



Centro de  
Investigaciones  
en Política y  
Economía  
Internacional

Análisis CIPEI N°23  
5/2022

La pandemia de COVID-19  
y el conflicto en  
Ucrania: ¿Crisis  
"buenas" o "malas"  
para el proceso de  
integración europeo?

Por  
María Victoria Álvarez



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad  
Nacional  
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación mensual del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

#### **Equipo editorial**

Marina Zalazar

Nicolás Alesso

Agustina Vienna Acosta

María Florencia Marina

Inés Gullo

Florencia Picia

María Florencia Guzmán

# La pandemia de COVID-19 y el conflicto en Ucrania: ¿Crisis “buenas” o “malas” para el proceso de integración europeo?

Por **María Victoria Alvarez**<sup>1</sup>

El modelo europeo de integración regional encarnado por la Unión Europea (UE) constituye una referencia inevitable como ejemplo exitoso de un proceso de integración regional. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema con instituciones supranacionales y las políticas y acciones comunes constituyen tres componentes esenciales de ese modelo, que configuran un “triángulo virtuoso” con capacidad para incidir positivamente sobre el desarrollo económico de sus países miembros y el bienestar de su población.

A lo largo del tiempo, la integración logró prosperar en sectores importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de escollos, incluidas importantes crisis políticas y económicas. La “crisis de la silla vacía” suscitada por el gobierno francés en los años sesenta, la recesión económica y la paralización del proceso o “euroesclerosis” de los años setenta, y el “no” danés al Tratado de Maastricht en 1992 son sólo algunas muestras de las dificultades que los Estados miembros debieron superar en décadas anteriores. Algunas veces el proceso se desaceleró, en otras se estancó, pero, hasta hace poco tiempo, las crisis se resolvieron a largo plazo con una apuesta más fuerte a favor de la integración (Alvarez y Ramos, 2018).

Cualquier problema que surgía de la integración se resolvía a través de más –y no menos– cooperación (Eilstrup-Sangiovanni, 2006). En términos neofuncionalistas,

las crisis han sido una parte integral del proceso de integración europea y, en general, han tenido un efecto positivo. Las reacciones colectivas por parte de los actores nacionales han conducido a un

---

<sup>1</sup> Cátedra Jean Monnet en la Universidad Nacional de Rosario y Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

aumento de la autoridad y/o una expansión de las tareas de las instituciones de la UE y sus predecesores (Lefkofridi y Schmitter, 2014, p. 2)<sup>2</sup>.

Hace más de 50 años, justamente Philippe Schmitter (1970) imaginó crisis sucesivas “buenas” que la UE podría enfrentar en el futuro y que podrían impulsar el proceso aún más. Lo que se suponía que se debía hacer era construir expectativas sobre la frustración o las decepciones de los Estados miembros en la búsqueda de algún objetivo común. Esto obligaría a los actores a redefinir las tareas o el nivel de autoridad (o ambos) de la UE al llegar a un acuerdo colectivo que “se extendería” a áreas de política previamente ignoradas. Lo que había hecho única a la UE era precisamente esa capacidad de explotar positivamente las crisis sucesivas al salir de su “zona de indiferencia” (Schmitter, 2014).

El proceso de integración lleva más de una década sorteando crisis de diferente gravedad e impacto: la crisis de la zona euro, el reto migratorio desde países africanos y Medio Oriente, el terrorismo yihadista, el euroescepticismo de sus ciudadanos, y la salida del Reino Unido del bloque, por mencionar solo algunas. El grado de seriedad, persistencia y yuxtaposición de estas dificultades condujo a afirmaciones en torno a que la UE se encontraba en una “crisis existencial” como proyecto económico, político y social (Sanahuja, 2012, p. 51) que podía resolverse con una apuesta por más integración. Era una crisis “buena”, aunque en el corto plazo pareciera ser una crisis “mala” que implicara un reforzamiento del poder de los Estados miembros o la puesta en entredicho de la viabilidad y relevancia del proyecto europeo.

Desde hace poco tiempo, la Unión Europea se está acercando velozmente hacia un momento especial de su trayectoria donde será ineludible tomar la decisión de dar un nuevo salto cualitativo, aunque al mismo tiempo ello provocará muchas resistencias. Como le ha sucedido habitualmente, la urgencia de una gran transformación viene dada por una fuerte crisis, que desde hace dos años es la pandemia de COVID-19 y más recientemente, la guerra del presidente ruso Vladímir Putin contra Ucrania.

En los primeros momentos, la pandemia del coronavirus COVID-19 no solo puso al descubierto las brechas abiertas por anteriores crisis y –una vez más– la (inicial) lentitud de las Instituciones de la UE para reaccionar, sino que también demostró que los Estados miembros poseían legítimos márgenes de maniobra que, en algunos casos, resultaron nocivos para lidiar con una crisis de dimensiones transfronterizas (Alvarez, 2020).

