedades en materia de gobernanza económica, dado que su redacción se produce entre 2002 y 2003, cuando la Unión Monetaria se encontraba dando sus primeros pasos. Sin embargo, sí va a incluir una innovación fundamental en materia de gobernanza internacional que resulta clave para nuestro ámbito de estudio. Vertebrará las relaciones exteriores y la política exterior, concibe un marco de valores y principios para el conjunto de la acción exterior y establece una estructura institucional común con un «ministro» al frente (el nuevo Alto Re-

presentante) asistido por un Ministerio y sus Embajadas (el Servicio Europeo de Acción Exterior). Ese Tratado entra en vigor el 1 de diciembre de 2009, casi de forma clandestina y coincidiendo con la crisis, por lo que no se le va a dar la importancia que tiene, a lo que tampoco ayudó la eliminación de los símbolos y la lógica constitucional.

En ese contexto comenzamos nuestros trabajos en enero de 2011. En una primera etapa reunimos documentación y bibliografía relevante y efectuamos los primeros análisis en el seno de las reuniones del grupo de trabajo, desarrolladas con una periodicidad trimestral. En esas reuniones el grupo discutía el estado del (proceloso) proceso político europeo, los principales desarrollos tanto desde el punto de vista económico como de su actuación internacional y cada investigador exponía en detalle los avances de su respectiva área de investigación y estudio.

El proyecto se redacta a finales de 2009 y se presenta en enero de 2010, antes de que la inicial crisis económica internacional cobre un nuevo perfil en la eurozona y comience el periodo crítico, protagonizado por la quiebra griega y su contagio, que se ha dado a conocer como la crisis de las deudas soberanas. El año 2011 y comienzos de 2012 se caracterizaron por un desplome de los principales indicadores económicos, un continuo estado de alarma por la viabilidad del euro e, incluso para algunos, de la Unión Europea, anuncios de medidas políticas, que unas se consolidaban y otras caían en el olvido, y una parálisis en la agenda internacional de la reforma.

Aquel oscuro periodo nos hizo temer por el acierto de nuestras hipótesis. El cambio de la situación debido a la presentación de medidas para la reforma de la gobernanza europea y las políticas del Banco Central Europeo, especialmente a partir del verano de 2012, nos permitió verificar nuestras hipótesis, aunque con un cierto retraso, desarrollando la investigación inicialmente planteada. Esta, como se verá a través del presente trabajo confirma nuestras proposiciones, ya que se ha profundizado la gobernanza económica en el seno de la UE, esta ha avanzado en su acción exterior de la mano de las nuevas instituciones de política exterior —la Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior—, y se constata una relevante incidencia de la UE en instancias internacionales, en ámbitos tan diversos como los derechos humanos, el Derecho internacional privado o la lucha contra los paraísos fiscales.

La hipótesis que planteábamos en nuestro proyecto de investigación afirmaba que, «como consecuencia de la crisis económica y financiera, se producía un incremento de la gobernanza europea e internacional». Desde 2011 el modelo económico europeo se ha desarrollado mucho, con una profundidad y ambición inimaginable antes de la crisis. La gobernanza internacional ha avanzado algo, aunque en mucha menor medida. Esta comienza a desarrollarse a través de una agenda exclusivamente económica, pero el G20 en este momento está tratando de avanzar la regulación internacional en otros muchos temas.

Además de los resultados sectoriales que se publican en esta primera parte, las discusiones del equipo investigador sobre el proceso político estudiado han ofrecido una serie de conclusiones generales y comunes, que nos gustaría exponer aquí de forma ordenada.

1. La crisis es consecuencia de que el modelo de Unión Económica y Monetaria diseñado en Maastricht es un proyecto inacabado, que presenta deficiencias en el sistema de gobernanza, que era preciso completar. La falta de desarrollo del modelo va a explicar las limitaciones de una Unión Monetaria que no cuenta en paralelo con una Unión Económica que tiene que construirse. A ello se suma el hecho de que el propio modelo político de la Unión Europea también se encuentra inacabado, es una construcción política a la cual todavía falta poner el tejado. Esto explica que la crisis en la UE haya tenido efectos mucho más demoledores que en el país que la vio surgir, Estados Unidos. El propio Tratado de Lisboa, ya iniciada la crisis, comenzará a poner los mimbres para una reforma institucional que avanza en esa construcción política.

2. Esta crisis se desencadena en la UEM como consecuencia de la crisis financiera que se contagia de Estados Unidos, pero que al encontrarse con las limitaciones de la UEM va a generar una dinámica propia, manifestada en la crisis de la deuda soberana de los países del Sur. Se vería agravada, además, por las políticas que se adoptan que son, exactamente, las contrarias de las que hubiera convenido. Ello ha tenido un efecto dramático sobre los Estados de Bienestar de los países del sur de la eurozona y ha conducido a una desafección de la ciudadanía por el proyecto europeo.

3. La primera constatación es que, como consecuencia de la crisis, el euro no solo no se ha roto, sino que ha salido fortalecido. Es relevante comprobar que los líderes europeos han mostrado la firme voluntad política de luchar por su supervivencia. En el mercado internacional ha seguido en sus posiciones de cotización, no se ha movido sustancialmente, resultando incluso adversa su alta cotización para la competitividad externa de la economía europea. Lo que no han funcionado han sido algunas economías nacionales, pero finalmente ha sido decisivo el peso de las interdependencias.

4. En términos de gobernanza interna, la crisis aumenta la profundización pero, por otro lado, también incrementa la diferenciación. El reforzamiento de los compromisos e instituciones para los Estados de la zona euro agudiza la distancia con los Estados que no pertenecen a la moneda única. La crisis, por tanto, hace crecer la diferente integración de los Estados, pero no se sabe hasta dónde llegará ni cómo se va a materializar. Igualmente la desigualdad creciente entre Estados miembros despierta temores y se duda sobre el entendimiento entre ellos y las políticas a aplicar, especialmente entre los países del norte y del sur, que coinciden entre deudores y acreedores.

5. La crisis ha afectado a la gobernanza interna en sentido positivo, como consecuencia de la necesidad de hacer frente a nuevos desafíos, pero no ha tenido un efecto concreto en que mejore la gobernanza internacional, aunque sí hay algunos efectos concretos en el G20, la lucha contra los paraísos fiscales, los derechos humanos o el Derecho internacional privado. No ha empeorado ni la gobernanza interna ni la internacional. Si bien la gobernanza interna ha sufrido momentos muy difíciles durante 2010 y 2011, las audaces reformas que todavía están en marcha dejan el modelo económico en mejores condiciones para enfrentar el futuro. En la gobernanza internacional se ve también cómo se han establecido nuevas bases, como el G20, y se han consolidado antiguas instituciones como el FMI, la OCDE y la OMC con un nuevo protagonismo en esta gobernanza internacional.