

-Trabajo Final de Máster -

**La Unión Europea ante la crisis sanitaria y económica
por la COVID-19 en 2020 y el impacto en el proceso de
integración europea.**



Autora: Paula Di Iorio Norverto

Tutor: Xavier Fernández Pons

Curso académico: 2020-2021

Facultad de Economía y Empresa - Universidad de Barcelona

**Máster Oficial en Internacionalización: aspectos económicos, empresariales y
jurídico-políticos.**

Barcelona, 3 de mayo de 2021

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a todos los profesores del Máster Oficial en Internacionalización: Aspectos Económicos, Empresariales y Jurídico-políticos por haberme enseñado tanto y dar tanto apoyo en las circunstancias particulares que nos han acontecido estos años.

A Xavier Fernández Pons en particular, por generarme en sus clases tanto interés en el aprendizaje sobre las relaciones internacionales, y en general a tener una visión crítica sobre la política internacional. Y en concreto, por todo el apoyo recibido durante el proceso de mi trabajo.

También, agradecer a mi familia y a mis próximos, por todo el apoyo recibido durante este año, por confiar en mí como siempre y apoyarme en todos mis objetivos y metas.

Resumen

Este trabajo está focalizado en hacer un análisis de las principales medidas adoptadas por la Unión Europea ante la crisis provocada por la COVID-19 y analizar cómo estas respuestas y sus consecuencias pueden afectar al proceso de integración europea. La Unión Europea, como claro ejemplo de organización internacional de carácter supranacional, ha tenido una evolución discontinua pero ejemplar en el sentido de la integración económica. Las últimas crisis han provocado cierto distanciamiento y disconformidad entre los distintos Estados Miembros, y esta última crisis de origen sanitario evidencia problemas, pero a la vez, en cierta manera, la necesidad de intensificar la integración para solucionarlos.

Palabras clave:

Unión Europea, COVID-19, integración europea, política europea, crisis, medidas económicas y políticas, teorías de la integración europea

Abstract

This work is focused on making an analysis of the main measures adopted by the European Union in the face of the crisis caused by COVID-19 and analyzing how these responses and their consequences can affect the European integration process. The European Union, as a clear example of a supranational international organization, has had a discontinuous but exemplary evolution in the sense of economic integration. The latest crises have caused a certain distance and disagreement between the different Member States, and this latest crisis of health origin shows problems, but at the same time, in a certain way, the need to intensify integration to solve them.

Keywords:

European Union, COVID-19, European integration, European politics, crisis, economic and politic measures, European integration theories

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO INTERNACIONAL.....	5
HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA.....	8
HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.....	8
ESTRUCTURA.....	9
ANÁLISIS TEÓRICO.....	10
1. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS PANDEMIAS.....	10
2. GLOBALIZACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA.....	12
3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU EVOLUCIÓN.....	15
4. EL PROCESO Y TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	18
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA.....	18
TEORIAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	19
5. LA UNIÓN EUROPEA, DE LA CRISIS DEL 2008 HASTA LA CRISIS DE LA COVID-19.....	25
6. EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LA UE.....	28
7. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE FRENTE A LA CRISIS POR LA COVID-19.....	34
7.1. COMUNICACIÓN RELATIVA A UNA RESPUESTA ECONÓMICA COORDINADA AL BROTE DE LA COVID-19.....	36
7.2. CORONAVIRUS RESPONSE INVESTMENT INITIATIVE (CRII).....	37
7.3. COMUNICACIÓN SOBRE LA RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS VIAJES NO ESENCIALES DE LA UE.....	38
7.4. MARCO TEMPORAL RELATIVO AL CONJUNTO DE MEDIDAS DIRIGIDAS A PERMITIR LA CONCESIÓN DE AYUDAS ESTATALES PARA RESPALDAR LA ECONOMÍA.....	39
7.5. CREACIÓN DE LA RESERVA ESTRATÉGICA RESCUE.....	40
7.6. ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SALVAGUARDIA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (CLÁUSULA DE ESCAPE).....	40
7.7. DECISIÓN 2020/440 DEL BANCO CENTRAL EUROPEO SOBRE UN PROGRAMA TEMPORAL DE COMPRAS DE EMERGENCIA EN CASO DE PANDEMIA.....	41
7.8. ASISTENCIA FINANCIERA AMPLIANDO EL FONDO DE SOLIDARIDAD.....	41
7.9. LAS REUNIONES DEL EUROGRUPO Y EL PLANTEAMIENTO DE EFECTUAR UNA EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA DE LA EURZONA (CORONABONOS).....	42
7.10. INSTRUMENTO EUROPEO DE APOYO TEMPORAL PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE DESEMPLEO EN UNA EMERGENCIA (SURE).....	43
7.11. FONDO DE RECUPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (NEXT GENERATION EU).....	44
7.12. CONTRATOS PARA EL ACCESO DE LA UE A LAS VACUNAS PARA LA COVID-19.....	45
8. ANÁLISIS Y RESULTADOS: PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: COVID-19 E INTEGRACIÓN.....	48
LA RESPUESTA EUROPEA Y EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	48
LAS MEDIDAS APLICADAS. ¿DESCONFIANZA Y RETROCESO O PRUDENCIA Y AVANCE CON PRECAUCIÓN?.....	51
EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS.....	53
EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	55
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFÍA.....	62

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO INTERNACIONAL

Actualmente vivimos en un momento de crisis e incertidumbre sanitaria, económica y social. Una incertidumbre que no existía con tanta evidencia desde después del final de la Guerra Fría, cuando el sistema económico capitalista, las democracias liberales y la necesidad y urgencia de la creciente globalización presidieron las doctrinas económicas de la mayor parte de países del mundo. En otras palabras, el triunfo del modelo occidental parecía exitoso e incuestionable.

Más de tres décadas después, y a partir de la gran crisis económica de 2008, empiezan a ser demasiado pesantes las consecuencias: los fallos de la economía de mercado y las repetidas crisis económicas, los problemas derivados del aumento de las migraciones, el cambio climático, la debilidad de la política nacional, la ineficiencia e imposibilidad de los intentos de cooperación internacional, la acumulación del capital en pocas manos, la insuficiente redistribución de la riqueza, la desigualdad y la pobreza, el gran poder de las multinacionales y la precariedad laboral, la necesidad social de mantener una identificación social y cultural propia, entre otros. La legitimidad del sistema actual que ha sido el predominante desde el final de la Guerra Fría se está viendo cuestionada por las grandes consecuencias que ha generado, que han provocado una reacción popular y populista en muchos Estados (Sanahuja, J.A.; 2019: 35). Aunque en algunos aspectos ya parecía que el sistema internacional estaba continuamente en una situación inestable e insostenible, el factor desencadenante de la última gran crisis que estamos padeciendo era uno de los últimos que se esperaba en los principales análisis económicos: una pandemia mundial.

En enero de 2020 la ONU publicaba, como cada año, la situación y perspectivas de la Economía Mundial. Alertaba sobre la situación de tensión del comercio mundial a raíz de la guerra comercial entre Estados Unidos y China con la subida de los aranceles y tensiones entre ambos países y con terceros, generando un panorama de incertidumbre que perjudicó a las inversiones en el último trimestre de 2019 y afectó negativamente al crecimiento del comercio mundial.

Los primeros avances sobre las perspectivas económicas mundiales del Banco Mundial, predecían que el 2020 sería un año de repunte económico, con un gran crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo, aunque con algunos desafíos por el aumento de la deuda y la desaceleración del crecimiento de la productividad. Además, se advertía de las posibles consecuencias que tendría cualquier hecho significativo: el aumento del

escepticismo sobre el multilateralismo, el incremento de la polarización política y las limitadas competencias de las Organizaciones Internacionales podrían perjudicar gravemente a la sociedad durante mucho tiempo y amenazar las perspectivas de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ONU; 2020).

En ese momento se alertaba del aumento de la deuda en algunas economías, y de sus posibles consecuencias: convertir a los países en vulnerables ante las conmociones externas, limitar la capacidad de los Gobiernos para contrarrestar las recesiones con estímulos fiscales y obstaculizar el crecimiento a largo plazo desalentando la inversión privada que mejora la productividad (Banco Mundial; 2020). No se preveía que, poco después, ante la gran crisis que ha provocado la pandemia, la deuda crecería en economías tanto en desarrollo como en economías avanzadas, como en la Unión Europea, donde uno de sus principales instrumentos de reacción para el Plan de recuperación a la actual crisis, el *NextGeneration UE*, se financia mediante la emisión de deuda en los mercados de capitales por parte de la Comisión Europea (CE), lo que supone un gran avance en las competencias de la organización pero también una gran responsabilidad, ya que los resultados, así como la eficacia y eficiencia de las actuaciones en momentos tan tensos son claves para el futuro de la Unión Europea.

Y es que en una crisis inesperada y con unas repercusiones y consecuencias tan elevadas, nos encaramos a posibles escenarios de futuro muy diferentes a nivel internacional. No solamente entre la posibilidad del aumento de la vigilancia poblacional y/o totalitaria o el empoderamiento ciudadano, sino que también se plantean otras cuestiones como el aumento del nacionalismo y de la vuelta a la soberanía estatal, o, por el contrario, la mejora de la solidaridad global y el empoderamiento de la cooperación internacional y la integración supranacional, y para esto último es tan importante que las organizaciones internacionales actúen de una forma correcta en estas situaciones (Harari, N.Y.; 2020).

También nos encontramos en un punto de inflexión del escenario internacional que hemos conocido hasta hoy en día. Las relaciones de poder están cambiando de forma notable en los últimos años y van a seguir cambiando, seguramente de forma más acentuada después de esta crisis, con algunas economías mucho más reforzadas y otras muy afectadas. También está por ver cómo afectarán estos nuevos polos de poder a las relaciones entre los países y a las principales organizaciones internacionales, ya que el eje económico mundial se está desplazando de los países de occidente (Estados Unidos, Unión Europea...) hacia los países de oriente (China, India...), lo que desplaza también la capacidad de tomar decisiones económicas a nivel mundial y el papel de estos países en las organizaciones internacionales,

dónde hasta el momento ha tenido un papel marcado de liderazgo de Estados Unidos que paulatinamente está perdiendo.

Ante esta situación, es de gran interés entender el comportamiento y la reacción por parte de los principales actores internacionales para hacer frente a una situación de crisis tan imprevista y lo que supondrán e implicarán sus decisiones en un futuro próximo. La Unión Europea, como actor internacional pero también como claro ejemplo muy particular y único de avance en la integración supranacional, supone un punto de interés de estudio muy importante en estos momentos, ya que por experiencia histórica las crisis generan cambios, y es importante entender y conocer cómo pueden afectar ya que determinarán, en gran parte, el futuro en sí mismo tanto de la existencia de la Unión, que podría salir muy reforzada de esta crisis (en términos de cooperación e integración), o por el contrario, suponer una marcha atrás en el proceso de integración que paulatinamente se ha formado a lo largo de estos años, y una vuelta a una mayor soberanía estatal.

Para entender cómo puede afectar esta crisis al futuro de la Unión Europea y, por ende, si puede suponer un avance o un retroceso en el proceso de integración, se reflexionará dentro del trabajo, en particular, sobre las principales cuestiones que se plantean por las principales medidas adoptadas por la Unión Europea y cómo afectarán al futuro de la Unión Europea, y también, si han confirmado más, dentro de los principales planteamientos sobre el proceso de integración europea, la tendencia federalista, la neofuncionalista o la intergubernamentalita.

HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

A raíz de la expansión y el gran aumento de casos de la COVID-19 en la Unión Europea desde finales de febrero de 2020, y sus sucesivas oleadas, se puede remarcar que está siendo un fenómeno no solo sanitario, sino económico, social y político que ha afectado en gran medida tanto a la configuración como al planteamiento de la Unión Europea, así como las previsiones de futuro debido a la gran crisis económica y social que ya ha generado y generará repercusiones a nivel mundial.

Este trabajo pretende analizar cómo el inicio y la evolución de la crisis durante el año 2020 ha incidido en el proceso de integración de la Unión Europea, debilitando o fortaleciendo el papel de esta organización supranacional y cómo se ha gestionado dicha crisis desde este nivel, estudiando las medidas que se han aplicado para afrontarla y cuáles son las principales consecuencias que pueden tener para el futuro de la organización. Se analizarán, en particular, la Unión Europea como organización, sus competencias y las principales medidas adoptadas, los esfuerzos de las instituciones y la voluntad para afrontar dicha crisis, y finalmente se hará una reflexión sobre las principales cuestiones que se plantean a lo largo del estudio.

De esta manera, la hipótesis planteada para poder reafirmar es la cuestión sobre si la pandemia de la COVID-19 contribuirá a fortalecer el proceso de integración europea, a partir del análisis mediante los diferentes enfoques teóricos sobre la integración europea: el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo.

La metodología utilizada en este trabajo es de carácter teórico y cualitativo. Se realiza un estudio del contexto y bases teóricas sobre la evolución e integración europea y sus principales teorías, así como también de las principales medidas adoptadas durante el 2020 desde la Unión Europea. Finalmente, para determinar la veracidad de la hipótesis planteada se aplicará en los resultados el análisis de las medidas para contestar las principales cuestiones del trabajo y la interpretación de las principales medidas según los distintos enfoques teóricos.

ESTRUCTURA

Este trabajo está centrado en la Unión Europea como organización supranacional que ha tenido un papel relevante en la respuesta conjunta a la pandemia y sus consecuencias de todos los Estados de la Unión, aunque limitado en algunos aspectos por la falta de competencias atribuidas en el ámbito sanitario y las respuestas nacionales e incluso unilaterales desde algunos Estados Miembros al principio de la pandemia.

La finalidad de este análisis consiste en entender la respuesta de la Unión Europea y comprobar la efectividad o inefectividad de las medidas y acciones tomadas, para poder valorar en conjunto la importancia y la efectividad de la Unión ante los problemas y amenazas de carácter global y crisis impredecibles como está siendo la crisis sanitaria y económica derivada de la COVID-19. También poder ofrecer un análisis de las posibles perspectivas de futuro la Unión Europea ante este fenómeno que está cambiando en muchos aspectos la visión de la cooperación internacional, así como los escenarios futuros de cooperación y atribución de competencias a las instituciones europeas, y en general, el futuro de la integración de la Unión Europea.

Este trabajo se divide en ocho puntos. En el primer punto se analiza la relación de la globalización y las consecuencias que tiene para las posibles pandemias y en el segundo punto se trata cómo ha afectado la globalización a la Unión Europea. El tercer capítulo introduce la contextualización de la Unión europea y su evolución, seguido por el capítulo que estudia la integración europea y sus principales teorías. Posteriormente, los siguientes capítulos cinco y seis se centran en la contextualización de la Unión Europea en los últimos años y el impacto de la COVID-19. A partir del capítulo siete se describen las principales medidas adoptadas en el 2020 desde la Unión Europea, y partir del punto ocho se realiza el análisis concreto de las medidas a partir de la interpretación de las tres teorías sobre la integración europea y los resultados sobre las posibles consecuencias para la integración. La última parte del trabajo se dedica a las principales conclusiones a las que se ha llegado como intento de resumir los resultados y responder a la hipótesis planteada.

ANÁLISIS TEÓRICO

1. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS PANDEMIAS

La globalización es un fenómeno social, económico y político que puede describirse como la cada vez mayor integración económica de todos los países del mundo, como una consecuencia directa de diversos factores como la liberalización y el aumento del comercio internacional, el aumento y rapidez del transporte, y el gran aumento y liberalización de la movilidad internacional y las comunicaciones (Council of Europe; 2017).

La globalización de alguna manera había difuminado muchas barreras entre estados, sobre todo a nivel económico, pero también a nivel cultural, social, político y de creencias. La facilidad y rapidez del transporte internacional (tanto de personas como de mercancías), la compra-venta internacional, el progreso tecnológico digital y de las comunicaciones han cambiado completamente en muy pocos años. En cuestión de pocas décadas, ha cambiado por completo la forma de relacionarse, de trabajar, de comprar, de conocer, de viajar....

Aun así, estas dinámicas de “aproximación internacional” nunca se han traducido a nivel de las relaciones internacionales, como por ejemplo en la creación de un gobierno global, solo se ha llegado a la creación de algunas organizaciones internacionales con competencias bastante limitadas. El Estado-nación ha seguido siendo hasta el momento el principal articulador y el principal actor en las relaciones a nivel internacional (Morillas; 2020: 1). Y desde las últimas crisis, se ha puesto en evidencia en parte el regreso y la actuación por intereses nacionales y la imposición de la soberanía estatal en las políticas exteriores de los países, el bilateralismo transaccional como marco de la política exterior y una crítica constante a las instituciones internacionales (Morillas; 2020: 2). Parece un momento crítico y a la vez decisivo para el futuro de las organizaciones internacionales y la globalización, y esta nueva crisis causada por la pandemia puede ser un factor determinante en el futuro de la política y la cooperación internacional.

La globalización también ha traído consecuencias para la propagación de la pandemia. La posibilidad de propagación de grandes pandemias como la COVID-19 desde siempre ha estado presente, (aunque muy infravalorado en los principales análisis por las mejoras en los sistemas de sanidad y salud general de la población), y mucho antes que el fenómeno de la globalización como tal. Lo que ha provocado la interdependencia que genera la globalización es que la propagación es mucho más alta y rápida entre los países, y así se ha podido evidenciar con la COVID-19. Además, también puede incidir en el orden geopolítico de forma

mucho más impactante por la interdependencia económica, empresarial, de movilidad internacional, social y cultural entre los países. Y esta pandemia puede acabar influyendo en la actual liza por el liderazgo mundial, dadas las situaciones previas al inicio de la propia pandemia, al debilitamiento de la posición de liderazgo de Estados Unidos y el gran crecimiento de la potencia emergente de China, que tuvo una respuesta muy firme ante la crisis y fue el primer país que se recuperó, sin ninguna oleada posterior, lo que ha permitido que su economía crezca de una forma muy rápida en poco tiempo.

Las pandemias pueden tener un gran impacto político y pueden provocar grandes cambios dentro de los países, ya que ponen a prueba tanto la capacidad de los gobiernos para mejorar y mostrar la eficiencia de sus sistemas de salud pública, como para aplicar las medidas necesarias para gestionar y contener el virus de forma adecuada. También es importante tener en cuenta el gran impacto económico que pueden tener, ya que alteran el funcionamiento de los mercados y generan una desconfianza entre los agentes financieros por la inestabilidad general que provocan, y la gran dificultad de prever las expectativas de futuro (Arbeláez-Campillo, D.F et al.;2019:136). A mediados del año 2020 el Banco Central Europeo calculaba que la economía de la Unión Europea caería hasta dos veces más que durante la gran recesión por la crisis financiera de 2008, lo que es un gran impacto para un país con secuelas de la última gran crisis (Álvarez, M.V.;2020:123).

Una consecuencia directa de las medidas de contención aplicadas por los gobiernos desde el inicio de la pandemia es el gran efecto que tienen sobre la actividad económica y consecuentemente sobre el PIB de los países. También han conllevado un aumento del déficit de los países y el incremento del gasto en las finanzas públicas para sostener la situación sanitaria, económica y laboral de los países. Como se ha visto en los primeros meses de la aplicación de las medidas de contingencia, el impacto económico ha sido muy fuerte, y en sectores como el turismo y la cultura, en España, la situación se ha visto en un punto crítico que difícilmente va a mejorar en pocos años. Esto provocará en algunas de las economías europeas más afectadas una necesidad emergente de financiación en el mercado (Delgado-Téllez, M., et al.; 2020: 8). Por ello, es de gran importancia el papel de la Unión Europea ante esta situación de necesidad urgente de financiación ya que a nivel Estatal es muy difícil gestionar, aunque también lo es a nivel europeo ya que principalmente su financiamiento y presupuesto proviene en casi su totalidad de los Estados Miembros.

2. GLOBALIZACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea como organización supranacional ha ido afrontado en primera línea diversas crisis y desafíos que han venido ligados, en algunos casos, a la globalización. La crisis de la zona euro, el reto de la migración desde países africanos y del Medio Oriente, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, las diversas amenazas a la seguridad internacional como el terrorismo yihadista, el aumento de los nacionalismos, del euroescepticismo y de las fuerzas de política de extrema derecha entre la ciudadanía europea, el problema de la transición demográfica y el envejecimiento poblacional, los retos del cambio climático y la transición energética, entre muchos otros (Álvarez, M.V.;2020:122). Hay que tener en cuenta que la Unión Europea se creó en un momento históricamente excepcional y con las condiciones adecuadas para que funcionara, y también es importante entender que el contexto ha cambiado mucho desde el momento de su creación. Desde hace ya décadas, uno de los retos principales de su proyecto económico y político ha sido la falta de sentimiento de pertenencia a la Unión que ha ido creciendo dentro de muchos miembros, y que ha hecho que más allá de la integración económica no se produjera nunca una integración política real (Romero, J; 2020: 27). Y, por esto, una de las raíces de los fallos de las instituciones europeas y la escasez de competencias en algunos ámbitos se explica en el centro del proceso de integración, ya que la dificultad que ha habido desde la creación de la Unión en avanzar progresivamente en la integración ha resultado en una crisis política, institucional y de identidad europea (Sevcik, M., et al.; 2020: 222).

En su momento, la integración europea dejó de lado el factor político y avanzó en el ámbito de la integración económica, removiendo las barreras económicas y convergiendo en las cuatro libertades fundamentales: personas, bienes, servicios y capitales. Las sucesivas reformas de los tratados constitutivos fueron siempre en línea de mejorar el funcionamiento de las instituciones europeas y de transferir el ejercicio de más competencias estatales en algunos ámbitos, pero con pequeños pasos. El paso más grande dado en términos de integración fue la creación de la Eurozona, transfiriendo al sistema europeo la competencia de política monetaria y creando el Banco Central Europeo (Issing, O.; 2020: 342). Aunque hay muchas teorías políticas y económicas sobre la necesidad de una integración política junto con la integración económica, así como de una unión fiscal para que realmente funcione una cooperación de este tipo, en el caso de la Unión Europea parece difícil concebir la posibilidad del avance en la integración política por la falta de esfuerzo, interés y capacidades de profundizar en esta desde su propia creación (Issing, O.; 2020: 343).

Durante la crisis financiera y económica mundial de 2008, la Unión Europea se encontraba en uno de los momentos más importantes y delicados del proceso de integración económica de la UEM. Es importante destacar que, en ese momento, tanto los Estados Miembros como las instituciones de la Unión Europea tuvieron que aplicar nuevas medidas y mecanismos jurídicos que no estaban previstos en el derecho originario para poder hacer frente a las consecuencias de la crisis. Para ello, fue el Banco Central Europeo el principal encargado de adoptar las medidas de política monetaria necesarias para hacer frente a la recesión que se estaba produciendo (Escudero, M.L.; 2011: 353).

Son generalmente conocidas las medidas aplicadas a los Estados europeos más afectados por la crisis económica, que produjeron un gran impacto sobre el Estado de bienestar y las políticas sociales de estos países, generando un gran descontento y desconfianza entre la población. Así como también sus efectos en el cuestionamiento, por parte de muchos países, de los límites de un modelo de globalización tan financiarizado y con insuficiente regulación (Sanahuja, J.A.; 2019: 32). Todo ello ha hecho que, en los últimos años, y un ejemplo de ello es la Unión Europea, aparecieran nuevas corrientes, entre ellas corrientes nacionalistas que habían sido hasta el momento movidas por las ideas de la posmodernidad, y que han aparecido en parte por las amenazas a nivel mundial y nacional, así como las consecuencias de las crisis económicas que se han expandido más rápidamente y más gravemente por causa de la globalización (Suárez, E.A.P.; 2015: 137). Eso ha provocado, en ciertos sectores de la población, un descontento hacia las instituciones europeas y el concepto de Unión Europea en sí, que se ha reflejado en las corrientes euroescépticas y de extrema derecha muy presentes en los últimos años. Parecía, en cierta manera, que el futuro de la Unión Europea y la idea de la cooperación supranacional estaba en peligro, culminando en procesos como el del Brexit, y que a partir de allí se podía crear un efecto dominó.

La crisis sanitaria y económica de la COVID-19 está generando la posibilidad de una nueva crisis dentro de la Unión Europea, si no desarrollase una adecuada cooperación y se evidenciase una escasa capacidad de gestionar la crisis de manera conjunta con los distintos Estados Miembros desde el inicio, hecho que recordaría en parte a la dificultad de la gestión conjunta en la crisis económica de 2008 y las dificultades que ha habido desde entonces para avanzar conjuntamente a pesar de todas las diferencias y desigualdades entre los países.

Este hecho vuelve a abrir el debate sobre la forma política que debería tener la Unión Europea, sobre todo teniendo en cuenta las grandes decisiones unilaterales que se tomaron al principio de la crisis por los Estados Miembros, actuando en muchos casos de forma unilateral y sin seguir las normas establecidas por las instituciones europeas, así como

cuestionando las propias normas establecidas en el espacio Schengen. También existe el peligro de que, según las actuaciones de la Unión Europea, se vuelvan a consolidar y con más fuerza los sentimientos nacionalistas y soberanistas dentro de los distintos Estados europeos que debilitarían aún más la cooperación conseguida y perseguirían objetivos de interés nacional para conseguir centralizar las competencias atribuidas a la Unión.

Aun así, Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la integración europea, estaba seguro de que Europa siempre necesita una crisis para poder hacer progresos y avances en su integración (Issing, O.; 2020: 340). De esta manera, puede verse esta nueva crisis también como una oportunidad para mejorar en términos de integración y actuación de la Unión Europea, no como una inminente causa de debilidad para el futuro de la Unión. Algunas de las medidas adoptadas para afrontar la crisis van hacia esta dirección, aunque aún están por ver los resultados y si se evidencia esta necesidad, pero sobre todo la efectividad de la integración supranacional.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU EVOLUCIÓN

Lo que hoy en día conocemos como la Unión Europea nació como una asociación económica después de la Segunda Guerra Mundial, en gran parte con la idea de intentar impulsar la cooperación económica para evitar otro conflicto entre los Estados europeos, con la convicción de que, a mayor interdependencia económica entre los países, menores posibilidades de conflicto entre ellos.

A principios de los años cincuenta se crearía, como primer antecedente a todo lo que vendría después, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) como organización económica internacional de carácter supranacional con los seis países fundadores: Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia. Poco después, en 1958, se transformaría en la Comunidad Económica Europea (CEE) con estos seis Estados en un primer momento.

Poco a poco la cooperación entre estos países fue aumentando, y también debido a la etapa de crecimiento económico que proporcionó la década de los 60, se fueron introduciendo entre estos países reducciones y eliminaciones de los derechos de aduana y un control conjunto de la producción alimentaria, para intentar liberalizar y facilitar el comercio transfronterizo entre sus miembros (Europa.eu; 2020).

Fue durante la época de los años setenta cuando empezó la ampliación de la organización, con la entrada del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Fue una década convulsa por las crisis del petróleo, pero también de grandes esfuerzos por parte de la organización en política regional y formalización de las instituciones europeas.

Los años ochenta continuaron las ampliaciones, una de ellas fue la entrada de España. Se aprueba el Acta Única Europea en 1986 con el objetivo de eliminar todo tipo de restricciones comerciales entre fronteras dentro de la UE, para poder crear el mercado único y las cuatro libertades, que se formalizan en la década de los noventa. Durante estos últimos años del siglo, se firma el Tratado de Maastricht (el Tratado de la Unión Europea) donde ya se formaliza el nombre actual, lo que supone un gran avance en términos de voluntad de integración política, y el Tratado de Ámsterdam en 1999. Se amplían los miembros de la Unión y se crea el Espacio Schengen.

Durante los primeros años del nuevo siglo, la creación del euro y del mercado único (el mercado interior) representan la culminación del proceso de integración económica, creando las cuatro libertades dentro del Espacio Schengen: personas, bienes, servicios y capitales. También es una década convulsa debido al suceso del 11S y la posterior crisis

mundial de 2008. Aun así, siguieron las ampliaciones de países, sobre todo del este europeo y se firmó el Tratado de Lisboa en 2009.

A partir de 2010 el impacto y la recuperación de la Unión Europea ha sido lento y difícil, especialmente para los países más afectados por la crisis, lo que provocó en cierta medida, junto a otros factores, el aumento de las tendencias euroescépticas y ultraderechas, que en las elecciones de 2014 se introducen por primera vez en el Parlamento Europeo (Europa.eu; 2020).

La Unión Europea dispone actualmente de cuatro instituciones principales que participan en la toma de decisiones a nivel europeo.

En primer lugar, la institución que es responsable del respeto y ejecución de los tratados por parte de los países miembros es la Comisión Europea. Es un órgano ejecutivo que tiene un carácter independiente, por lo que puede proponer nueva legislación y sancionar a los países que no la cumplan, y a parte se ocupa del presupuesto. Su principal objetivo es representar los intereses de la Unión Europea en su conjunto y está constituido por un equipo de comisarios de cada país miembro.

El Parlamento Europeo es la institución encargada de representar a la ciudadanía europea y se establece mediante elecciones directas en las que participan todos los ciudadanos de la Unión. Tiene competencias legislativas, aunque bastante limitadas (junto al Consejo de la Unión Europea), presupuestarias y de supervisión, con un total de 705 eurodiputados.

El Consejo de la Unión Europea es el órgano con más poder dentro de las instituciones, y es dónde se reúnen todos los ministros para debatir y adoptar leyes, por lo que se trata, junto al Parlamento, del principal órgano de decisiones que se encarga de representar los Estados miembros y también, junto al Parlamento, aprueba el presupuesto. También es el órgano encargado de coordinar las políticas de los Estados miembros, de la política exterior y de seguridad, así como de celebrar acuerdos internacionales.

Y, por último, el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de todos los Estados miembros de la Unión Europea. En esta institución se establecen los principales objetivos y prioridades, así como la dirección de la política general, en definitiva, la agenda política.

Es importante tener en cuenta, a nivel de recursos, cómo se financia la Unión Europea. Prácticamente todos los ingresos de la UE proceden de los presupuestos nacionales de sus Estados Miembros. Como recursos propios, sólo dispone de parte del IVA y de los aranceles externos. Ha habido muchas propuestas por parte de la Comisión de ampliar los recursos

propios mediante otros tipos de aranceles como los proporcionados en el Informe Monti en 2016, pero que nunca han sido aprobados. Aunque parece que a partir de ahora se buscarán nuevos recursos para ampliar los recursos propios, con la aprobación del Plan de recuperación (Pazos-Vidal, S; 2020: 162). Eso significa, efectivamente, que por el momento los recursos de la Unión Europea son limitados y dependen, en gran parte, de sus Estados Miembros.

4. EL PROCESO Y TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El proyecto de integración europea siempre ha tenido un sentido transnacional, por lo que el avance y progreso de la integración hacia el ámbito supranacional siempre viene acompañado, inevitablemente, de un abandono, total o gradual, del ámbito nacional (en el sentido de competencias y soberanía) y del ámbito internacional (en el sentido de dejar de ser un actor internacional como individual en todos los ámbitos) para pasar a un ámbito transnacional (González, C.E.; 2020:419).

Durante el proceso de gestación creación y evolución de la integración europea se han sucedido diferentes etapas que se describirán a continuación.

La primera etapa es aquella que sucedió posteriormente a la Primera Guerra Mundial, pero que culminó después de la Segunda, con la creación del Consejo de Europa en 1949. La novedosa y excepcional idea fue la de introducir el parlamentarismo de carácter intergubernamental como forma de gobierno a nivel de una organización internacional, siguiendo los principales ideales de las teorías de integración del cosmopolitismo kantiano (González, C.E.; 2020:419).

La segunda etapa se caracterizó por la creación y perfección institucional, con la creación de una organización supranacional, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero con el Tratado de París en 1951. Con los Tratados de Roma de 1957 se crearían dos nuevos organismos de carácter supranacional: la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea, que pasarían a constituirse en una sola comisión y un consejo posteriormente, en el Tratado de Fusión de 1965 (González, C.E.; 2020:420).

La tercera etapa se caracterizó por el aumento de los Estados miembros, y se aumentan progresivamente las competencias de las instituciones supranacionales, intensificando también el sentimiento de comunidad y de objetivos comunes, prueba de ello fue la creación del Sistema Monetario Europeo. En el Tratado de Maastricht en 1993 se produjo un antes y un después en el proceso de integración hasta el momento, ya que es entonces cuando se reconoce formalmente la existencia de una sola Comunidad Europea, y que pasa a reconocerse con el nombre de la Unión Europea (González, C.E.; 2020:420).

Aun así, entre medio de estas etapas ha habido décadas donde la integración ha avanzado más y menos. Aunque la década de los años sesenta tuviera importantes hitos en

el proceso de integración como la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Euratom, la década de los años setenta fueron unos años caracterizados principalmente por crisis económicas, lo que provocó un estancamiento de la integración. La década de los años ochenta volvió a ser una época positiva para la integración europea, tanto en la profundización del proceso de integración como en la ampliación de Estados Miembros. La década de los años noventa también tuvo muchos avances importantes cuando se creó el mercado común y el Tratado de Maastricht, también en cierto sentido en el avance hacia la unión política. La década de los 2000 fueron un poco complicado por las ampliaciones hacia el Este y sus consecuencias, así como también por la crisis económica de 2008.

Otro de los hitos en el proceso de integración europeo es la creación del mercado único, permitiendo así dentro del espacio Schengen las cuatro libertades de circulación que siguen hoy en día vigentes: bienes, servicios, personas y capitales. Permitiendo, a los Estados Miembros, reducciones significativas de precio en los bienes y el transporte, así como la mejora de la situación de oportunidades empresariales y de trabajo.

TEORIAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Desde que se iniciaron las distintas proyecciones y proyectos de integración europea se empezaron a plantear y a debatir distintas visiones sobre cómo tenía que ser y seguir ese proceso de construcción europea. Desde entonces se creó un corpus teórico que sigue existiendo y planteándose actualmente y que intenta responder a las principales preguntas y reflexiones sobre el sentido y la dirección del proceso de integración europea, estas son las nombradas "*teorías de la integración europea*" (Salomón, M.; 1999: 198).

Como ejemplo de la importancia que han tenido estas teorías en el proceso de creación y construcción, en el Congreso de la Haya de 1948 se pusieron en evidencia dos visiones contrapuestas de la construcción europea: la federalista y la funcionalista. La visión federalista pretendía que en el proceso de construcción hubiera realmente una cesión de soberanía de los Estados miembros hacia las instituciones europeas y defendía la creación de una Constitución Europea para organizar y formalizar la institución supranacional. En cambio, los funcionalistas defendían una progresión en este proceso de cesión, que no debía por eso implicar una pérdida real de la autonomía de las políticas estatales. Los funcionalistas fueron los preeminentes en la práctica, por lo que se centró a partir de entonces el papel que debían tener los gobiernos en la construcción europea, creando instituciones que marcaban

claramente este papel como la Asamblea de Europa. También, siguiendo esta misma línea, se priorizó claramente la integración económica a la política.

Existen, a grandes rasgos, tres teorías principales “clásicas” que intentan explicar el proceso de construcción europea: el federalismo, neofuncionalismo e intergubernamentalismo.

1) **Federalismo:**

La teoría del federalismo en Europa se basa principalmente en las ideas de Kant y de su paz perpetua como ideal teórico. Como representante en el proceso de creación de la Unión Europea el gran ejemplo y de gran importancia es Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo y que tuvo una gran influencia durante los debates sobre la construcción europea. Otro representante de este pensamiento en el proceso de creación de la Unión Europea fue Churchill, que propuso como ejemplo el modelo político de Estados Unidos para la creación de la Unión Europea, llegando a crear, como él nombró, unos “*Estados Unidos de Europa*”. Pero las ideas ligadas a la integración hacia el federalismo no han tenido nunca mucho éxito debido a los propios principios del federalismo: el traspaso real de competencias cruciales hasta el momento nacionales hacia la Unión Europea, y eso se ha evidenciado en los momentos en los que en el proceso de integración ha avanzado más en este sentido, que ha sido cuando el escepticismo y el estado centrista se han acentuado y los argumentos en contra han paralizado el avance.

La propuesta federal se basa en un gobierno central (la federación, que constituye un super-Estado en relación a sus Estados-miembros) con las principales competencias más importantes y estratégicas (como la defensa, la política monetaria y económica y las relaciones exteriores). El gobierno central debe tener estas competencias a nivel superior, y los gobiernos federales deben poder gobernar sobre aquellos temas en los que sean más eficaces y eficientes a nivel local, es decir, consta de un estado unitario pero descentralizado por países, que dejan de ser países como tal ya que carecen de una autonomía constitucional propia (Badía, J.F.; 1976: 29).

A nivel de integración europea, la creación debería estar acompañada de un Tratado que marcara claramente esta distinción y atribución de competencias. Aunque en el proceso de creación y construcción europea tuvo mucha importancia el Movimiento Federalista Europeo, finalmente no tuvo mucha influencia y quedaron apartados frente a la visión funcionalista. Actualmente, dentro de la Unión Europea esta idea de federalismo está presente con relación al funcionamiento del Parlamento europeo, aunque a nivel de ciudadanía nunca

han sido unas ideas muy apoyadas, en parte por la falta de valores e identidad europea, que nunca se han conseguido expandir exitosamente en el proceso de integración, y nunca ha existido el planteamiento real de crear una organización supranacional con este nivel de poder central.

Y es que el concepto de la existencia de una Comunidad, con unos valores e identificación comunes, o, por el contrario, la heterogeneidad, pero con una voluntad de unión e integración muy fuerte, están muy arraigados con los principios del funcionamiento de una organización política de carácter federal.

Según los principios teóricos, en este sentido la Unión Europea podría ser potencial de devenir una federación en cuanto respondería a la necesidad de integrar unidades autónomas y muy distintas entre sí en una unidad superior, con un gran nivel de centralización, pero también de descentralización, respetando todas las diferencias entre las unidades particulares, y de la misma manera, protegiendo la existencia de las distintas naciones culturales. En sintonía, unidad y diversidad en iguales. El principal problema a nivel europeo es claro: la falta de voluntad de crear una integración real, en un sentido más amplio del propiamente económico. Pero también es de vital importancia, en la creación de una unión federal, la similitud de las instituciones políticas, cosa que no sucede para nada en la Unión Europea, ya que cada país tiene sus propias y distintas formas de organización e instituciones políticas.

En cuanto al futuro de la integración europea, los principales postulantes de esta teoría consideran que la integración a nivel político es inevitable, y o bien la mayoría de los Estados miembros abogarán a largo plazo por una integración plena y van a crear un tratado constitucional europeo para crear una federación europea, o bien por otra parte un grupo minoritario dentro de la Unión avanzará hacia esta integración sin los otros. De momento, por eso, no parece un escenario real, como mínimo, en un futuro próximo (Mariscal, B; 2000: 147).

2) **Neofuncionalismo:**

El neofuncionalismo es uno de los modelos teóricos que mejor explican el funcionamiento actual (e inicial) de la Unión Europea, tanto de las instituciones como del proceso de toma de decisiones.

Esta teoría aboga por la creación de una alta autoridad para supervisar la integración y actuar como un actor neutral, velando por el interés común, una autoridad que debe ser independiente y democrática. Es una teoría que considera el efecto dominó de la integración, eso significa que cuanto más integración, más se debe profundizar la integración futuramente

para abarcar todos los temas y problemas que puedan surgir en este proceso de ampliación. Eso es a lo que Haas, principal representante de esta teoría, denominaba como la lógica del *spill-over*, y que en el proceso de integración europea se ha denominado como “*el método Monnet*” la lógica expansiva de la integración de sectores. Según Haas el final del proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, que se impone sobre las comunidades políticas preexistentes. Haas también postulaba sobre que la decisión de avanzar o no en la integración dependería en gran parte de las ganancias o pérdidas de los grupos principales dentro de las unidades. Eso sugiere que el avance en la integración depende en gran parte de la toma de conciencia por parte de las elites sobre las ventajas que tiene la integración, y la integración económica provoca inevitablemente una unión política.

Y según Schmitter, otro de los principales representantes del neofuncionalismo, el propio proceso de integración sugiere un grado de automatismo, ya que el conflicto existente entre los actores nacionales normalmente puede resolverse expandiendo el ámbito y nivel de las instituciones centrales y sus competencias (C.C. Montero; 1994: 342).

Entonces, la integración sería un proceso gradual y acumulativo, que va creciendo y estableciéndose de forma progresiva (casi automática) a la misma vez que se generan vínculos entre los diversos sectores socioeconómicos y sociopolíticos (Salomón, M.; 1999: 202). Para eso, es de gran importancia la creación tanto de movimientos sociales transnacionales y su participación en la elaboración de las políticas como la creación de una pluralidad de asociaciones de intereses.

Aunque el neofuncionalismo explica bastante bien la existencia de la Unión Europea como institución supranacional, se descuida el explicar los períodos de estancamiento en el proceso de construcción europea y cómo han afectado los períodos de crisis a este estancamiento, por lo que el efecto dominó podría no explicar tan exactamente cómo ha sido hasta el momento el proceso de integración. También explica con dificultades cómo la integración económica de la unión no ha provocado, con efecto colateral, una unión política fuerte y real dentro de la Unión Europea.

Esta teoría destaca la importancia de los países miembros como actores centrales del proceso. Estos fueron los encargados de fijar las condiciones del acuerdo inicial, aunque no determinaron en forma exclusiva la dirección y la magnitud del cambio subsiguiente (Malamud A, & Schmitter, P.C; 2006:4).

De hecho, hay bastantes similitudes entre la teoría federalista y la neofuncionalista en términos de objetivos últimos. Al final, ambas teorías defienden que es inadecuado el Estado-nación y se asume una meta federal, en el neofuncionalismo más paulatina, pero se propone una transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales centrales.

Según Haas, esta transferencia paulatina acabaría al final con la autonomía estatal, aunque más adelante lo reformuló para encabar otros factores que pueden afectar a este proceso de avance en la integración, como el nacionalismo y el papel de liderazgo que pueden jugar en contra (Salomón, M.; 1999: 202).

Según los principales postulados de esta teoría, el futuro de la Unión Europea seguiría con una cooperación cada vez más reforzada que a muy largo plazo se convertiría finalmente en la creación de una federación europea.

3) Intergubernamentalismo:

Los antecedentes claros de esta concepción teórica subyacen en el realismo político y la visión de las relaciones internacionales como un juego de poder e intereses entre los Estados, como gran ejemplo de ello, las postulaciones de Morgenthau sobre los principios de la política y el poder. Otro de los grandes postulantes del intergubernamentalismo, Hoffman, consideraba que era fundamental, en el proceso de integración europea, que los Estados no perdieran poder y siguieran teniendo el papel de ser los principales jugadores. Según Hoffman, la óptica de la integración europea es intergubernamentalista ya que nunca se ha creado un "*espacio público europeo*", es decir, un traspase superior de poderes dónde los Estados miembros perdieran su poder como principales actores (Mariscal, B.; 2000: 140).

Según Moravcsik, otro de los principales representantes del intergubernamentalismo liberal, el proceso de integración responde a diferentes factores, principalmente aquellos relacionados con las relaciones y los grupos de poder dentro de cada Estado y entre ellos, así como también a los intereses según las preferencias y objetivos de cada Estado y la necesidad de la cooperación para conseguir esos objetivos de forma conjunta (Mariscal, B.; 2000: 140).

Esta interpretación considera la coordinación y cooperación entre los Estados para resolver los conflictos. Se trata de una teoría con un enfoque estado-céntrico ya que considera que los Estados deben ser el actor principal de actuación en todos los ámbitos. Como tal, el Estado es el centro de la soberanía y la legitimidad democrática, que no debe ser cedida a otra organización política que no haya sido elegida democráticamente por todos los ciudadanos. Según esta teoría, es de gran importancia para la cooperación la existencia de un interés o valores comunes, y siguiendo esa línea, las instituciones europeas deben ser solo los foros comunes en los que negociar y resolver los distintos problemas, ya que no existe una legitimidad real de tal institución. Al final, según esta teoría, la integración es un proceso claramente marcado por los líderes nacionales y sus elecciones racionales.

La visión principal de esta teoría es que los Estados, con su completa soberanía y siempre con un acuerdo con otros Estados, dirigen el rumbo de la integración regional tal y como establezcan, con un control total de la dirección y de los límites de esta integración, según el interés nacional principalmente, y la integración siempre avanzará únicamente si eso conviene y si fortalece a todos los Estados (Malamud A, & Schmitter, P.C; 2006:5).

En este proceso tienen mucha importancia las preferencias de cada Estado y el papel de los grupos de interés doméstico, su poder relativo y los intereses económicos, que determinarán en ciertas situaciones, como en los cambios tecnológicos, la necesidad de negociaciones intergubernamentales para responder a las demandas de estos cambios mediante mayor integración. El papel de las organizaciones supranacionales es solo el de compromiso creíble (*“credible commitments”*), para asegurar que todos los Estados cumplan con las obligaciones negociadas. En este sentido, el papel de actuación de estas organizaciones es bastante limitado y se restringe a ser un foro de negociación común y de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos entre los Estados (Dür, A., & Mateo González, G.; 2004: 5).

En el proceso de integración europea tiene un papel importante este pensamiento, sobre todo en el papel central del Consejo de la Unión Europea, ya que es el principal órgano de toma de decisiones de la UE y el que representa a los Estados miembros. Este órgano refleja la importancia y la legitimidad de los Estados miembros en tomar las principales decisiones desde la organización supranacional.

5. LA UNIÓN EUROPEA, DE LA CRISIS DEL 2008 HASTA LA CRISIS DE LA COVID-19

Como referente para entender y poder hacer una interpretación de cómo va a afectar la crisis de la COVID-19 en el proceso de la integración europea, tenemos como ejemplo la última crisis, que empezó hace poco más de una década y que, aunque de diferente naturaleza a la crisis actual, marcó también un antes y un después en el proceso de integración europea.

Durante esta crisis, como principales hitos se negoció y firmó un nuevo Tratado por el que se estableció el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), el nombrado Pacto Fiscal Europeo.

El MEDE se aprobó en 2012 con el objetivo de garantizar la estabilidad financiera de la zona euro, proporcionando asistencia a los países con dificultades económicas, concediendo préstamos para conseguir ajustes macroeconómicos y líneas de crédito de carácter preventivo, adquirir deuda en los mercados y financiar las recapitalizaciones de instituciones financieras mediante préstamos a los gobiernos de sus países (EUR-Lex; 2020a).

También, como consecuencia de esta crisis, se introdujo la posibilidad de invocar la cláusula de salvaguardia y suspender transitoriamente la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por la experiencia en la gestión económica y financiera de esta crisis (Olesti, A. 2020; 94).

La principal medida adoptada por la Unión Europea fue el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) de 2008, con el objetivo de amortiguar los efectos sobre la economía de la crisis financiera y estabilizar los mercados europeos, así como para iniciar la recuperación económica después de la crisis. Fue un intento de respuesta coordinada a la crisis económica mediante el impulso de reformas estructurales, mediante impulsos presupuestarios coordinados, y que ponían énfasis en la inversión verde y en la innovación (EUR-Lex; 2008).

Esta iniciativa puede recordar como idea, aunque no en términos de importancia, a la principal medida que ha adoptado la Comisión Europea para hacer frente a la nueva crisis, que ha acordado un plan de recuperación en 2020 para afrontar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus, compuesto por un paquete de instrumentos temporal NextGeneration EU (que pone énfasis también a la innovación sobre todo en ámbito

tecnológico y a la economía sostenible) y el presupuesto a largo plazo de la UE (Comisión Europea; 2020a).

Para entender la situación a partir del contexto en el que se desarrolló la Unión Europea en el inicio de la propagación y crisis de la COVID-19 hay que tener en cuenta la situación del contexto internacional y los principales desafíos en los que se encontraba la Unión Europea justo antes de la propagación de la pandemia. Entre ellos, los problemas de gobernanza derivados de las corrientes de ultraderecha y escepticismo y la situación del Brexit y a nivel internacional la elección de Trump, la guerra comercial entre Estados Unidos y China, los problemas en la economía, tanto a nivel internacional como la lenta recuperación desde la crisis económica del 2008 en algunas economías europeas, los problemas derivados de la migración y los refugiados y los desafíos del medio ambiente, tema en el que la Unión Europea estaba trabajando con un renovado impulso mediante el Pacto Verde presentado en diciembre de 2019 (Bozorgmehr, K., et al.; 2020: 247). Todos estos desafíos habían propiciado un escenario de acentuada incertidumbre en el comercio internacional, y de crecientes tensiones entre algunos países a principios del nuevo año (Celi, G., et al.; 2020: 414).

Uno de los temas centrales y cruciales para la cuestión de la integración europea antes de que empezara la crisis de la COVID-19 era la proliferación de movimientos nacionalistas y de ultraderecha dentro de muchos de los Estados Miembros de la Unión, a raíz, sobre todo, de las secuelas de la crisis económica de 2008, la crisis migratoria y el Brexit, a partir de las cuales el discurso nacionalista se fue imponiendo cada vez más, dificultando la difusión de discursos en pro de la integración, propagando ideas sobre el peligro y las contradicciones que suponen las entidades supranacionales sobre la soberanía nacional, y, en el caso específico de la Unión Europea, cuestionando lo que podría suponer una mayor integración sobre la limitación de las competencias y capacidades nacionales, que se verían muy perjudicadas (González, C.E.; 2020:413).

La posibilidad de aparición y expansión masiva de una pandemia, como la COVID-19, no se planteaba, en principio, como una cuestión urgente en las agendas europeas, ni en la mayor parte de países del mundo. Los precedentes de enfermedades infecciosas a nivel europeo en las últimas décadas han sido de un impacto generalmente bajo. Ejemplos de ello son la gripe de 2009, el virus del ébola de 2014 y más recientemente el virus del Zika de 2016.

En el aspecto sanitario, desde la creación de la Unión Europea se ha dado poca prioridad a traspasar competencias propiamente estatales en el ámbito de la salud pública. El primer inciso se encuentra en el Título X (artículo 129) del Tratado de la Unión Europea de 1992, que introdujo la salud pública y la contribución en la cooperación entre Estados

Miembros en caso de necesidad para la protección de la salud y prevención de enfermedades (EUR-Lex; 1992). A parte de eso, no es hasta el 2003 cuando se empieza a avanzar un poco al respecto proponiendo la creación del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, con la principal función de reforzar las defensas de Europa contra las enfermedades infecciosas, efectivo desde 2005 (Unión Europea; 2021).

En el Tratado de Lisboa de 2007 se introdujo, en el artículo 152 del TFUE, el concepto de las amenazas transfronterizas graves para la salud, insistiendo en la aplicación de mecanismos de vigilancia, alerta y lucha conjunta contra estas (EUR-Lex; 2007).

Aunque el impacto que tuvo la gripe de 2009 no tiene comparación a la crisis actual, sí que se evidenciaron en ese momento las grandes deficiencias a nivel europeo en cuanto a la gran desigualdad de distribución y acceso a medicamentos y vacunas entre los Estados Miembros, por lo que se aprobó el Acuerdo de Adquisición Conjunta, un año después, para preparar al conjunto de la Unión en caso de futuras enfermedades y/o amenazas transfronterizas graves para la salud, que en abril de 2020 ya contaba con la firma de 36 países, tanto de la Unión Europea como del Espacio Económico Europeo (EEE). El principal objetivo de este mecanismo es asegurar una adquisición equitativa a los productos médicos de respuesta sanitaria, a la vez que mejorar la seguridad del suministro y ofrecer precios más equilibrados a los Estados miembros del acuerdo (Comisión Europea; 2020b).

Otro instrumento que ha ido creando la Unión Europea para mejorar el sistema de preparación y coordinación ante posibles amenazas sanitarias transfronterizas, ha sido el establecimiento de mecanismos coordinados para la evaluación de riesgos y coordinación de las respuestas. Los principales mecanismos que ha creado la Unión Europea para ello han sido: la Red de Vigilancia Epidemiológica y de Control de las Enfermedades Transmisibles en la Comunidad, creada en 1998 con el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR) creado en el 2000, el Comité de Seguridad Sanitaria (CSS) en 2001, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC) en 2004 y el Mecanismo de Respuesta Política Integrada a la crisis (RPIC) de 2013 (EUR-Lex; 2020).

Pese a estos avances, a principios de 2020 la salud pública a nivel europeo continuaba siendo prácticamente de competencia exclusiva de los Estados Miembros. Así, la Unión Europea, al margen de ciertos mecanismos de vigilancia y alerta temprana dónde podía actuar, así como de los impulsos para la preparación, cooperación y respuesta coordinada, tenía poca capacidad de decisión sobre los puntos clave en salud pública, que pertenecen a la gestión de cada Estado Miembro, y que, dentro de cada Estado, está en muchos casos esencialmente descentralizada.

6. EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LA UE

El principal desafío que ha supuesto la propagación tan rápida de la pandemia ha sido la dificultad de reaccionar debido a la poca información y la necesidad de rapidez de actuación. Ha demostrado la dificultad en todos los niveles de gobierno de poder coordinar, organizar y gestionar la gobernanza y la administración de todos los bienes públicos (Bozorgmehr, K., et al.; 2020: 247). Y en algunos aspectos parecía que, en la forma de responder a esta crisis al inicio, en el sentido de la actuación europea, se podían llegar cometer los mismos errores que se cometieron en la crisis de 2008 (Celi, G., et al.; 2020: 411).

La crisis del 2008 ya fue un gran reto para el proyecto de integración europea y provocó unas consecuencias muy asimétricas en las economías de la Unión Europea. Esta nueva crisis supone un desafío transnacional de una magnitud que no han sido vistas desde la creación de la Unión Europea (Paccès, A. M., & Weimer, M.; 2020: 283). Es una crisis aparentemente simétrica, pero que ha afectado de forma muy diferente a los distintos Estados Miembros, aunque parezca, de entrada, poder tener un impacto simétrico ya que puede afectar a todos los países de una forma similar (Celi, G., et al.; 2020: 411). Así mismo, ha expuesto de forma muy evidente la fragilidad de algunos países europeos que aún estaban recuperándose de la crisis económica de 2008 y que habían sido muy afectados por las políticas de austeridad aplicadas desde entonces, que se ha evidenciado en las diferencias y posibilidades de respuesta ante esta nueva crisis y ha marcado muy notablemente la disimilitud de capacidades entre los países europeos, cosa que aún evidencia más en algunos sentidos la división europea. Entre estas diferencias destacan las capacidades del sistema de sanidad pública, la diferencia en la predominancia de algunos sectores económicos en algunos países como el turismo, los tipos e ideología de los gobiernos y las políticas aplicadas para afrontar la crisis (Celi, G. et al.; 2020: 417).

Por ejemplo, mientras que en España a mediados de 2020 se aplicaron medidas de ayuda mediante créditos, con el pago de los ERTes y algunas medidas de flexibilización y apoyo, en otros países como Alemania se dieron ayudas directas a las empresas, mediante subvenciones no reembolsables, préstamos, aportaciones de capital y garantías. Además, el Estado podía asumir participaciones directas en las empresas, lo que demuestra esta diferencia de capacidades y actuación entre miembros de la Unión (Mato, A.; 2020).

Un ejemplo de esta dificultad se observó claramente en el inicio de la pandemia en la respuesta lenta de la Unión Europea. Italia, que fue el primer país más afectado a finales de febrero de 2020, estaba pidiendo al *Emergency Response Coordination Center* material sanitario que no fue gestionado y entregado hasta medio mes después, cuando China ya se

adelantó para dar respuesta a las necesidades del país. Este suceso fue uno de los primeros que marcó la ineffectividad al dar una respuesta lenta ante una situación de urgencia y un gran dramatismo en los medios de comunicación (Bozorgmehr, K. et al.; 2020: 247). Y uno de los hechos que generó más preocupación fue esta rápida actuación de Rusia y China, que acudieron “al rescate” de los países europeos con más casos de COVID-19 frente a la supuesta inacción de la UE en los primeros momentos de la pandemia (Álvarez, M.V.;2020:125).

La imposibilidad de crear una integración política más allá de la integración económica supone un reto enorme para la coordinación y acuerdo de políticas comunes, ya que los intereses entre los Estados Miembros no convergen en algunos aspectos fundamentales, y eso puede parecer, en algunas ocasiones, un motivo tanto de dificultad como de declive de la Unión (Romero, J; 2020: 32).

Todas estas diferencias podrían marcar a largo plazo que aún se evidenciaran más las asimetrías políticas y económicas entre los miembros de la Unión y llegar a provocar una ruptura o una desintegración de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea si no se toman las medidas contundentes para evitarlo y mejorar la situación (Celi, G., et al.; 2020: 420). Sobre todo, desde aquellos países que al inicio de la pandemia más rápidamente cerraron fronteras y priorizaron las respuestas nacionales, eso habría podido suponer una muestra de desagregación a la integración y coordinación europea (Weible, C. et al.; 2020: 229). De la misma manera, es importante establecer medidas conjuntas de cooperación para evitar el aumento de medidas proteccionistas, los movimientos nacionalistas y de extrema derecha y las políticas de “*beggar my neighbours*” que pueden suponer un gran riesgo para la continuidad de la integración europea y su correcto funcionamiento (Celi, G., et al.; 2020: 421).

Un problema derivado de la imposibilidad de actuación desde las instituciones europeas es la falta de competencias en algunos aspectos clave para poder gestionar la pandemia de forma supranacional. El sistema de salud público es uno de los sectores donde los países miembros de la Unión han conservado gran parte de la soberanía y los países, como se ha observado, han actuado en la mayor parte unilateralmente respondiendo a sus intereses nacionales al coste de las políticas colectivas y las respuestas conjuntas (Bozorgmehr, K. et al.; 2020: 247).

Desde el inicio de la pandemia, la gestión se ha planteado como un tema esencialmente de política y actuación nacional, actuando cada estado de la Unión por su cuenta, en muchas ocasiones de forma descoordinada y con una respuesta competitiva de acuerdo con los distintos análisis del riesgo de cada país, que cada país ha calculado de forma

diferente (Alemanno, A; 2020: 307). En esta línea, la rapidez y la eficacia de la seguridad y las medidas sanitarias variaron notablemente entre los Estados miembros, aplicando unas restricciones más ligeras o severas, preventivas o reactivas (Sevcik, M., et al.; 2020: 224). Al principio hubo cierta convergencia de actuación en el sentido de intentar suprimir antes que mitigar el virus como objetivo final. Las actuaciones en grandes líneas de la mayoría de los Estados miembros de la Unión se enfocaron en intentar aplicar medidas de distanciamiento social, intentar reducir el número de reproducción y contagio del virus, reducción de viajes, así como aliviar la presión a los servicios sanitarios, y la mayoría de los países decidieron establecer algún tipo de confinamiento parcial o total de la población (Alemanno, A; 2020: 307). Si hubo algo que afectó de forma bastante similar en la mayoría de los Estados fue la escasez de los recursos sanitarios, pero la forma de actuar ante esta situación fue muy diferente entre los miembros (Sevcik, M., et al.; 2020: 224).

Esta coordinación inicial ocurrió de forma espontánea, sin que la Unión Europea y los mecanismos de coordinación de emergencia sanitaria aplicaran medidas e intervenciones regulatorias (Alemanno, A; 2020: 311). En otros aspectos, sin embargo, la descoordinación inicial entre los Estados Miembros en algunos ámbitos ante la lentitud de las instituciones europeas fue evidente, como, por ejemplo, en la cuestión de las restricciones de viaje, ya que algunos países habían aplicado ya restricciones antes de que la regulación oficial europea fuera aprobada el 17 de marzo de 2020 (Benjamin, J.;2020: 54). La mayoría de los Estados europeos restablecieron controles en las fronteras restringiendo las libertades de movimiento e incumpliendo los principios del mercado único europeo y el Espacio Schengen, si bien podían alegarse excepciones contempladas por motivos sanitarios y de seguridad públicas, y que fueran medidas de carácter temporal. Algunos países miembros llegaron a prohibir exportar material médico a otros países miembros más afectados, a fin de garantizar su protección nacional y saltándose las propias reglas del mercado interior (Morillas, 2020: 2).

En el artículo 168(5) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se excluye explícitamente que la Unión Europea pueda adoptar medidas públicas de armonización sanitaria u organizar y enviar servicios de salud y médicos en su base. A su vez, esa misma previsión confía en la Unión Europea para establecer un “inter alia” para complementar y apoyar la coordinación de los Estados Miembros en la lucha de serias amenazas a la salud transfronterizas y de aplicar medidas incentivando tales amenazas (Alemanno, A; 2020: 312). Los Estados Miembros, como partes del Tratado, solo han atribuido a la Unión Europea poderes muy limitados en cuanto a las emergencias en salud pública. En este sentido, la actuación de la Unión Europea se limita básicamente a dar apoyo a los Estados en la gestión de la crisis y actuar como un centro de intercambio de información y coordinación entre todos los Estados miembros (Paccas, A. M., & Weimer, M.; 2020: 286).

Desde principios de la década de los años noventa, la UE estableció una red para asegurar la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmisibles y el “*Early Warning Response System*” para la prevención y control de enfermedades (Alemanno, A; 2020: 312). También se creó el “*Cross-Border Health Threats Decision*” como marco legal para las emergencias del ámbito de salud pública, para coordinar la evaluación y gestión del riesgo en las emergencias sanitarias. Existe además a nivel europeo el “*European Centre for Disease Prevention (ECDC)*”, una agencia para la coordinación de las recomendaciones científicas entre la Unión y los asesores de riesgo nacional. Asimismo, los Estados miembros tienen la obligación de coordinar las medidas aplicadas para afrontar la COVID-19 con el “*EU Health Security Committee*”, compuesto por los/las ministros/as de salud nacional y presidido por la Comisión (Pacces, A. M., & Weimer, M.; 2020: 291).

Aun así, para asegurar que un sistema europeo de coordinación de la sanidad pública pudiera funcionar efectivamente tendría que existir un nivel mínimo de coordinación entre las competencias exclusivas de los Estados Miembros, así como una base de conocimiento e información conjunta, pues, como se ha observado con la COVID-19 no existe actualmente un conocimiento conjunto de los planes de preparación de emergencia de cada Estado miembro (Alemanno, A; 2020: 312).

Uno de los efectos inmediatos de esta nueva crisis ha sido la necesidad significativa de aumento de las necesidades de financiación de los gobiernos. En este aspecto, la Unión Europea ha puesto ya en marcha una serie de programas para facilitar la financiación a corto plazo para cubrir todos los gastos vinculados a los aspectos sanitarios y al desempleo provocado por la crisis, que se preside principalmente con el programa *NextGeneration EU*.

Una de las medidas que ha aligerado la actuación de los Estados Miembros es la suspensión temporal del Pacto de Estabilidad Europeo, aunque también ha marcado las diferencias entre los que cada Estado miembro puede gastar dependiendo de su espacio fiscal (Celi, G., et al.; 2020: 418). Esta medida significa una suspensión temporal de las recomendaciones establecidas a la construcción de colchones fiscales y desequilibrios económicos, lo que permite a los Estados Miembros tener una mayor autonomía del gasto, deuda y el déficit público y que permite relajar las consecuencias de las medidas tomadas por los gobiernos (García Perea, P., et al; 2020: 7). En este sentido, los Estados Miembros pueden exceder el techo de gasto del 3% del PIB adoptado en el PEC. También, la Comisión Europea ha relajado temporalmente las normas sobre las ayudas estatales para que los países puedan apoyar las compañías más afectadas por la crisis y han ayudado a canalizar los fondos estructurales restantes para apoyar la inversión en las áreas estratégicas (Radu, B.M.; 2020: 11).

Fue de gran debate la propuesta sobre los “*Coronabonds*”, como medida para emitir una deuda conjunta para aliviar los techos del déficit, especialmente para los países más afectados, dónde se evidenció la gran división entre los líderes europeos y la ciudadanía, al observarse el desacuerdo entre los países de influencia financiera baja, que apostaban a favor de estas medidas, y los Estados más influyentes financieramente y conservadores, que estaban en contra ya que consideraban que les iba a llevar a una irresponsabilidad financiera como en la crisis de 2008. Existe actualmente una gran división entre los miembros de la Unión Europea en cuanto a la percepción de la política económica y de la política fiscal (Benjamin, J.;2020: 60).

Otra medida impulsada por la Unión Europea ha sido la utilización del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como línea de crédito preventiva, con la condicionalidad única que se destine a financiar los gastos directos e indirectos relacionados con los efectos de la pandemia (Delgado-Téllez, M., et al.; 2020: 14).

Desde la Comisión Europea se vio desde el inicio esta dificultad de coordinación y actuación tardía al dar respuestas solo parciales para hacer frente a la inminente crisis, lo que provocó ciertas actitudes críticas, de fragmentación y descontento dentro de la Unión, aunque a mediados de julio de 2020 empezaron a sobresalir las posiciones coordinadas y las medidas contundentes para dar respuesta al nuevo escenario económico y a la necesidad de la recuperación económica post pandemia (Guzmán, M. F., & Santi, M. V.; 2020: 9). Entre las medidas aprobadas destaca la reserva estratégica *RescEU*, la plataforma web *Re-Open EU*, los fondos a diferentes proyectos de investigación, el plan de recuperación europea que incluye el Marco Financiero Plurianual (MFP) y el *NexGeneration EU*, entre otros (Guzmán, M. F., & Santi, M. V.; 2020: 10).

Desde el Parlamento Europeo se abogó desde el principio de la pandemia por la necesidad de establecer una respuesta común, por lo que se tomaron medidas en múltiples áreas. Entre estas destacan la extensión del Fondo de Solidaridad de la UE, el apoyo a las propuestas de la CE y una resolución para instar a las instituciones europeas a crear una estrategia de salud pública postCOVID-19 (Guzmán, M. F., & Santi, M. V.; 2020: 12).

7. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UE FRENTE A LA CRISIS POR LA COVID-19

La Unión Europea se vio de improviso involucrada en una nueva crisis a partir de la expansión de la pandemia de la COVID-19. A inicios del año 2020, las principales preocupaciones y avances de la Comisión Europea eran el Pacto Verde, el mecanismo de Transición Justa y la nueva *Ley del Clima*. También, el enfoque hacia África en tema de migración, el avance hacia las medidas sobre la economía digital y el establecimiento de las nuevas relaciones con el Reino Unido tras el Brexit.

En enero de 2020 la COVID-19 todavía parecía algo muy lejano, prácticamente desconocido. Aun así, a nivel europeo ya se había activado la notificación de alerta sobre el Sistema de Alerta Temprana y Respuesta (SAPR) y se reunió por primera vez el Comité de Seguridad Sanitaria. Poco después se activaría el Mecanismo de protección civil de la UE para la repatriación de ciudadanos de la UE que se encontraban en China, y se aprobarían los primeros fondos movilizados para la investigación al programa de investigación e innovación de la UE (Comisión Europea, 2021a).

Aunque se acusó a las principales instituciones comunitarias de tener una lenta reacción, fueron numerosas las medidas que se adoptaron de forma rápida y drástica, teniendo en cuenta los procedimientos de regulación europea. Asimismo, surgieron debates que habían quedado por décadas estancados, resultando de ello nuevos instrumentos aprobados y atribución de responsabilidades a nivel de la Unión Europea que implican un grado de competencias y compromiso de las instituciones mayor del que ha tenido nunca (Pazos-Vidal, S; 2020: 156).

En febrero de 2020, las actuaciones de la Unión Europea se encaminaron a dar respuesta de primeros auxilios a China en diversas ocasiones, entregando equipos de protección, así como ayudas para la repatriación de ciudadanos de la Unión Europea que se encontraban en Wuhan. También se aprobó un paquete de ayudas por valor de 232 millones de euros para apoyar los esfuerzos globales para abordar el brote, que se destinaron a la OMS, a los países con sistemas de salud más débiles, a la investigación y al Mecanismo de Protección Civil de la UE. A finales de febrero se adquirió equipo médico junto con los Estados Miembros, que sería la primera de las cuatro adquisiciones conjuntas de equipos de protección personal (Comisión Europea, 2021a).

A principios de marzo de 2020 empezó, en muchos de los países europeos, la rápida propagación de la pandemia. Se configuró un equipo de respuesta al coronavirus para poder

coordinar a nivel político las respuestas a la pandemia en todas las líneas de acción, así como se siguió intensificando la investigación y la financiación para abordar el coronavirus. El 10 de marzo se anunció la Iniciativa de inversión en respuesta al COVID-19 para utilizar 60000 millones de euros de fondos de la política de cohesión no utilizados, que finalmente entró en vigor el 1 de abril de 2020.

Las medidas adoptadas más rápidamente desde la Comisión fueron aquellas en las que la Comisión tiene un amplio margen de actuación y son competencias exclusivas de la UE. Entre las medidas más importantes, la propuesta del cierre de la frontera exterior de la UE, la coordinación de los cierres de fronteras internos y en tráfico de mercancías, la relajación de las normas de los Fondos Estructurales y la suspensión de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Pazos-Vidal, S; 2020: 156).

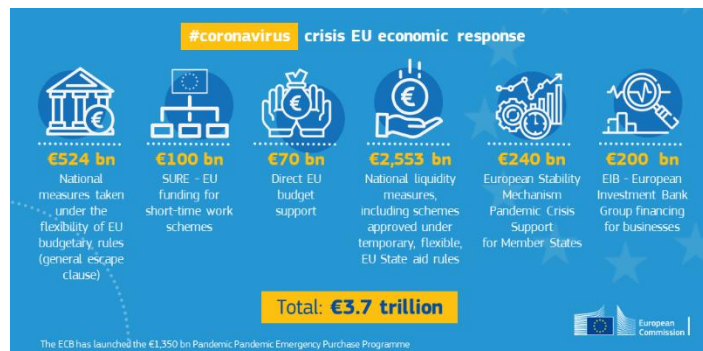
La Comisión Europea a principios de marzo de 2020 también actuó en el ámbito de ayudas económicas y monetarias para las ayudas de estado, dónde tiene un amplio ámbito de competencias, para establecer un marco temporal de ayudas de estado para combatir los efectos del coronavirus (Comisión Europea, 2021a). Otra medida de la Comisión relativa a los fondos europeos fue la flexibilización de las condiciones de gasto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, con los paquetes CRII y CRII+ (*Coronavirus Response Investment Initiative*), para eliminar la obligatoriedad de cofinanciación de los fondos de la UE por parte de los Estados (Pazos-Vidal, S; 2020: 159).

También cabe considerar la propuesta del programa sanitario EU4Health y el refuerzo del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (rescUE). Asimismo, la línea de crédito especial establecida por el MEDE y el BEI a los Estados Miembros del sur, como también el PEPP (*Temporary Pandemic Emergency Purchase Programme*) por parte del BCE (Pazos-Vidal, S; 2020: 159).

La posibilidad de utilizar el BCE para combatir el impacto económico del coronavirus fue un impulso decisivo para crear un plan conjunto de recuperación, financiado (como nunca había pasado antes) por los mercados financieros y garantizado por una mutualización de la deuda, propuesto por la Comisión Europea el 27 de mayo de 2020 como el NextGeneration EU, el programa de inversión más grande que ha existido desde la creación de la Unión Europea (Pazos-Vidal, S; 2020: 157).

A partir de abril, se propuso un plan de desescalada con un parcial retorno a la normalidad a partir del 15 de junio con la reapertura de las fronteras interiores, que duró poco antes de los primeros picos de la segunda ola del coronavirus (Pazos-Vidal, S; 2020: 157).

Las principales medidas que se propusieron durante el año 2020 a nivel de la Unión Europea para hacer frente a la crisis de la COVID-19 son las siguientes:



Fuente: Comisión Europea. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_es]

7.1. COMUNICACIÓN RELATIVA A UNA RESPUESTA ECONÓMICA COORDINADA AL BROTE DE LA COVID-19

Una de las primeras medidas que se adoptó desde la Unión Europea fue el 13 de marzo de 2020, mediante una comunicación de la Comisión Europea (COM/2020/112 final) a las otras instituciones europeas, en cuanto a la Respuesta Económica coordinada al brote de COVID-19. En esta comunicación se instaba, dada la gravedad de la situación de la pandemia, a la coordinación en la gestión de la emergencia de salud pública, además de la gestión de los instrumentos para mitigar las consecuencias socioeconómicas que estaba generando (EUR-Lex; 2020b).

Los principales objetivos de la Comunicación establecieron la necesidad de cooperación y actuación en los siguientes ámbitos: las consecuencias socioeconómicas, garantizar la solidaridad en el mercado único (principalmente en el suministro de equipos médicos, el transporte y el turismo), movilizar el presupuesto de la UE y el grupo del Banco Europeo de Inversiones mediante medidas de liquidez para el apoyo a las empresas, los sectores y las regiones, e asimismo para mantener la entrada de liquidez en la economía mediante el sector bancario, aliviar las repercusiones sobre el empleo y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC).

Por otra parte, también proclamaba la necesidad de aumentar las ayudas estatales mediante la flexibilización de las ya existentes y utilizar toda la flexibilidad del mercado fiscal europeo para apoyar a los sectores más afectados por la crisis (EUR-Lex; 2020b).

7.2. CORONAVIRUS RESPONSE INVESTMENT INITIATIVE (CRII)

La Iniciativa de Inversión y Respuesta al Coronavirus (IIRC) se propuso por primera vez por parte de la Comisión el 13 de marzo de 2020, con una destinación inicial de 37.000 M de euros para el 2020, de acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 17.1. del Tratado de la Unión Europea, que garantiza la actuación europea en ejercicio de funciones de coordinación, ejecución y gestión, en conformidad de las condiciones establecidas en los Tratados (BOE; 2020a).

Se trata de la movilización de las reservas y los fondos asignados y no utilizados dentro de los programas de la política de cohesión y de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Estas ayudas van dirigidas a la asistencia sanitaria y a las pequeñas y medianas empresas, y podían ser utilizadas por los Estados Miembros mediante procedimientos excepcionales y acelerados. A parte, se pusieron a disposición hasta 28.000 millones de euros de fondos estructurales aún no gastados de las envolventes de cada país (Valle, E.; 2020: 11).

En general, permite que los Estados miembros se puedan beneficiar de un aumento temporal de hasta el 100% en la cofinanciación de la UE y utilicen la financiación que proviene de la política de cohesión para apoyar a los sectores más vulnerables ante la pandemia.

Concretamente, el CRII ha apoyado actuaciones de financiación de equipos y materiales en los sistemas sanitarios, de provisión de liquidez a las empresas (sobre todo a las PYMES) y a los sectores más afectados, así como el apoyo a esquemas de compensación temporal a trabajadores, con medidas de formación entre otras (Valle, E.; 2020: 11).

La forma de petición de estas ayudas ha sido mediante subvenciones, ventajas fiscales y garantías mediante préstamos bancarios. Poco después también se aprobaría la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+).

Desde el inicio de la pandemia hasta octubre de 2020 se movilaron más de 13.000 millones de euros en inversiones para hacer frente a los efectos de la pandemia a través del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. Se asignaron 4.100 millones de euros a la asistencia sanitaria y a la adquisición de maquinaria y equipos de protección. Otros 8.400 millones de euros fueron movilizados mediante la concesión de subvenciones, préstamos y otros instrumentos para el apoyo a la economía y a las PYMES y 1.400 millones a través del FSE para ayudar a personas y trabajadores (Comisión Europea; 2021a).

7.3. COMUNICACIÓN SOBRE LA RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS VIAJES NO ESENCIALES DE LA UE

El 16 de marzo de 2020 la Comisión Europea adoptaba una Comunicación (COM/2020/115 final) con la intención de recomendar una restricción temporal de los viajes no esenciales desde terceros países al espacio UE+ y en general, de los viajes no esenciales a la UE poco después (EUR-Lex; 2020c). Un mes después, se propuso una *“Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19”* (Comisión Europea; 2020c) para que se estableciese una coordinación con medidas graduales de apertura y relajación de las medidas de contención aplicadas los primeros meses de la urgencia sanitaria, pero que se prorrogarían hasta principios de julio, a partir de entonces se empezarían a coordinar estas medidas graduales de apertura con todos los Estados y teniendo en cuenta la situación epidemiológica de cada Estado.

Desde la aplicación de esta Comunicación se han ido haciendo evaluaciones hasta la tercera prórroga, a partir de la cual se ha instó a cada Estado evaluar de forma particular la situación de cada país antes de proclamar decisiones sobre el posible levantamiento de la restricción de los viajes no esenciales a la UE y asegurar una cooperación entre las autoridades responsables de la guardia de fronteras y los proveedores de servicios de transporte.

A parte, se aprobó la Comunicación (C/2020/3250) *“Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores- COVID-19”*, en la que se establecía la voluntad, a partir de la mejora progresiva en ese momento de la situación sanitaria, de establecer nuevas medidas para recuperar la libre circulación dentro del espacio Schengen y que los Estados actuasen para reabrir la circulación transfronteriza (EUR-Lex; 2020d).

El 19 de junio de 2020 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre el transporte y el turismo en 2020 y en adelante (2020/2649(RSP)), dónde se establece la necesidad de apoyar y aplicar medidas de apoyo en este sector, ya que es uno de los pilares fundamentales de la economía de muchos países europeos (Parlamento Europeo; 2020a).

7.4. MARCO TEMPORAL RELATIVO AL CONJUNTO DE MEDIDAS DIRIGIDAS A PERMITIR LA CONCESIÓN DE AYUDAS ESTATALES PARA RESPALDAR LA ECONOMIA

El 19 de marzo de 2020 la Comisión Europea adoptó un Marco Temporal (2020/C 91 I/01) para ayudar a los Estados miembros a seguir respaldando la economía en el contexto del brote de COVID-19.

Este marco temporal permitió a todos los Estados miembros utilizar con total flexibilidad, siempre dentro de lo establecido en las normas sobre ayudas estatales, estas ayudas. Esto, con la principal finalidad de apoyar la economía en el contexto de la urgencia del inicio de la pandemia y el primer confinamiento domiciliario en la que muchos Estados de la Unión ya se encontraban por el entonces. Además, no solamente en materia de ayudas estatales, sino que el marco establecía que los Estados miembros podían garantizar que las empresas disponían de suficiente liquidez y preservaban la continuidad económica durante y después del brote de COVID-19 (Comisión Europea; 2020d).

Este marco temporal establecía principalmente cinco tipos distintos de ayuda: las subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y anticipos (hasta 800.000 EUR de ayuda empresarial según la urgencia de liquidez), las garantías estatales para préstamos concedidos por bancos a empresas (para garantizar el funcionamiento de los préstamos), los préstamos públicos bonificados a las empresas (con tipos de interés reducidos para evitar la falta de capital circulante y la inversión), las salvaguardias para los bancos que canalizan la ayuda estatal a la economía real (utilizar las capacidades crediticias para apoyar a las empresas) y, por último, el seguro de crédito a la exportación a corto plazo (permitiendo ofrecer a los Estados seguros de crédito).

El marco temporal se ha modificado en distintas ocasiones para ofrecer más posibilidades de flexibilización en los ámbitos de investigación y fabricación médica, protección del empleo y apoyo a la economía y a las empresas, así como para permitir medidas de recapitalización y deuda subordinada (Comisión Europea; 2020d).

Aun así, por las limitadas competencias, pero también de presupuesto de la Unión Europea, la respuesta principal procedió a los presupuestos nacionales de los EM. El marco se prorrogó el 13 de octubre de 2020 y estará vigente hasta el 30 de junio de 2021 (EUR-Lex; 2020e).

7.5. CREACIÓN DE LA RESERVA ESTRATÉGICA RESCUE

El 19 de marzo la Comisión Europea decidió crear una reserva estratégica constituida por un conjunto de equipos médicos que se repone de forma constante para ayudar a los países de la UE en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y tener una respuesta más fuerte y rápida, con un presupuesto inicial de 50 millones de euros.

Esta reserva permite a los Estados Miembros disponer más fácilmente del acceso a los suministros médicos y a mejor precio, ya que la Comisión financia prácticamente la totalidad de las existencias, pero también obtener más rápidamente estos suministros en caso de escasez. El encargado de gestión y distribución del equipo médico es el Centro de Coordinación de Respuestas de Emergencias, que reparten los materiales a los países dependiendo de sus necesidades. Los primeros países que se sumaron a esta reserva fueron Rumanía y Alemania. (Comisión Europea; 2021b). A principios del año 2021, se unieron cuatro nuevos Estados miembros: Eslovenia, Países Bajos y Bélgica.

7.6. ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE SALVAGUARDIA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (CLÁUSULA DE ESCAPE)

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE es un conjunto de reglamentos y normativa sobre gobernanza económica que tiene por objetivo establecer un conjunto de normas de equilibrio macroeconómico para evitar las consecuencias negativas de las políticas presupuestarias y para corregir déficits presupuestarios excesivos o una elevada carga de deuda pública (Comisión Europea; 2021c).

El 20 de marzo de 2020 la Comisión adoptó la Comunicación COM/2020/123 final relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tres días más tarde los ministros de Hacienda de los países de la Unión Europea aprobaban la comunicación (EUR-Lex; 2020f).

Esta Comunicación se aprobó con la finalidad de flexibilizar los límites de la necesaria disciplina fiscal prevista para los países que forman parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En general, consiste en una flexibilización de las reglas fiscales existentes, lo que permite a los Estados miembros tener incidencias presupuestarias y que la Comisión no tendría en cuenta cuando evaluara el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En concreto, esta cláusula general de salvaguardia permite que los Estados miembros puedan

permitirse una desviación temporal de la trayectoria de ajuste del objetivo presupuestario a medio plazo, distinta a la que se aplicaría en una situación normal, para tener más flexibilidad en los ajustes presupuestarios, pero siempre sin poner en riesgo la sostenibilidad presupuestaria. Eso significa que los Estados Miembros tienen mucha más libertad para gastar en lo que necesiten, siempre que puedan financiar el gasto sin tensiones en los mercados (que es donde entra la actuación del Banco Central Europeo) y que sea una medida excepcional dentro de los efectos de los procedimientos del PEC.

Esta cláusula también permite a la Comisión y al Consejo adoptar las medidas necesarias de coordinación de políticas dentro del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por lo que permite una mayor coordinación de la respuesta europea en este ámbito (BOE; 2020b).

7.7. DECISIÓN 2020/440 DEL BANCO CENTRAL EUROPEO SOBRE UN PROGRAMA TEMPORAL DE COMPRAS DE EMERGENCIA EN CASO DE PANDEMIA

El comúnmente conocido como PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) se aprobó el 24 de marzo de 2020. Se trata de una medida de política monetaria del Banco Central Europeo, un instrumento financiero que tiene por objetivo contrarrestar los riesgos para la estabilidad de los precios, el mecanismo de transmisión de la política monetaria y las perspectivas económicas de la zona euro provocadas por la COVID-19, mediante un nuevo programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia que permite las adquisiciones netas de activo (bonos e instrumentos de renta fija negociables admisibles) con una dotación inicial de 750.000 millones de euros que pasó a un total de 1850 millones en 2020 (EUR-Lex; 2020g).

La compra de activos de este programa finalizará cuando el Consejo de Gobierno considere que la crisis de la COVID-19 ha finalizado, el límite acordado es en marzo de 2022. Se prevé que los pagos de capital vencidos de los valores se reinvertirán a finales de 2023 (Banco Central Europeo; 2020).

7.8. ASISTENCIA FINANCIERA AMPLIANDO EL FONDO DE SOLIDARIDAD

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea es un fondo de recursos que permite prestar ayuda financiera a un Estado miembro en caso de una catástrofe natural grave (Parlamento Europeo; 2021).

Para afrontar la crisis de la COVID-19 la Comisión propuso una ampliación del fondo, el 11 de abril de 2020, como parte de la Iniciativa de Inversión y Respuesta al Coronavirus (IIRC), con una destinación inicial de 800 millones de euros disponibles para el 2020.

Esta ampliación se ha utilizado para cubrir las emergencias en salud pública, por lo que los Estados Miembros van a disponer de 800 millones de euros con la principal destinación a asistencia médica, pero también en medidas de control, prevención y vigilancia.

7.9. LAS REUNIONES DEL EUROGRUPO Y EL PLANTEAMIENTO DE EFECTUAR UNA EMISIÓN DE DEUDA PÚBLICA DE LA EURZONA (CORONABONOS)

El 24 de marzo de 2020 se celebró una reunión del Eurogrupo dónde se debatió sobre la posibilidad de aprobar una nueva medida de emisión de deuda pública de la eurozona para poder dar una respuesta conjunta para financiar las medidas para contrarrestar los efectos de la COVID-19, lo que supondría una gran mutualización de la deuda europea para afrontar la crisis.

Los Coronabonos significarían una deuda emitida y respaldada con la garantía común de los Estados miembros de la Unión, por lo que significaría un riesgo común y compartido por todos los países, lo que permitiría un tipo de interés más bajo y no aumentaría la deuda pública de los países.

No hubo acuerdos para la aplicación de esta medida ya que los Estados miembros no tenían una visión común al respecto. Mientras los países más endeudados y afectados por la crisis como España e Italia estaban de acuerdo, Alemania y Holanda, entre otros, se negaban a aplicar esta medida ya que consideraban que los países del sud no asumirían el riesgo y sería una transferencia de norte a sud.

El 9 de abril de 2020 se acordaron tres medidas sobre un nuevo paquete financiero dónde se aprobaba: en primer lugar, el respaldo a la concesión de una línea de crédito en el seno del MEDE para conceder ayuda financiera. Para ello, se aprobaron un conjunto de instrumentos para la concesión de préstamos o la adquisición de títulos de deuda pública emitidos por un miembro del MEDE siempre que se aceptaran los programas de reformas económicas propuestos.

7.10. INSTRUMENTO EUROPEO DE APOYO TEMPORAL PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE DESEMPLEO EN UNA EMERGENCIA (SURE)

El SURE, propuesto el 2 de abril de 2020 y activo a partir del 22 de septiembre de 2020, es el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia y se aprobó por la Comisión Europea con una destinación inicial de hasta 100.000 millones de euros para conceder préstamos a los países afectados por la emergencia de la pandemia en los países más afectados, con el objetivo de hacer frente a los aumentos repentinos del gasto público a fin de preservar principalmente el empleo, entre otras consecuencias económicas y sociales que pueda haber provocado la crisis, como medidas relacionadas con la salud en el trabajo (Comisión Europea; 2020e).

Tras varias ayudas financieras aprobadas desde su activación, el 25 de septiembre de 2020 aprobó una ayuda financiera de 87.400 millones de euros en forma de préstamo para dieciséis Estados Miembros.

Los préstamos que se conceden desde el SURE son garantidos por un sistema de voluntario de los Estados miembros, dependiendo de la renta nacional bruta de cada Estado miembro y la base del presupuesto de la UE para 2020. Y la Comisión Europea ha financiado este instrumento mediante la emisión de bonos sociales, a partir del 7 de octubre de 2020, adoptando un marco de bonos sociales (Comisión Europea; 2020e).

El 21 de octubre de 2020 la Comisión realizó la primera emisión de bonos sociales por un valor de 17.000 millones de euros, con dos tipos de bonos diferentes y ambos tuvieron una remuneración favorable.

El 1 de diciembre la Comisión abonó 8.500 millones de euros a cinco Estados miembros a través del SURE. El 2 de febrero de 2021 se produjo el primer desembolso de fondos SURE en 2021, con un total de 14.000 millones de euros que se repartieron entre nueve Estados.



Fuente: Comisión Europea. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es]

7.11. PLAN DE RECUPERACIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA (NEXT GENERATION EU)

Cabe destacar, muy especialmente, el programa propuesto por la Comisión Europea, el NextGeneration EU. El 27 de mayo de 2020 la Comisión presentó un plan de recuperación para la Unión Europea dónde anunciaba un paquete de instrumentos para afrontar la recuperación económica y social tras la pandemia. Dentro de este plan que incluye el presupuesto a largo plazo de la UE, el principal instrumento de recuperación es el NextGeneration EU.

Se trata de un fondo de recuperación de 750.000 millones de euros para destinar recursos del presupuesto de la UE a los Estados miembros para inversiones que mejoren la competitividad y la sostenibilidad social y ambiental. En este sentido, el principal objetivo de este instrumento es la recuperación de las economías europeas a la vez que adaptarlas a los nuevos objetivos marcados por las nuevas prioridades digitales y medioambientales (García Perea, P., et al.; 2020: 5). Este programa se financiará a través de la emisión de deuda supranacional con la emisión de bonos en los mercados financieros por parte de la Comisión Europea (Delgado-Téllez, M., et al.;2020: 5).

Esta deuda generada por la Unión Europea está garantizada por el nuevo presupuesto a largo plazo y debe ser reembolsado con el aumento del presupuesto y de nuevos recursos propios como la creación de nuevos impuestos dentro de la Unión. Deben ser los Estados Miembros los garantes de la deuda, ya que la Unión Europea se compromete con la deuda, pero no asume la responsabilidad. La parte de los préstamos, se deben devolver con el pago de las cargas financieras y reembolsos por los países que se han beneficiado.

Juntamente con el Marco Financiero plurianual de 2021-2027 se abarcan los 1.824.300 millones de euros, por lo que se trata del paquete de estímulo económico más grande que ha existido en la Unión Europea. Es importante remarcar que es la primera vez en la historia de la Unión Europea que se aprueba la emisión de deuda supranacional a largo plazo sin estar vinculada a programas de préstamo *back-to-back*, lo que supone un avance sin precedentes en la integración fiscal y para la conducción de la política monetaria común, permitiendo un mejor manejo de las expectativas y una mayor efectividad en la transmisión de la política monetaria (Delgado-Téllez, M., et al.; 2020: 16-18).

Este instrumento se basa en distintos elementos, y se dividen la mitad de los 750.000 millones en préstamos y subvenciones.

En primer lugar, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, con 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones para reformas e inversiones de los EM.

Después, el resto de los 77.500 se destinarán a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) con una destinación de 47.500 millones de euros para ampliar las medidas del IIRC y el IIRC+ a través del FEDER, el FSE y FEAD, al Fondo de Transición Justa (FTJ), al FEADER, al Horizonte Europea, el InvestEU y el RescEU.

El acuerdo del Consejo de julio de 2020 puede suponer un antes y un después en el sistema institucional de la Unión Europea, al permitir a la UE contraer créditos y dar préstamos a los Estados Miembros, lo que supone un nivel de autonomía e independencia financiera nunca antes permitida a la Unión. Y no solamente eso, sino que proporciona una gran capacidad de decisión a las instituciones europeas frente a los gobiernos nacionales ya que la decisión última sobre el cumplimiento de la condicionalidad de los préstamos los tiene la Unión, lo que también se establece el control financiero desde la Unión (Troitino, D. R., & Kerikmäe, T.; 2020: 3).

Este instrumento temporal junto con el presupuesto a largo plazo de la UE formará el Plan de Recuperación para Europa, con un paquete de estímulo financiado a través del presupuesto de la UE con una destinación de 1,8 billones de euros para reconstruir la Unión europea, con los principales objetivos de mejorar en digitalización y ecología. Además, también se aprobó dentro de esta estrategia un Paquete de Recuperación de los Mercados de Capitales.

7.12. CONTRATOS PARA EL ACCESO DE LA UE A LAS VACUNAS PARA LA COVID-19

El 27 de agosto de 2020 la Comisión firmó el primer contrato con AstraZeneca para la adquisición de una posible vacuna para la COVID-19, con un total de 300 millones de adquisiciones con opción a otros 100 millones de dosis cuando sea aprobada. El 18 de septiembre firmó un segundo contrato para asegurarse el acceso a una posible vacuna con Sanofi-GSK, con un total de 300 millones de adquisiciones. El 8 de octubre se aprobó un tercer contrato con Janssen Pharmaceutica NV para adquirir un total de 200 millones de vacunas cuando sea aprobada la vacuna, con posibilidad de adquirir hasta 200 millones más. El cuarto contrato que firmó la UE fue el 11 de noviembre con BioNTech y Pfizer, con una adquisición inicial de 200 millones con posibilidad de hasta 100 millones adicionales una vez aprobada la vacuna. El 7 de diciembre se concluyeron las conversaciones exploratorias con Novavax para adquirir una posible vacuna con una adquisición inicial de 100 millones de dosis y hasta 100 millones más.

El 21 de diciembre la Comisión autorizó la primera vacuna segura y eficaz contra el COVID-19, concediendo una autorización condicional de comercialización a la vacuna de BioNTech y Pfizer. El 6 de enero se autorizó la segunda vacuna, Moderna (Comisión Europea; 2021d).

Desde entonces, se ha aplicado la Estrategia de las vacunas contra el coronavirus de la Comisión Europea. La Comisión trabaja para aumentar la capacidad de la fabricación de las vacunas y para el cumplimiento de los contratos con las farmacéuticas, aunque ha habido polémica desde principios de 2021 en cuanto a la vacunación. Como la mayoría de las vacunas aprobadas y autorizadas por la Unión Europea son fabricadas dentro de la Unión, se ha impulsado un mecanismo para controlar y bloquear en caso de necesidad las vacunas que son exportadas fuera de la Unión Europea.

En algunos casos, las entregas de vacunas han pasado bajo polémicas y amenazas por problemas de negociación con las farmacéuticas. En marzo de 2021, la Comisión Europea amenazaba con bloquear las exportaciones de la vacuna AstraZeneca si la Unión Europea no recibía las dosis prometidas para el continente antes de la venta a terceros países (De Miguel, B.; 2021).

También ha habido problemas por incumplimientos de las farmacéuticas en el suministro de las vacunas, tanto de Pfizer como AstraZeneca, que no pudieron cumplir la producción que aseguraron para el primer trimestre con la Unión Europea, lo que ha puesto en evidencia cierto fracaso y desconfianza en el plan de las vacunaciones y en la efectividad de las instituciones europeas. La Comisión actuó para que cumplieran las cláusulas del contrato y ejerciendo presión a las farmacéuticas.

Además, también ha habido polémicas en la falta de transparencia en los contratos firmados con las farmacéuticas. Estos no han sido publicados o han sido publicados con falta de mucha información, por lo que ha generado una gran desconfianza en la opinión pública, que reclamaron mayor transparencia en asuntos de salud pública vital (Ordiz, E.; 2021).

También ha habido polémica respecto a la prórroga del Mecanismo de transparencia y autorización para la exportación de las vacunas COVID-19, que configura las políticas de restricciones de las exportaciones de las vacunas desde la Unión Europea. Las empresas deben conseguir una autorización antes de poder exportar sus vacunas, y siempre priorizando el cumplimiento de los compromisos de los contratos con la Unión Europea con los acuerdos de compra anticipada (APA), lo que ha provocado algunas reacciones negativas desde la Organización Mundial del Comercio (Gail, M; 2021).

A parte de estas principales medidas, durante los años 2020 y principios de 2021, las instituciones europeas establecieron recomendaciones, orientaciones, hojas de ruta, consejos, instancias, directrices, normas, refuerzos de presupuesto, reasignaciones de presupuesto, donaciones, apoyo a investigaciones y desarrollo de vacunas, y habilitaciones de presupuestos para apoyar distintas medidas en todos los ámbitos de actuación europeo en la crisis de la COVID-19 (Anexo).

8. ANÁLISIS Y RESULTADOS: PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: COVID-19 E INTEGRACIÓN

A través del estudio de la Unión Europea como organización supranacional y de las principales medidas que se han implementado durante el año 2020 y los primeros meses del 2021, año del principio de la pandemia por la COVID-19 y también del inicio de la crisis derivada de ella, hay diversas cuestiones que afectan tanto al presente como al futuro de la integración europea que se tratarán de analizar en este apartado para responder a la hipótesis planteada. También se hará una evaluación sobre las posibles consecuencias que supondrá esta respuesta a la crisis según las principales teorías de la integración europea que se han indicado: el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo.

LA RESPUESTA EUROPEA Y EL PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El primer planteamiento que surge después del inicio de la pandemia y la reacción desde la Unión Europea es si la actuación fue rápida y eficaz, o si, por el contrario, fue la lentitud de la Unión lo que propició que hubiera una descoordinación en la actuación de los Estados miembros desde un inicio. Otra cuestión, ligada a esta, resulta del hecho de que haya una desigualdad patente entre los países y las medidas aplicadas, así como de la afectación de la pandemia y del número de casos. ¿Puede esta crisis acentuar las diferencias de intereses y las desigualdades entre los países de la Unión y generar una posible fractura en la integración, o puede hacer plantear la necesidad de una actuación supranacional más fuerte, coordinada y con más recursos comunes para prevenir este tipo de crisis inesperadas?

Una clara muestra de la descoordinación inicial fueron el cierre de las fronteras entre los países de forma heterogénea, sin una acción coordinada a nivel del bloque. Pese a los esfuerzos de la Unión de tener una implicación y coordinar estos cierres, muchos países se adelantaron antes de tomar una decisión conjunta sin notificarlo previamente a la Comisión Europea como es preceptivo en el espacio Schengen. El 17 de marzo de 2020 la UE recomendó cerrar las fronteras Schengen durante 30 días, pero antes algunos Estados ya lo habían hecho.

Eso provocó una gran preocupación desde la Comisión Europea, por el impacto que podía tener este cierre para la economía, los trabajadores y las empresas, pero también por la poca coordinación con la que se habían llevado a cabo los cierres, y algunos países actuando en solitario y sin unos criterios comunes. Eso también provocó que los principales

medios de comunicación, al principio de la crisis, dudaran sobre la efectividad de la Unión y parecía que podía suponer una fractura grave y un retroceso de la visión general de la institución, ya que parecía no estar presente, o no tener un papel asumido en una situación tan importante como la que estaba sucediendo en esos momentos.

También, muchos países quebrantaron de forma independiente la libre circulación de mercancías y personas estipulada por la UE, lo que supuso un retroceso de la confianza económica y de mercado que se había creado entre los países de la Unión, aunque la mayoría de restricciones que se aplicaron fueron con carácter temporal y ante una situación de emergencia muy excepcional ante la cuál muchos países no sabían muy bien cómo actuar ante tal situación.

Pero poco después de este choque inicial, desde la Unión Europea se emitieron comunicaciones para evitar restricciones temporales de los viajes no esenciales y la recomendación a los Estados de establecer controles sanitarios reforzados, así como para coordinar los cierres y aperturas de fronteras.

En verano de 2020, los esfuerzos de reapertura y activación del turismo fueron muy intensos para evitar grandes diferencias entre países. A pesar de los esfuerzos de coordinación, no se llegó a una metodología común para la clasificación de riesgos entre los países, que fue diferente en cada país y que afectó negativamente a todo el espacio Schengen, ya que cada país interpretó los datos epidemiológicos de forma diferente y siguiendo diferentes criterios de riesgos.

Además, a principios de la pandemia, la actuación de la Comisión Europea fue parcial y lenta, lo que llegó a plantear una posible fragmentación y sentimientos de desconfianza y nacionalistas. Pero más adelante, a partir de junio de 2020, la reacción empezó a mejorar y a coordinarse con una respuesta más sólida y con propuestas y medidas contundentes para un escenario de recuperación económica.

Lo que también ha sido evidente es que la crisis ha afectado de forma muy desigual a los distintos países de la Unión, por lo que las consecuencias y las medidas aplicadas a cada Estado han cambiado mucho dependiendo de su situación epidemiológica. Aunque, de entrada, cabría pensar que una pandemia podría afectar en un principio a todos los países por igual, varios factores geográficos, sanitarios, poblacionales y sociales han provocado que en algunos países tenga más afectación que en otros, y en algunos momentos menos y en otros más. Por lo que cada Estado Miembro ha actuado y respondido según las necesidades y su situación concreta.

Hay que tener en cuenta, al analizar la reacción desde la Unión Europea, la limitación que existe y perdura en el ámbito de competencias sanitarias, y es que las competencias atribuidas se limitan mucho como centro de apoyo y coordinación entre los Estados miembros, pero el papel central en la gestión de las crisis lo tienen los Estados. Seguramente fue este hecho el que dificultó la reacción inicial de las instituciones, ya que realmente no podían establecer unas normas o directrices obligatorias en el ámbito de gestión de la crisis sanitaria a los Estados miembros, y fueron los Estados los que desempeñaron este papel, y por eso las grandes diferencias entre ellos. Sí que se establecieron recomendaciones y medidas a lo largo de las primeras semanas para conseguir una coordinación, pero los Estados reaccionaron según su situación y necesidades.

Pero se ha hecho evidente que la Unión Europea ha tenido y está teniendo un papel clave para hacer frente a las dificultades y a las necesidades de financiación de los gobiernos, dónde se han aplicado muchas medidas de apoyo estatal y para cubrir todo tipo de gastos vinculados a las consecuencias sanitarias, al desempleo y el aumento de la deuda y el déficit público.

Se ha podido evidenciar a lo largo de la crisis que existen, claramente, grandes diferencias entre los países de la Unión y sus intereses. La gestión de la crisis se ha producido de forma diferente en cada Estado teniendo en cuenta muchos distintos factores como la afectación de la crisis, la economía, el tipo de gobierno, el PIB de los países, entre otros. Es importante tener en cuenta que existen grandes diferencias entre todos los países de la Unión, en todos los ámbitos, y la crisis no ha afectado por igual a todos, por lo que es muy normal que exista una desigualdad patente entre los países, y siempre ha existido.

Eso, como consecuencia, provoca que haya desacuerdos dentro de la Unión, lo que puede llevar a pensamientos de fractura, de desconfianza y de retroceso en la integración. Pero la capacidad y la voluntad de llegar a acuerdos y medidas se ha hecho evidente, por lo que las diferencias entre los países no significan que realmente no confíen en la capacidad de las instituciones y la voluntad de seguir cooperando con todos los Estados miembros.

Esta crisis se ha producido también a la misma vez que el Brexit, por lo que ha creado cierta expectación e incertidumbre sobre el futuro de la Unión y si eso podía significar la existencia de una fractura que se estaba haciendo evidente.

Todas las crisis por las que ha pasado la Unión Europea han dado unos resultados positivos y negativos a la vez. Cómo en la última crisis económica de 2008, que remarcó una fractura interna entre los países de la Unión y sus diferencias sobre todo a nivel económico, y una vez más, esta última crisis está haciendo revivir estas diferencias internas entre los Estados miembros. Pero, a la vez, el resultado positivo de las crisis es la conciencia de los

Estados de la necesidad de actuación supranacional, de una coordinación y unas medidas conjuntas para afrontar la crisis, ya que de forma individual es mucho más difícil, también teniendo en cuenta el escenario internacional, en el cual el papel de la Unión Europea tiene una capacidad como actor internacional y de negociación muy superior a la que tienen los Estados de la Unión individualmente.

El futuro de la Unión es incierto, pero, una vez más, una crisis está sentando las bases y la necesidad de la cooperación y la integración supranacional. Pese a todas las dificultades, las instituciones europeas han sabido cómo responder y reaccionar a la crisis para no quedar atrás como un actor clave para afrontarla, y han ampliado todos sus esfuerzos en sus ámbitos de competencias.

LAS MEDIDAS APLICADAS. ¿DESCONFIANZA Y RETROCESO O PRUDENCIA Y AVANCE CON PRECAUCIÓN?

En segundo lugar, y ya entrando en el análisis de las medidas, se produjeron contradicciones internas dentro de la propia Unión para aprobar medidas como los Coronabonos y otros acuerdos de financiación, que supondrían una mutualización de la deuda entre todos los Estados y, como consecuencia de la mayor interdependencia que crearía, podría suponer un gran avance en la integración. Pero la desconfianza o la prudencia de ciertos países de la Unión continúa y las consecuencias de la crisis de 2008 siguen patentes. ¿Es la Unión una simple creación de intereses económicos o existe cooperación y solidaridad? ¿Son más fuertes las disparidades entre los países o los beneficios económicos y sociales que supone la integración?

Como ya se ha analizado a lo largo del trabajo, la creación de los coronabonos fue una propuesta como método de lucha contra la COVID-19 y para ayudar a los países más afectados a la reconstrucción de las economías postcrisis. Se trató de una propuesta interesante y ambiciosa para la emisión de una deuda conjunta i mutualizada a los Estados miembros, dónde los fondos serían comunes desde el Banco Europeo de Inversiones.

En las reuniones al respecto, nueve países de la Unión apostaban por esta medida y por la solidaridad europea de todos los países miembros, pero cuatro países impusieron su negativa: Países Bajos, Austria, Alemania y Finlandia, que tenían cierta precaución y desconfianza de que algunos de los países, sobre todo aquellos más afectados por la última crisis, fueran capaces de afrontar la deuda, lo que provocó que finalmente esta medida no tirara adelante.

Este hecho es una gran muestra de algunos factores internos que dividen la Unión Europea y que llevan años arrastrándose, principalmente a consecuencia de la última crisis económica que provocó unos resultados muy distintos en los países ya que tuvieron diferentes maneras de afrontarlo y también diferentes resultados. Mientras Alemania y otros países tienen una política muy fuerte y exigente en cuanto a la deuda y el déficit, otros países, sobre todo los del sur que aún llevan en la espalda el choque de la crisis económica de 2008, necesitan esta deuda para poder recuperarse, y eso genera una gran tensión entre los países y en las instituciones cuando se deben tomar decisiones. Los países del norte no confían en el control de los gastos y en la capacidad de retorno de la deuda de los países del sur y son mucho más precavidos a la hora de tomar medidas que supongan demasiada mutualización y riesgo, lo que también provoca una fractura en la solidaridad europea y en la coordinación del bloque.

Finalmente, se aprobaron los préstamos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el NextGeneration como medidas del Plan de recuperación económica de la Unión Europea, dónde la emisión de la deuda se hace desde una institución europea, y por lo tanto, el riesgo compartido por los países y la dependencia que genera una deuda mutualizada no es tan elevada y los países deben presentar unos planes de recuperación y resiliencia, acordes a los objetivos del NextGeneration, para poder optar a la financiación mediante subvenciones y préstamos, siempre que los países hayan ratificado el aumento de los recursos propios de la UE.

En este sentido, parece que sí que existe cooperación y solidaridad entre los países de la Unión, pero muy cauta por parte de algunos países, que superponen sus intereses económicos y los posibles riesgos a conseguir unas medidas que podrían suponer un gran beneficio para todos los miembros, sobre todo para aquellos que más lo necesitan. Pero una vez más, los países más afectados por esta crisis sanitaria han sido principalmente los que ya se habían visto más afectados por la última crisis, lo que ha hecho que los países menos afectados por la crisis y que salieron ciertamente ilesos de la última, apostaron poco por ayudar (“otra vez”) a los más necesitados.

Pero al final, en líneas generales, la cooperación y la solidaridad no son lo mismo. Y si bien la solidaridad dentro de la Unión Europea no es efectiva al 100%, sí que sigue existiendo voluntad de cooperación y de llegar a acuerdos con beneficios mutuos para todos los miembros, como se ha podido observar con la aprobación de todas las medidas.

Al final, la integración y la cooperación implican unos resultados positivos y negativos. Los países de la Unión tienen grandes disparidades entre sí como hemos podido estudiar,

pero a la vez la integración supone unas ventajas para todos los Estados que queda demostrada, ya que si no haría mucho tiempo que la Unión Europea habría desaparecido.

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS

El tercer planteamiento que propicia este estudio es sobre las medidas aplicadas y el papel de la Unión Europea en la gestión de la crisis. ¿Son medidas que solo están sirviendo para paliar los efectos, o realmente están pensadas para la posterior recuperación económica y para reactivar la economía? A largo plazo, ¿propiciarán el crecimiento y la recuperación económica? Además, esta crisis supone un gran desafío y un esfuerzo enorme de gestión por parte de las instituciones europeas. Pero, ¿tiene la Unión suficientes competencias sanitarias y económicas para haber podido dar una respuesta mucho más contundente? ¿Cómo puede afectar todo esto en el futuro de la integración? ¿Puede plantear el aumento de las competencias y los recursos de la UE?

La primera ayuda desde la Unión Europea para hacer frente a la crisis sanitaria se realizó a través de la Iniciativa de Inversiones de Respuesta al Coronavirus, y los criterios que se tuvieron en cuenta para concederlos fueron la cantidad poblacional y la capacidad económica de los países, sin tener en cuenta el impacto que estaba teniendo la crisis sanitaria, que, como es evidente, es un factor muy diferencial y afectó a los países de forma muy distinta, quitando los factores poblacionales y económicos. Eso provocó que algunos países que les afectó menos la crisis, como Polonia, por estos factores recibieran más ayuda que otros países, como Italia y España, dónde la crisis inicialmente tuvo un impacto muy superior.

Las primera medidas y acciones des de la Unión Europea también estuvieron muy enfocadas en paliar el efecto de la crisis por lo que muchas de ellas se enfocaron a corto plazo, como el PEPP, el SURE, la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la ampliación del fondo de solidaridad...

Todas estas medidas fueron pensadas para afrontar la situación de emergencia en la que se encontraban los países en ese momento y la necesidad de movilizar recursos con rapidez, lo que provocó que se pensara que el carácter de las medidas era enfocado a corto plazo e insuficientes para la recuperación económica de los países al inicio de la crisis.

Pero las acciones y los acuerdos implementados por el Plan de recuperación económica significan un gran esfuerzo de medidas que se enfocan a largo plazo y de grandes dimensiones que pretenden, aparte de paliar las inminentes consecuencias de la crisis, enfocar las medidas a largo plazo y teniendo en cuenta que el proceso de recuperación de los

Estados será lento. Aun así, ha sido criticado por no ser lo suficientemente grande como para abarcar una crisis de estas dimensiones, pero realmente es un paso histórico para la Unión Europea ya que hasta el momento nunca se había emitido una deuda mutua de estas dimensiones para afrontar y reestructurar las economías europeas.

El paquete de instrumentos aprobado tiene una vocación a largo plazo principalmente formado por el presupuesto a largo plazo de la UE que permite destinar estos recursos del aumento del presupuesto a los países mediante desembolsos, subvenciones y créditos que pueden ser retornados a largo plazo (a partir de 2028 hasta el 2058), para facilitar a los Estados el retorno sin llegar a tener problemas financieros o endeudamientos a corto plazo, y también se prevé una clara división de las ayudas entre aquellos países más afectados por la crisis y menos recursos y aquellos que fácilmente la pueden afrontar sin la necesidad de estas ayudas.

El NextGeneration UE es un proyecto que eleva los recursos económicos de la Unión en parte creando nuevos recursos propios, lo que supone una novedad en el momento y que afectará al futuro de la integración. Aumentar el presupuesto y los recursos propios de la Unión Europea es un hito histórico, ya que no se había conseguido antes un acuerdo de recuperación con esta cantidad en forma de subvenciones y préstamos. Los préstamos son a largo plazo y condicionales, ya que sólo se dan con los cumplimientos de los requisitos marcados para los planes de recuperación.

La integración europea ha evidenciado una aceleración del proceso a raíz de esta nueva crisis, permitiendo la aprobación del Fondo de recuperación que significa una elevación del límite presupuestario del 2% del PIB, y la posibilidad de emitir deuda en los mercados, con los nuevos recursos propios de la UE. Una medida que parecía inimaginable unos meses atrás, pero que, debido a la emergencia de la situación, se ha hecho factible (Pazos-Vidal, S; 2020: 162). Los principales factores que se han tenido en cuenta para repartir los fondos son el impacto de la pandemia y de los factores sociales y económicos, la tasa de desempleo relativa y el PIB per cápita, entre otros.

Entrando a la cuestión sobre el papel de la Unión Europea en la gestión de la crisis, como se ha podido observar a lo largo del trabajo, las competencias europeas en materia de sanidad son bastante limitadas por lo que con la limitación de competencias pero también de recursos se ha demostrado que el papel de la Unión Europea como actor protagonista y de coordinación ha sido notable, y pese a las dificultades del principio y la limitación de competencias en este sector, se ha remarcado la importancia y la credibilidad de la institución como mediador y coordinador de países e intereses y como punto de encuentro y negociación

para las medidas conjuntas y para afrontar el futuro de la crisis ocasionada por la pandemia y sus consecuencias.

La creación de nuevos recursos y los aprendizajes obtenidos hace que la Unión como institución clave en tiempos de crisis sea necesaria y que los Estados miembros confíen más en un futuro, desde el inicio, en su reacción y medidas presentadas.

La creación de un acuerdo político también genera esperanza en el ámbito de la integración más allá de lo económico y fiscal, ya que por primera vez en la historia de la Unión Europea todos los Estados miembros se han visto en condiciones de negociar y pactar un plan conjunto de recuperación de tal calibre.

Si bien al principio de la crisis se dudaba mucho sobre el papel y la actuación europea, la visión de esta al largo de la crisis ha ido mejorando hasta tener un papel central y fundamental de actuación ante la crisis, y también ha conseguido actuar en sus ámbitos y dejando que los Estados tuvieran autonomía en los necesarios para que las medidas se aplicaran como debían ser aplicadas, teniendo en cuenta las grandes diferencias que existen entre los Estados miembros.

El Acuerdo de 21 de Julio de 2020 puede suponer un cambio en la dirección de la cooperación europea e incluso puede suponer un gran avance para la integración política, económica y fiscal, y de la unión política si realmente suponen una gestión efectiva para la crisis y su recuperación, lo que significaría un gran éxito para la integración europea y la confianza en las instituciones.

EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La última cuestión que se plantea para poder afirmar la hipótesis es analizar esta crisis según las distintas aproximaciones teóricas de la integración europea y cuál de ellas se puede ajustar más a la situación actual y al futuro de la Unión Europea.

1) El federalismo

Según el Federalismo, esta crisis podría significar una reacción necesaria para ampliar y traspasar competencias cruciales de los Estados miembros a las instituciones europeas, sobre todo aquellas en materia de sanidad y dónde la Unión hubiera podido actuar de forma

mucho más efectiva y coordinada que los países por separado si hubiera tenido las competencias y los recursos necesarios.

Este podría ser un momento crucial para que los miembros se plantearan la dirección de la integración, y paulatinamente establecer una federación, ampliando las competencias y los recursos de los miembros.

Pero esta visión para el futuro de la Unión parece muy utópica. La transferencia de competencias cruciales supone un paso enorme en el proceso de integración y supone un cambio real en todos los ámbitos: económico, social, político... la Unión Europea es una organización supranacional creada inicialmente únicamente para la integración económica, y aunque se ha intentado avanzar, poco a poco, en la integración política, poco se ha conseguido en este sentido y ha habido poca voluntad de crear una identificación común en todos sus miembros.

No existe hoy en día una identificación social de la ciudadanía europea ni similitudes para conseguir unos valores comunes para poder identificarlos como europeos. Se debe tener en cuenta que los países europeos vienen de pasados muy distintos entre sí, con idiomas diferentes, culturas diferentes, gobiernos muy diferentes... por lo que crear una integración a tal alto nivel parece imposible. Lo que no parece tan imposible es que poco a poco se traspasen competencias cada vez más importantes para los Estados. Ya se ha hecho con la política monetaria y en cierta manera con la política exterior. No parece imposible que, a largo plazo, competencias como la salud, gran parte de la fiscalidad o la defensa fueran traspasándose paulatinamente a una institución centralizada y con una imagen y poder exterior más unificado como es el que proporciona la Unión Europea a nivel internacional. Como países, tienen poco que negociar con las grandes potencias así que, según la conveniencia en política internacional, puede suceder, pero llegar a una integración de tan alto nivel como para crear una federación parece poco actualmente.

2) El neofuncionalismo

El neofuncionalismo puede explicar bastante bien el presente y el futuro de la integración europea y el funcionamiento de las instituciones. Realmente, la Unión Europea responde a la necesidad de crear una alta autoridad entre los miembros, con un carácter neutral y que vela por los intereses comunes de todos los miembros, pero dónde son los miembros los que tienen el máximo poder de decisión.

El concepto de *spill-over* podría aplicarse a la situación actual. Las medidas aplicadas para afrontar la COVID-19, sobre todo el Plan de recuperación europea que supone la creación de una deuda a nivel europeo y una ampliación a largo plazo del presupuesto, propiciarán mayor integración en un futuro para abarcar todo lo que supondrán estos nuevos recursos y competencias.

Pero lo que es más importante para que realmente exista un avance en la integración es si la Unión funciona bien y los Estados no pierden la confianza en las instituciones y siga habiendo ventajas reales para los miembros para seguir formando parte de la Unión, es decir, que los Estados sigan teniendo un papel clave dentro de las instituciones y que las medidas aplicadas no vayan en contra de sus intereses, y que las competencias delegadas no sean fundamentales para rebajar la autonomía y la soberanía de los miembros. En caso contrario, la cooperación no avanzaría, sino que, por el contrario, podría producirse una fractura. Según esta teoría, esto es lo que podría haber pasado con el Reino Unido, ya que uno de los motivos por los que declararon querer abandonar la Unión Europea fue que no velaban por sus intereses y desde su adhesión habían tenido incertezas sobre sus beneficios.

Lo que está claro, según esta teoría, es que los países miembros son y continuarán siendo los actores centrales en el proceso de integración. Es la teoría que explica mejor el futuro de la Unión Europea, que seguirá una cooperación cada vez más reforzada en los ámbitos en los que sea necesario ampliar las competencias. Aun así, es difícil prever que exista la posibilidad de que realmente se produzca, a muy largo plazo, una meta federal.

3) El intergubernamentalismo

El intergubernamentalismo va más allá del neofuncionalismo en el aspecto de que considera los Estados como principal actor, y la evolución en la integración siempre depende totalmente de estos y de sus intereses. En el caso en que los Estados perdieran este control o poder dentro de las instituciones europeas, no aceptarían una mayor integración.

En cierta manera, eso pasó con las negociaciones por la aplicación de los Coronabonos. Los intereses de los Estados han sobrepasado la cooperación y la integración, que habría sido de gran apoyo para las economías más afectadas, lo que ha impedido lo que podría haber sido un gran paso para la solidaridad europea. Los objetivos de cada Estado son diferentes y así se ha podido observar, por lo que el proceso de integración podría haber avanzado mucho más creando una deuda mutualizada y la responsabilidad que surgiría de ello.

Al final, la medida alternativa que se propuso fue aquella en que todos los Estados se pusieron de acuerdo y tenían interés y poco riesgo al aceptarla, y su posición como actor de poder y de intereses seguía siendo importante, así como se conseguían beneficios propios.

Una vez más, se reafirma que la integración europea en cierto sentido sigue esta óptica ya que sigue sin existir un traspase real de competencias dónde los Estados dejen de tener un papel central en la toma de decisiones.

Aunque la Unión Europea se puede considerar un centro de negociación y cooperación entre Estados, sí que existe una legitimación que le permite adoptar medidas, como las que ha adoptado durante esta crisis, dentro de sus competencias. Eso sí, el centro de decisión siempre lo tienen los Estados miembros dentro del Consejo.

Según esta teoría, el futuro de la Unión Europea seguirá siendo bastante similar a la situación actual, con una cooperación reforzada en algunos ámbitos de interés común pero siempre manteniendo la autonomía y la soberanía estatal como motor y actor central en el avance de la integración.

CONCLUSIONES

El principal objetivo de este trabajo era estudiar la reacción de la Unión Europea a la crisis por la COVID-19 y cómo ha incidido en el proceso de integración europea. A lo largo del trabajo, se ha analizado la Unión Europea como institución supranacional, las principales medidas adoptadas y las principales teorías de integración europea, para poder hacer un análisis final sobre las posibles consecuencias que tendrán estas medidas para el futuro de la integración y poder reafirmar la hipótesis planteada.

La integración europea ha sido un fenómeno excepcional y ejemplar de cooperación supranacional a lo largo de la reciente historia mundial a partir de mediados del siglo XX, y con unos resultados muy evidentes en su conjunto: el desarrollo económico, la mejora del bienestar social, la democracia y la estabilidad, entre otros. Aun así, ha habido muchas dificultades en el proceso de integración, entre ellos dentro de la idea de creación de la Unión Europea ya que siempre han faltado un conjunto de elementos importantes desde su creación: la integración social y política, la creación de una identidad común y la superación de los nacionalismos estatales. Muchos de estos aspectos aún perduran y se han acentuado durante esta nueva crisis que ha afectado de forma tan directa y profunda a las principales economías europeas y se han querido analizar en este trabajo.

El proceso de integración europea se ha ido desarrollando afrontando no pocas dificultades a lo largo del camino. El inicio de la cooperación económica entre los Estados fundadores surgió a raíz de los conflictos entre ellos mismos, de la necesidad de crear una interdependencia económica, con la ayuda de Estados Unidos, para crear un plan de recuperación económico europeo debido a su situación crítica, creando también una institución para evitar futuros conflictos entre estos países mediante una interdependencia económica muy fuerte en dos sectores muy importantes entonces, el carbón y el acero, por eso se creó la CECA, el inicio de lo que hoy en día conocemos como la Unión Europea.

La cooperación económica, por sí sola, genera integración, pero no una identidad común, lo que es de vital importancia para avanzar en la integración política. Por eso siguen existiendo muchas contradicciones y dificultades de integración en la Unión Europea, por qué no existe un sentimiento común, un objetivo común supranacional que vaya más allá de lo económico. Y eso se refleja en un sistema parcialmente débil basado principalmente en la cooperación intergubernamental, sin grandes competencias efectivas en ciertos ámbitos especialmente sensibles y cruciales para los Estados. Aunque ha habido a lo largo de los distintos tratados significativos avances en la dimensión política, nunca ha sido un punto

dominante en el proceso de integración, dónde ha prevalecido principalmente el avance en el ámbito de integración económica.

Un paso importante en el proceso de integración económica fue la adopción del euro, mediante la cual una mayoría de los Estados miembros renunciaban a dos importantes políticas económicas fundamentales: la política monetaria y la política cambiaria. Pero eso también provocó un punto débil durante la crisis del euro, ya que provocó una gran debilidad de actuación y reacción, con falta de instrumentos para afrontar la situación debido al poco poder efectivo que tienen las Instituciones, generando como consecuencia el aumento de los nacionalismos en muchos Estados miembros que se sintieron “desamparados” por la Unión, y el sentimiento de que algunos países ganaron y otros perdieron, lo que provocó aún más diferencias y desconfianzas internas dentro de la Unión.

En marzo de 2020 se aceleró la historia de la Unión Europea. Fue un momento crucial para evidenciar las contradicciones internas de su integración que llevaban gestándose en los últimos años, pero también evidenció la necesidad de aumentar las competencias de la UE en muchos ámbitos en los que estaban limitadas, sobre todo en materia sanitaria y el presupuesto de la Unión. A lo largo del trabajo, se ha analizado el gran impacto que ha provocado esta crisis, analizando la Unión Europea como organización supranacional, su historia y evolución, las principales teorías de integración y el impacto de la crisis y la reacción desde la Unión Europea.

Se ha podido observar que el debate que más reabrió el tema a principios de la pandemia fue la demanda de los Estados miembros del sur de Europa (principalmente Italia y España) de los *Coronabonos*, un tipo de transferencias directas de fondos para aquellos estados que habían tenido una mayor afectación de la crisis y que fue rechazada y criticada por algunos países del norte, con el miedo y la desconfianza de que eso pudiera suponer un peligro para los países sin capacidad de asumir sus deudas. Eso provocó ciertos momentos de tensión dentro de las instituciones europeas, pero todos los esfuerzos se enfocaron en crear nuevas medidas y un nuevo acuerdo, que se materializó poco después con el Plan de Recuperación para europea con el *NextGeneration EU*.

A lo largo del análisis se ha podido comprobar que efectivamente, la hipótesis se reafirma, ya que la pandemia de la COVID-19 puede contribuir a fortalecer el proceso de integración europea si las medidas aplicadas funcionan correctamente, y parece ser un escenario positivo ya que la Unión Europea está teniendo un papel fundamental, y ahora más que nunca, puede demostrar que es un actor clave para la recuperación económica y que realmente su actuación es necesaria y efectiva para el interés de todos los Estados miembros.

Quizás puede ser esta crisis la que provoque una visión diferente sobre la necesidad de actuación de los Estados, no tanto a nivel local, sino la necesidad de tener un actor supranacional que ayude a coordinar las políticas y a respaldar económicamente a los Estados miembros, ya que hacerlo de forma individual significa un esfuerzo que la mayoría de los Estados europeos no pueden asumir por sí solos.

Seguramente también marque un cambio de rumbo en el proceso de integración. Están por ver los resultados de las medidas que se irán aplicando para la recuperación de las economías, pero el aumento del presupuesto de la Unión Europea y la creación de una deuda con las instituciones sólo puede significar una cosa: más integración. Aunque sigue pendiente la integración política, la confianza en la Unión Europea y el papel que está teniendo, que, aunque en el principio de la crisis en los medios no parecía muy buena, ha ido mejorando y puede, poco a poco, hacer cambiar la visión de la ciudadanía hacia la institución y darse cuenta de lo importante que es hoy en día, dado el escenario internacional, tener una organización de tal calibre y con una posición importante.

El trabajo tiene ciertas limitaciones ya que aún no existen resultados significativos de las medidas que se están aplicando, y al tener en cuenta que las medidas más importantes son a medio-largo plazo, por ahora no se pueden saber los resultados de estas, si han sido efectivas o inefectivas u otras cuestiones relativas al funcionamiento de estas. Por eso, la afirmación de la hipótesis puede variar dependiendo de diversos factores que puedan alterar la situación actual y futura, y que sería de interés seguir estudiando.

BIBLIOGRAFIA

*Todos los enlaces han sido consultados por última vez el 1 de mayo de 2021.

- Álvarez, M. V. (2020). La Unión Europea frente a una nueva crisis. A. E. Busso. *Relaciones internacionales en tiempos de pandemia*. (p.122-127). [Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/18579/ALVAREZ%20-%20Busso%20-%20RRII%20en%20tiempos%20de%20pandemia.pdf?sequence=3>]
- Alemanno, A. (2020). The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), (p.307-316). [Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F4CA8FEC38915D31EC0D680E29A71A8B/S1867299X20000446a.pdf/div-class-title-the-european-response-to-covid19-from-regulatory-emulation-to-regulatory-coordination-div.pdf>]
- Badía, J. F. (1976). El federalismo. *Revista de estudios políticos*, (206), (p.23-76). [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1704469.pdf>]
- Benjamin, J. (2020). Challenges to EU Integration in the Early Months of the COVID-19 Pandemic. *Journal of Global Politics and Current Diplomacy*, 8(1), (p.49-68). [Disponible en: [https://www.academia.edu/download/64018316/Jacob%20Benjamin%20\(3\).pdf](https://www.academia.edu/download/64018316/Jacob%20Benjamin%20(3).pdf)]
- BOE (2020a). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>]
- BOE (2020b). Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09). *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2020/282/Z00054-00061.pdf>]
- Bozorgmehr, K., Saint, V., Kaasch, A., Stuckler, D., & Kentikelenis, A. (2020). COVID and the convergence of three crises in Europe. *The Lancet Public Health*, 5(5), (p.e247-e248). [Disponible en: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanpub/PIIS2468-2667\(20\)30078-5.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanpub/PIIS2468-2667(20)30078-5.pdf)]

- Celi, G., Guarascio, D., & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?. *Journal of Industrial and Business Economics*, 47(3), (p.411-424). [Disponible en: <https://link-springer-com.sire.ub.edu/content/pdf/10.1007/s40812-020-00165-8.pdf>]
- Council of Europe (2017). Manual de Educación en los derechos humanos con jóvenes. La globalización. *Council of Europe Portal*. [Disponible en: https://www.coe.int/es/web/compass/globalisation?p_p_id=coepdfexport_WAR_coepdfexport_portlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&coepdfexport_WAR_coepdfexportportlet_currentURL=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fes%2Fweb%2Fcompass%2Fglobalisation]
- Comisión Europea (2020a). Plan de Recuperación para Europa. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es]
- Comisión Europea (2020b). Adquisición conjunta de productos médicos de respuesta sanitaria. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement_es]
- Comisión Europea (2020c). Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf]
- Comisión Europea (2020d). Respuesta al coronavirus. Ayudas estatales. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_es]
- Comisión Europea (2020e). Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_es]
- Comisión Europea (2021a). Respuesta al coronavirus. Cronología de la acción de la UE. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_es]

Comisión Europea (2021b). Respuesta al coronavirus. Gestión de crisis y solidaridad. RescEU – una reserva común de equipos médicos. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_es#requestsformedicalandprotectiveequipment]

Comisión Europea (2021c). El pacto de Estabilidad y Crecimiento. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/stability-and-growth-pact_es]

Comisión Europea (2021d). Estrategia de las vacunas contra el coronavirus. *Web oficial de la UE*. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_es]

Comisión Europea (2021e). Web Oficial de la Unión Europea. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/index_es]

De Bernardo, M. (2021). La UE amenaza con prohibir la exportación de vacunas al Reino Unido para garantizarse el suministro. Publicado en: *El País*. [Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2021-03-17/la-ue-amenaza-con-prohibir-la-exportacion-de-vacunas-al-reino-unido-para-garantizarse-el-suministro.html>]

Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., López-Vicente, F., & Pérez, J. J. (2020). Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea 2020. *Banco de España. Documentos Ocasionales N 2021 (2020)*. [Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2021.pdf>]

Dür, A., & Mateo González, G. (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. Institut de Ciències Polítiques i Socials. *WP núm. 233*. [Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2004/hdl_2072_1224/ICPS233.pdf]

Escudero, M. L. (2011). La Unión Europea ante la crisis económica y financiera. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15(39), (p.353-366). [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3786740.pdf>]

EUR-Lex (1992). Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110.
[Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=celex:11992M/TXT>]

EUR-Lex (2007). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
[Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>]

EUR-Lex (2008). Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo – Un Plan Europeo de Recuperación Económica. COM/2008/0800 final. [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0800>]

EUR-Lex (2020). El acceso al derecho de la Unión Europea. [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>]

EUR-Lex (2020a). Glosario de las síntesis. Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). [Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=es]

EUR-Lex (2020b). Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo. Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19. COM/2020/112 final.
[Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0112>]

EUR-Lex (2020c). Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE. COM/2020/115 final. [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115>]

EUR-Lex (2020d). Comunicación de la Comisión Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19 2020/C 169/03. C/2020/3250. [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0515%2805%29>]

EUR-Lex (2020e). Comunicación de la Comisión. Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-29

2020/C 91/01. [Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:JOC_2020_091_I_0001]

EUR-Lex (2020f). Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. COM/2020/123 final. [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>]

EUR-Lex (2020g). Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17). [Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D0440>]

European Central Bank (2020). Pandemic emergency purchase programme (PEPP). [Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>]

Felipe Arbeláez-Campillo, D., Andreyevna Dudareva, M., & Julissa Rojas-Bahamón, M. (2019). Las pandemias como factor perturbador del orden geopolítico en el mundo globalizado. *Cuestiones Políticas*, 36(63). [Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/341832763_Las_pandemias_como_factor_perturbador_del_orden_geopolitico_en_el_mundo_globalizado]

Gail, M. (2021) Europa extiende hasta junio el mecanismo de transparencia y autorización para la exportación de vacunas COVID-19. Publicado en: *El Global*. [Disponible en: <https://elglobal.es/politica/europa-extiende-hasta-junio-el-mecanismo-de-transparencia-y-autorizacion-para-la-exportacion-de-vacunas-covid-19/>]

Guzmán, M. F., & Santi, M. V. (2020) Las instituciones de la Unión Europea frente a la crisis del COVID-19. *LA UNIÓN EUROPEA Y EL COVID-19: pandemia global, respuestas nacionales, ¿soluciones europeas?*, compilado por María Victoria Álvarez; Marta Cabeza – 1ª ed. (p.9-16) [Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/19075/Dossier%20UE%20COVID19.pdf?sequence=3#page=11>]

García P, P., Millaruelo de la Fuente, A., Mora B, V. M., & Sánchez C, C. (2020). El Semestre Europeo 2020 y las recomendaciones específicas para España. *Boletín Económico/Banco de España [Artículos]*, n. 3, 2020. [Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/13502/1/b>]

- González, C. E. (2020). La perspectiva de integración europea frente a la proliferación del nacionalismo. *Revista de estudios europeos*, (75) enero-junio, 2020, (p.412-422). [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/7216864.pdf>]
- Harari, Y. N. (2020). The world after coronavirus. *Financial Times*, 20. [Disponible en: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>]
- Issing, O. (2020). The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?. *International Finance*. 2020;23:340-347 [Disponible en: <https://doi-org.sire.ub.edu/10.1111/infi.12377>]
- Leal, C. S., de Zulueta, B. M., & Alcántara, M. M. (2010). La respuesta de la Unión Europea ante la crisis económica. El Plan Europeo de Recuperación Económica. *Boletín económico de ICE*, (2988). [Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Begona_Montoro/publication/44015982_La_respuesta_de_la_Union_Europea_ante_la_crisis_economica_el_plan_europeo_de_recuperacion_economica/links/5c82326e92851c695060b2e6/La-respuesta-de-la-Union-Europea-ante-la-crisis-economica-el-plan-europeo-de-recuperacion-economica.pdf]
- Malamud, A., & Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, N 181 abril-junio 2006 (p.3-31). [Disponible en: <https://doi.org/10.2307/4151099>]
- Manta, O. (2020). Internal Auditing & Risk Management, 15(2). Measures applied at European level in the context of the corrent crisis. (II). Year XV, No. 2 (58), June 2020. Athenaeum Univrsity. [Disponible en: http://aimr.univath.ro/download/1228_IARM%202020%20June.pdf#page=33]
- Mariscal, B. N. (2000). Intergubernamentalismo y Federalismo: Dos aproximaciones teóricas a la integración europea. [Disponible en: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177666/Mariscal_Intergubernamentalismo_2000.pdf?sequence=1]
- Mato, A. (2020). Alemania se lo lleva todo: España sigue a la cola europea en ayudas a empresas. Publicado en: *La información*. [Disponible en: <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/alemania-se-lleva-todo-espana-sigue-cola-europea-ayudas-empresas/2808681/>]

- Montero, C. C. (1994). E pur si muove: teorías sobre la integración europea. *Revista de Estudios políticos*, (85), (p.339-364). [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2139483.pdf>]
- Morillas, P. (2020). Coronavirus: entre lo global y lo nacional, *CIDOB opinión* 615, marzo. [Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/coronavirus_entre_lo_global_y_lo_nacional]
- Naciones Unidas (2019). Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2020. *Resumen Ejecutivo*. [Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_Summary_S.pdf]
- Olesti, A. (2020). La respuesta de la Unión Europea a la crisis derivada de la COVID-19. *Revista Catalana de dret públic*, núm. Especial COVID-19, 2020, N Extra 3, 2020. (p.90-104). [Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3514>]
- Ordiz, E. (2021). La UE y las farmacéuticas, en guerra por las entregas de vacunas: párrafos tachados, menos dosis y lentitud. Publicado en: *20 minutos*. [Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4556064/0/ue-vacunas-farmaceuticas-guerra-contratos-covid/>]
- Paccès, A. M., & Weimer, M. (2020). From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), (p.283-296). [Disponible en: <https://doi.org/10.1017/err.2020.36>]
- Parlamento Europeo (2020). Web Oficial. [Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>]
- Parlamento Europeo (2020a). Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre el transporte y el turismo en 2020 y en adelante (2020/2649(RSP)). [Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_ES.html]
- Parlamento Europeo (2021). El Fondo de Solidaridad. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. [Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/97/el-fondo-de-solidaridad>]

- Pazos-Vidal, S. (2020). El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del dialogo constitucional. *Eunomía. Revista en Cultural de la Legalidad*, 19, (p154-183). [Disponible en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5707>]
- Radu, B. M. (2020). Analysis of the diferent measures taken by the European Union and Romania to contract the effects of COVID on the labor market. *Internal Auditing & Risk Management*, 58(2), (p.9-21). [Disponible en: http://aimr.univath.ro/download/1228_IARM%202020%20June.pdf#page=33]
- Romero, J. (2020). La Europa indolente. Una hipótesis sobre los efectos geopolíticos de la pandemia. *Revista de estudios sobre espacio y poder. Geopolítica(s)* 11 (Especial) 2020. ISSN: 2172-3958. (p.25-37) Ediciones complutenses. [Disponible en: <https://doi.org/10.5209/geop.69020>]
- Salomón, M. (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los " nuevos intergubernamentalismos". Fundació CIDOB. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm 45-46 (p.197-221). [Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28133/27967>]
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. *Borbón, J.A. América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO. (p.31-64) [Disponible en: https://eprints.ucm.es/55782/1/America_Latina_frente_a_la_reconfiguraci.pdf]
- Sevcik, M., Koteň, M., & Lubor, S. (2020) Failure Of European Union Institutions In Resolving Coronavirus Crisis And In Subsequent Redistribution Of Funds. *En Proceedings of Economics and Finance Confernces (No. 10913143)*. International Institute of Social and Economic Sciences. (p. 220-234). [Disponible en: <https://doi.org/10.20472/EFC.2020.013.017>]
- Suárez, E. A. P. (2015). Historia, nacionalismos y globalización en la posmodernidad. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, (V), (p.136-142). [Disponible en: <https://iberoamericasocial.com/historia-nacionalismos-y-globalizacionen-la-posmodernidad/>]
- Troitino, D. R., & Chochia, T. K. A. (2015) Teorías de integración europea. *Pasado, presente y futuro de la Unión Europea*. (p.15-21). [Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/David_Troitino/publication/330758857_Teorias_de_integracion_europea/links/5c52e9cfa6fdccd6b5d713e1/Teorias-de-integracion-europea.pdf]

- Troitino, D. R., & Kerikmäe, T. (2020) El Pacto Europeo de julio de 2020. ¿Un paso más hacia el federalismo? [Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/David_Troitino/publication/343362441_El_Pacto_Europeo_de_julio_de_2020_Un_paso_mas_hacia_el_federalismo/links/5f2531f292851cd302cea605/El-Pacto-Europeo-de-julio-de-2020-Un-paso-mas-hacia-el-federalismo.pdf]
- Valle, E. (2020). La reacción de la Unión Europea ante el COVID–19. (No. 2020-03). FEDEA. [Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2020/ap2020-03.pdf>]
- Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnová, A. P., & Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy sciences* (2020) 53:225-241, (p.1-17). [Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>]
- Web oficial de la Unión Europea. (2017). La Unión Europea, ¿qué es y qué hace? *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. [Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1>]

ANEXOS

Medidas destacables que ha realizado la Unión Europea para hacer frente a la crisis sanitaria y económica por la COVID-19 durante el 2020:

El 3 de abril de 2020, la suspensión de los derechos de aduana y del IVA sobre la importación de equipos médicos.

El 6 de abril, se desbloquearon fondos para 100.000 pequeñas y medianas empresas a del FEIE y el FEI.

El 14 de abril se aprobó desde la Comisión activar el Instrumento de Emergencia de la UE para apoyar a los sistemas sanitarios de los EM, con 2.700 millones de euros del presupuesto de la UE.

El 20 de abril se lanzó una Plataforma Europea de Datos sobre la COVID-19 para coordinar y recopilar los datos, dentro del Plan de Acción ERAvsCorona.

El 28 de abril se adoptó desde la Comisión un paquete bancario para facilitar los préstamos a los hogares y empresas en toda la UE.

Durante el mes de abril se adoptaron 127 medidas de ayuda estatal para el apoyo de las empresas y los medios de subsistencia.

El 8 de mayo la Comisión creó un puente aéreo humanitario de la UE para el transporte de trabajadores humanitarios y suministros de emergencia en situaciones críticas.

El 20 de mayo la Comisión anunció una asignación de 50 millones de euros adicionales para ayuda humanitaria.

El 8 de junio la UE concedió 314 millones de euros a empresas innovadoras para la lucha contra el virus y apoyar la recuperación.

El 11 de junio el BEI proporcionó 100 millones de euros de financiación a BioNTech para el desarrollo de vacunas contra la COVID-19. El 6 de julio aportó junto a la Comisión una financiación de 75 millones de euros a CureVac.

El 24 de junio el Consejo adoptó un Reglamento para apoyar a los agricultores de la UE afectados por la crisis.

El 15 de julio la Comisión presentó un conjunto de medidas inmediatas a corto plazo para reforzar la preparación sanitaria de la UE frente a posibles brotes de COVID-19 en el futuro.

El 11 de noviembre la Comisión Europea propuso la creación de la Unión Europea de la Salud con el objetivo de mejorar en la preparación y respuesta durante las crisis sanitarias actuales y futuras.

El 7 de diciembre la Comisión anunció la adopción de nuevas medidas para permitir que los Estados miembros se eximan de pagar el IVA al adquirir kits de diagnóstico y vacunas contra el coronavirus.

El 18 de diciembre la Comisión firmó un contrato con Abbot y Roche que permitirá comprar más de 20 millones de pruebas rápidas de antígenos por un máximo de 100 millones de euros financiados por el Instrumento de Asistencia Urgente.

El 22 de diciembre la Comisión adoptó una Recomendación sobre un enfoque coordinado de las medidas en materia de viajes y transportes como respuesta a la nueva variante del coronavirus en el Reino Unido.

El 28 de diciembre la Comisión adoptó un paquete de 70 millones de euros en el marco del Instrumento de Preadhesión (IAP II) para ayudar a los socios de los Balcanes Occidentales a financiar las vacunas contra la COVID-19.

Medidas destacables que ha realizado la Unión Europea para hacer frente a la crisis sanitaria y económica por la COVID-19 durante los primeros meses de 2021:

El 11 de febrero el Consejo adoptó el Reglamento por el que se establece Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El 17 de febrero la Comisión propuso a través del Plan europeo de preparación en materia de biodefensa el lanzamiento de la Incubadora HERA, para detectar nuevas variantes del coronavirus y acelerar todo el proceso de reacción y actuación.

El 19 de febrero la Unión duplicó su contribución al COVAX, un mecanismo que lidera los esfuerzos para el acceso justo y equitativo a las vacunas contra la COVID-19 en países de renta baja y media.

El 11 de marzo la Comisión presentó un paquete de casi 530 millones de euros de ayuda financiera adicional en el marco del Fondo de Solidaridad de la UE.

El 17 de marzo la Comisión propuso la creación de un certificado digital para facilitar la libre circulación segura dentro de la UE durante la pandemia de la COVID-19, para las personas ya vacunadas.

El 7 de abril se destinaron 123 millones de euros para la investigación e innovación a fin de ayudar a combatir la amenaza de las variantes de la COVID-19.

Fuente: Comisión Europea (2021). Web oficial de la UE. Respuesta al Coronavirus. Cronología de la acción de la UE. [Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_es]