La UE ya enfrentaba nacionalismos resurgentes y fuerzas centrípetas antes del brote de la pandemia, y en los primeros días del COVID-19 muchos

---

<sup>2</sup> Traducción propia

temían que la crisis que se avecinaba acentuara las tensiones dentro del bloque hasta el punto de la ruptura. Recordemos que la primera reacción de la Comisión Europea fue lenta e inarticulada y enseguida aparecieron voces críticas augurando una nueva crisis terminal para la organización y sus instituciones.

Sin embargo, este riesgo no se materializó: a medida que pasaron los meses, la urgencia de abordar los efectos mortales de la pandemia rompió tabúes anteriores (por ejemplo, sobre la posibilidad de una deuda mutualizada) y con la parálisis, reafirmando la centralidad de la Unión y sentando las bases para una mayor integración. Los efectos del virus, más allá de las consecuencias dramáticas que ha tenido en cifras de enfermos y fallecidos, ha marcado algunos aspectos positivos para la UE.

La Comisión, luego de las primeras vacilaciones, arremetió con todo tipo de acciones: aplicó un drástico plan a las farmacéuticas para restringir la exportación de vacunas contra el COVID-19 estableciendo esquemas de permisos, realizó grandes esfuerzos para coordinar las reglas que debían regir los viajes, y retiró regulación estricta para facilitar la compra de aparatos médicos, el otorgamiento de ayudas estatales, etcétera.

De manera importante, Bruselas ideó opciones para que la UE tenga un mecanismo de compra común de medicamentos. Ello implicó un gran avance para la integración europea. Lo mismo puede decirse del proyecto de una "Unión Europea de la Salud", siendo que la protección y mejora de la salud humana constituye una competencia de los Estados y donde la UE solamente ejercía, hasta ahora, una función de apoyo, coordinación o complemento según los Tratados (Alvarez, 2021).

En términos económicos, la pandemia demostró que los Estados europeos estaban en necesidad de ser "rescatados". La UE realizó un reposicionamiento con deuda para apoyar a los Estados miembros sin condicionalidad: el Instrumento "Next Generation EU"<sup>3</sup>, que se basa en un paquete de recuperación masiva y financiado a partir de la emisión de bonos a largo plazo garantizados por el presupuesto de la UE.

Este acuerdo dio señales de una Unión más unificada y de que el COVID-19 no contribuyó a su fragmentación como muchos esperaban. Por primera vez en la historia, todos los Estados miembros han avalado una deuda comunitaria para hacer frente a la crisis económica y social derivada de la

---

<sup>3</sup> Este instrumento fue presentado por la Comisión Europea en mayo de 2020 como medida excepcional para hacer frente a la situación de emergencia económica en los Estados Miembros. Se encuentra dotado de 750.000 millones de euros, de los cuales el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es uno de los pilares fundamentales porque ofrece dinero a fondo perdido (subvenciones) y préstamos por un valor de 672.000 millones de euros. El paquete debería constituirse en el impulso central para superar el impacto de la crisis del COVID-19 (Alvarez, 2021).

emergencia sanitaria. Hasta aquellos que señalan el inmovilismo endémico de la UE reconocen que la estrategia de mutualización de la deuda es inédita para el bloque.

Si hay algo que esta pandemia permitió fue, justamente, que las instituciones europeas aumentaran y ampliaran sus atribuciones, esta vez en materia financiera y sanitaria. La UE ha tenido una relativamente “buena pandemia” desde la perspectiva de la integración: definida por la expansión de su rol a instancia de los Estados miembros; delineada por los grandes cambios en presupuesto y en objetivos futuros (Alvarez, 2021).

El ataque ruso a Ucrania el 24 de febrero de 2022 (24-F) puso de nuevo en cuestión la vigencia y el significado de los compromisos de los países miembros y de la naturaleza del proyecto de integración europeo. Tal como lo expresaba la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, la invasión rusa de Ucrania es un punto de inflexión, un momento “parteaguas” (*watershed*, en inglés) (Comisión Europea, 2022).

Las implicaciones geoestratégicas y defensivas son trascendentales, como también lo es el desafío energético que ha hecho brotar la guerra y que tiene efectos directos y perniciosos en la vida cotidiana de los europeos (El País, 2022). La guerra de Ucrania ha sido “un despertar de las conciencias” según el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell, y ha hecho desaparecer muchos tabúes que postergaron la transformación de la seguridad y la defensa europeas por décadas. La UE aplicó sanciones sin precedentes y proveyó un apoyo masivo a Ucrania, incluyendo, por primera vez, la financiación de la entrega de equipos militares a un país atacado (Borrell, 2022).

La realidad es que en las semanas siguientes al 24-F la organización avanzó más en torno a la seguridad y defensa europeas que en las últimas décadas. Del mismo modo, los planes para finalizar la excesiva dependencia energética europea de Rusia han protagonizado los debates en Bruselas y en las demás capitales europeas, y han ido cristalizando un nivel de madurez importante. Destaca la estrategia progresiva para reducir al mínimo la compra del petróleo de Moscú hasta llegar a cancelarla con el tiempo. Más aún, respecto de la cuestión del gas, el propósito de Bruselas de racionar y compartir el gas disponible de los 27 Estados miembros, –si Putin sistematiza el corte de suministro–, constituye una opción federalizadora relevante (El País, 2022).

Incluso, no solo es la profundización del proceso una consecuencia tangible del conflicto en Ucrania, sino que su ampliación también puede verse activada. El 7 de marzo de 2022 el Consejo de la UE respondió rápida y positivamente a la solicitud de Ucrania, Moldavia y Georgia de entrar en la UE al solicitar a la Comisión Europea que dé su opinión al respecto. Más allá

de que este haya sido más bien un mensaje político, no deja de ser trascendental el hecho de que los 27 Estados miembros abran la puerta del bloque a países tan cercanos a Moscú.

En resumen, si durante la crisis del euro o la crisis de refugiados no se alcanzaron soluciones comunes ambiciosas, sí se obtuvieron contra la recesión provocada por la pandemia, como fue la mutualización del endeudamiento mediante eurobonos. Es en esa misma línea que el conflicto en Ucrania debería impulsar la salida a través de iniciativas colectivas de consideración para revisar sus estrategias geoestratégicas y energéticas.

Es probable que la pandemia y la guerra en Ucrania se transformen en crisis "buenas" para el avance y la profundización de la integración europea. Sin olvidar el sufrimiento humano que ambas situaciones generan –y seguirán generando por un tiempo–, los aprendizajes que dejan se vuelven esenciales para que la UE esté mejor preparada para desafíos venideros, afrontando reformas reales y poderosas que permitan que los europeos se sientan seguros en ella y crean en la misma como la llave para su prosperidad, en el futuro, pero también en el presente.

### Referencias bibliográficas

Alvarez, M. Victoria (2020) Introducción, en: Alvarez, M. Victoria y Cabeza, Marta (comp.) *La Unión Europea y el COVID-19: pandemia global, respuestas nacionales, ¿soluciones europeas?*, Rosario: UNR, pp. 3-8.

Alvarez, M. Victoria (2021) Introducción: la Unión Europea atraviesa las olas de un coronavirus que deja lecciones negativas y positivas, en: Alvarez, M. Victoria y Cabeza, Marta (comp.) *La Unión Europea y el Covid-19: las sucesivas olas y la recuperación de la "normalidad" (2020-2021)*. Segundo informe, Rosario: UNR, pp. 4-9.

Alvarez, M. Victoria y Ramos, Hugo (2018) La integración en el marco del MERCOSUR y la Unión Europea: lecciones a la luz del neofuncionalismo y del intergubernamentalismo, *Studia Politicae*, nº 46, diciembre, pp. 103-136.

Borrell, Josep (2022) Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania. Le Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>

Comisión Europea (2022). Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine. 27 de febrero. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441)

- Eilstrup-Sangiovanni, Mette (ed.) (2006) *Debates on European Integration. A reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- El País (11 de mayo de 2022) Momento europeo. Editorial. 11 de mayo. <https://elpais.com/opinion/2022-05-11/momento-europeo.html>
- Lefkofridi Zoe y Schmitter, Philippe C. (2014), Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis, *European Political Science Review*, pp. 1 – 20.
- Sanahuja, José Antonio (2012), Las cuatro crisis de la Unión Europea, en Mesa, Manuela (coord), *Cambio de ciclo: crisis, respuestas y tendencias globales. Anuario 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-84.
- Schmitter, Philippe C. (1970) A Revised Theory of Regional Integration, *International Organization*, Vol.24, No 4, pp. 836-868.
- Schmitter, Philippe C. (2014) The Crisis of the Euro, the Crisis of the European Union and the Crisis of Democracy in Europe, en: Jody Jensen, Ferenc Mészlivetz (eds.), *Reframing Europe's Future Challenges and failures of the European construction*, Londres: Routledge, pp. 181-188.



**TWITTER - INSTAGRAM**

@cipei\_unr

**FACEBOOK**

@cipei.unr

**MAIL**

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

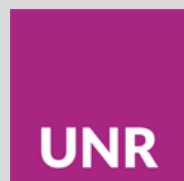
**WEB**

www.cipei.unr.edu.ar



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario