

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 37/2007

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal (U. Deusto, Bilbao)
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras (U. Deusto, Bilbao)
Secretario: José Ramón Canedo (U. Deusto, Bilbao)
Administrador: Francisco Rodríguez (U. Deusto, Bilbao)
Consejo de redacción: Francisco Aldecoa (U. Complutense, Madrid)
Javier Bilbao (U. País Vasco, Bilbao)
M.ª Jesús Cava (U. Deusto, Bilbao)
Félix Echevarría (Bufete Echevarría Portell, Barakaldo)
Fernando García de Cortázar (U. Deusto, Bilbao)
J. Carlos García Gallego (Tribunal Económico Administrativo
Regional del País Vasco, Bilbao)
Laura Gómez Urquijo (U. Deusto, Bilbao)
Beatriz Iñárritu (U. Deusto, Bilbao)
José Martín y Pérez de Nanclares (U. La Rioja, Logroño)
José Palacio (TJCE, Luxemburgo)

Administración y suscripciones:

Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao
Tfno.: 944 139 284 Fax: 944 139 284 Email: estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción:

2 números año:
Zona euro 32 euros (IVA incluido)
Otras zonas..... 43 dólares

Número suelto:
Zona euro 18 euros (IVA incluido)
Otras zonas..... 26,50 dólares

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria, tanto por la mayoría de sus autores y lectores como por su estilo, especializada en el estudio de temas jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos relativos al proceso de integración europea.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Patrimonio, Catastro y Asuntos relacionados con la Unión Europea, del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Revista

Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

1. **Contenido.** La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.
2. **Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos, escritos en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea o en euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en papel al Instituto de Estudios Europeos (a la atención del Director de la Revista) y, también, en soporte electrónico (disquete, CD-ROM o correo electrónico) a la dirección: *estudios.europeos@deusto.es*.
3. **Formato.** En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.
4. **Normas de edición.** Las normas de edición son las habitualmente utilizadas en publicaciones científicas, tal como se recoge en las «Normas básicas para la presentación de trabajos escritos» de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto. Ejemplos:
 - a) Bibliografía
 - MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, 5.ª ed.
 - ROJO SALGADO, A., «La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35/2006, pp. 119-142.
 - DE WITTE, B., «Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order», en CRAIG, P. P. & DE BURCA, G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, University Press, Oxford, 1999, pp. 177-213.
 - b) Legislación
 - España. Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de julio de 2003, n.º 164, p. 26901.
 - Convención de 11 de abril de 1980 de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías, hecha en Viena. Instrumento de adhesión de España de 17 de julio de 1990, *Boletín Oficial del Estado*, 30 de enero de 1991, n.º 26/1991, p. 3170.
 - Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000, *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º L 338, de 23 de diciembre de 2003, p.1.
 - c) Jurisprudencia
 - Sentencia del Tribunal Constitucional (o STC) 32/1981, de 28 de julio, FJ 5.º.
 - Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984. Öztürk. Publicaciones del Tribunal Europeo, Serie A, Vol. 73.
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta) de 15 de enero de 2004, As. C-230/01, Intervention Board for Agricultural Produce/Enycloed Farming Partnership. Rec. 2004, p. 175.

5. **Proceso de publicación.** La Dirección de la Revista, con la participación y asesoramiento del Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos basándose en un doble dictamen. Los trabajos serán publicados como «Estudios» debiendo tener una extensión entre 7.000 y 15.000 palabras. Los autores de los trabajos podrán realizar la corrección de las pruebas de imprenta, si así lo solicitan, y, si en el plazo de una semana natural no se recibe su corrección, se entenderá que el autor está conforme con la impresión recibida.
6. **Copyright.** Los trabajos inéditos publicados en esta Revista podrán ser reproducidos en otro lugar con la debida referencia a su publicación original en *Cuadernos Europeos de Deusto*.

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 37/2007

Sumario

Presentación: ¿Éxito o fracaso de la UE? Conmemoración del 50 aniversario de los Tratados de Roma, M. J. CAVA	11
Estudios	
J. J. ÁLVAREZ RUBIO, Los costes de la no Europa: realizaciones concretas y retos presentes del proyecto europeo	23
J. F. BERDAH, Los orígenes de la construcción europea. De la idea europea a la Europa unida	49
E. LINDE PANIAGUA, ¿Qué queda de la Constitución europea?	73
J. A. NIETO SOLÍS, Logros del proceso de integración europea	93
J. RAMOS DÍAZ, La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa, 2000) y las políticas de Cooperación (Cotonou, 2000): ¿Preparándonos para afrontar la Globalización en el siglo XXI?	111
C. TAIBO, Una reconsideración crítica de la Unión Europea	131
R. TORRENT, ¿Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?	145
Jurisprudencia	
C. GIMENO VERDEJO y M. I. RUFES I PUJOL, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	179
Crónica	
B. IÑARRITU, Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea	193

Presentación: **¿Éxito o fracaso de la UE? Conmemoración del 50 aniversario de los Tratados de Roma**

Como todas las conmemoraciones de trascendencia histórica, la fecha del 25 de marzo de 1957 se ha convertido en una fecha de culto, pese a las objeciones, reticencias y también elogios que la Comunidad creada a partir de la firma de los Tratados de Roma ha recibido y recibe. Ha sido un tópico en exceso reiterado el hecho de que Europa se reconociera en julio de 1914 —a sí misma— como expresión de un poderío hegemónico; al igual que también lo ha sido la afirmación de que en 1945, Europa dejase de contar como verdadera potencia. La visión de lo que es Europa y debiera ser, se convierte, actualmente, en plataforma para el diálogo y el debate, donde las comparaciones y la cooperación transnacional delimita campos específicos de investigación muy activos. El análisis transversal representado a través de diversas tradiciones nacionales aborda, asimismo, lo que los anglosajones etiquetan como *new insights*. Un comentario habitual en foros dedicados a temas europeos es la creciente dinamización de enfoques novedosos que los estudios europeos presentan en este inicio del siglo XXI.

El impacto de la *metamorfosis inacabada* (Duverger, 1995:16) y las reflexiones más allá del puro tecnicismo que acompañan la comprensión y construcción del proyecto europeo, conducen en nuestro tiempo a disponer de una gama verdaderamente múltiple de interpretaciones sobre el proceso. El conocido constitucionalista francés clamaba hace ya más de un decenio, respecto del declive del sistema de valores y la pérdida de legitimidad del poder y de la sociedad europea. Hoy, la multiplicidad de matices experimentados gracias a la praxis que tiene sobre sus espaldas más de cincuenta años, no deja de ser un estimulante escenario del que extraer nuevas conclusiones empíricas. Ni la mitificación excesiva, ni la desacralización de esta experiencia histórica en Europa debieran ser los polos de referencia en el debate, pero dejando de lado cualquier adscripción de tendencia o escuela, no cabe duda que Europa es una atalaya conceptual, sumamente atractiva, en la que también las vacilaciones tienen cabida.

Los coleccionistas de frases recurrirían a la siempre repetida afirmación, atribuida a Jean Monnet: «*Nuestra Comunidad (CECA) no es simplemente una asociación de productores de carbón y de acero, sino el comienzo de la*

construcción de Europa». Pero no es sólo por este motivo que ofrezcamos una visión representativa de las experiencias acumuladas desde 1957, hasta 2007. Parece obligado, además, hacerlo así en el actual statu quo, por parte de quienes estamos interesados en todos los aspectos de la *res publica*, y más aún por quienes creemos, sinceramente, que Europa debe gestionar futuro.

Si la firma de la Carta Atlántica en Bruselas, en 1974, tuvo por lema inspirador «*Animus in consulendo liber*» (Espíritu libre para decidir), el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en el 2004, hizo suyo: «*Unidad en la diversidad*». Más allá de cualquier consideración erudita, la divisa sugiere una evolución cualitativa verdaderamente elocuente, aunque esté llena de trampantojos.

Lejanos ya los tiempos de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950), este día ha fraguado —no obstante— como una fecha-lugar de memoria indiscutible. Sin embargo, el Tratado de la CEE que se firmó en Roma, que fue ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales y entró en vigor el día 1 de enero de 1958, ha sido el instrumento mediante el cual el conjunto de la economía de cada uno sus firmantes, inició una aventura no exenta de problemas, aunque también de notables éxitos. Como es bien sabido, además de los fines económicos, la CEE —desde sus orígenes— contempló también finalidades políticas. Eran años en los que los ideales democráticos afloraban desde la lógica contextual que deseaba establecer «*las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*». Con ello se enunciaba un desideratum que, desde el propio preámbulo del Tratado de Roma apuntaba hacia un objetivo, todavía hoy inconcluso.

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto organizó sus VI Jornadas sobre la Unión Europea, del 20 al 22 de marzo de 2007, bajo el lema: «*¿Éxito o fracaso de la UE? Conmemoración del 50 aniversario de los Tratados de Roma*». Un enunciado válido, a tenor de los acontecimientos. Con anterioridad, la Facultad de Filosofía y Letras de esta Universidad, a través del equipo de investigación «La Internacionalización de los Procesos» había celebrado el 18 y 19 de diciembre de 2006, otro encuentro que contó con la presencia de diversos especialistas, con el fin de recuperar el testimonio de la experiencia transitada durante las distintas etapas acontecidas desde 1957, hasta la actualidad. La evaluación de diferentes aspectos en un marco interdisciplinar que ambas citas académicas plantearon, nos permite ofrecer en este número de la revista **Cuadernos Europeos de Deusto**, una muestra significativa de los diferentes enfoques, modelos interpretativos, variantes epistemológicas, sentido de la oportunidad y visión crítica de algunos de los expertos allí reunidos. La perspectiva desde la que se enjuicia la resultante económica, politológica, social, cultural e histórica, etc. de este largo proceso, es una *perspectiva* que metafóricamente se asemeja al concepto urbano de aquellos grandes diseños del urbanismo ruso:

geométricamente bien definido, aunque no exento de cruces y contrastes, pese a la simetría.

La composición de este nuevo Cuaderno de Estudios Europeos tiene en cuenta la necesidad de valorar con gran sentido crítico —después del transcurso de 50 años— algunos aspectos relevantes que la experiencia histórica arroja.

La lógica interna y la genealogía de temas expuestos obligan a considerar, en primer término por razones cronológicas la aportación historicista de **Jean-François Berdah**, Director del Pôle Europeen Jean Monnet de la Universidad Toulouse II-Le Mirail (Francia). La mirada del historiador, en pleno debate sobre la nueva visión historiográfica de «lo global», se dirige hacia estímulos de refresco para el pensamiento histórico. No es extraño que, en un contexto marcado por la nueva geopolítica, las rutas de la post-modernidad y el espíritu y contenido de la globalización, intensifiquen los análisis que requiere la historia europea, a partir de nuevos registros. Así, desde una concepción de historia mundial, ajena a los excesos eurocéntricos, se rescata la discusión de las particularidades acontecidas desde mucho antes de 1957. El autor de «Los orígenes de la construcción europea. De la idea europea a la Europa unida» parte de una aseveración: el proceso de construcción europea ha atravesado períodos de duda y descreimiento. Su balance histórico sintetiza una suma elocuente de fases significativas en ese fluctuante proceso que la idea de Europa acumula hasta los años 50. Respondiendo coherentemente al título de este artículo, Berdah subraya esa voluntad firme que los políticos de las generaciones de los 40 y 50 exhibieron, de no repetir errores. La ensoñación de unos Estados Unidos de Europa, ideal que pone límite al período analizado por Berdah, culmina con la visión de Salvador de Madariaga, rescatando la acción internacional que en Ginebra se había intentado implementar desde los años 20. De aquel político español me gustaría recordar una idea que oscila entre el optimismo y el escepticismo; algo que acompaña el devenir del largo proceso de construcción europea, inexorablemente. *«Esta Europa debe nacer y nacerá cuando los españoles digamos “nuestro Chartres”, los ingleses digan “nuestra Cracovia” y los italianos “nuestra Copenhague”. Cuando los alemanes digan “nuestra Brujas” y todos retrocedan con horror ante la idea de poner sobre ellas manos asesinas. Entonces vivirá Europa, porque entonces el espíritu que conduce la historia habrá pronunciado las palabras creadoras: “Fiat Europa”»*.

Enlazando tempos, el artículo va desde la síntesis narrativa a partir de la leyenda relatada por Heródoto, sobre el rapto de la hija de Agenor, rey de Tiro, para concluir valorando la herencia de los utopistas europeos (desde Charles Castel de Saint-Pierre hasta Konrad Adenauer). Se facilita al lector, sagazmente, determinados cambios y distintas concepciones europeístas que han jalonado la historia con imprimatur europeo. La conclusión respecto del

impacto de la guerra y las crisis que acompañaron en la contemporaneidad al continente, llevan al autor a plantear interrogantes sugerentes, y no es extraño en el caso de Berdah que, mostrando sensibilidad hacia movimientos sociales que crecieron en paralelo a los planes europeos de estos años, se ponga de relieve aquellos que desembocaron en el decenio de los 50, para establecer la construcción europea como una realidad tangible.

Los «Logros del proceso de integración europea» que **José Antonio Nieto Solís** (Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid) presenta, parten de la presunción de un problema hoy en debate: la separación entre los ciudadanos y las instituciones. La consideración de soluciones pendientes para problemas trascendentales ajusta también la óptica de este trabajo, que encara igualmente el futuro de Europa. Bajo el postulado de contrapeso entre logros y fracasos, el análisis del protagonismo de los distintos agentes, la identificación de resultados económicos, sociales y políticos, así como la respuesta a interrogantes de carácter metodológico que el autor desvela, desde las primeras páginas de su artículo, resultan atinadas. No se anestesia la ponderación de condiciones históricas, antes bien, el artículo se dirige a resaltar a través de ocho logros de la integración comunitaria, la definición coherente de su tesis, mediante una buena estructura narrativa. Al igual que otros autores, Nieto Solís prioriza el garantismo del marco político de paz, democracia y respeto a los derechos individuales. La voz contraria que pudiera manifestar conclusiones discrepantes con la tesis del autor sobre el marco de crecimiento económico estable que la integración ha logrado, no desmontaría en ningún caso la conclusión relativa a la reducción del margen de incertidumbre que sobre los agentes económicos ha conseguido la UE, gracias a una mayor homogeneidad. Nieto interpreta y recoge del informe *Sapir* objetivos de gran relevancia. Sus concreciones dan una lectura minuciosa a cuestiones de política económica de las que no cabe prescindir, en la estimación de logros que llegan hasta 2007. Un valor de este trabajo corresponde al sentido de equidad que se atribuye a la tradición del pensamiento histórico europeo, entendido como objetivo irrenunciable. Las hipótesis enunciadas de lo que *la no existencia de la UE* pudiera suponer para algunas regiones y países, se confirman sin el recurso del farragoso aparato estadístico, por tratarse de resultantes visualizadas en nuestra época, con evidente claridad. El utilitarismo reaparece al analizar la PAC, desde un punto de vista que descubre nuevas aristas del modus operandi de las instituciones europeas. Pero el balance exhaustivo compila, siguiendo los métodos de decisión común, la ponderación de las fases de expansión y de recesión en la construcción europea, y una cierta ironía que subyace sobre el análisis («... *porque es imposible que los economistas nos pongamos de acuerdo en algo, máxime cuando se trata de un fenómeno de tan complejas repercu-*

siones») hacen de este artículo, un ejercicio pragmático. Europa —dice el autor— es un gigante que avanza cojeando. Su ciudadanía queda retratada como razonablemente satisfecha, pero en ningún caso pasiva; de forma que en las últimas observaciones dedicadas a las ampliaciones, Nieto sugiere la deseable implementación de la capacidad informativa, respecto de los pros de la construcción europea, aunque sin eludir las necesarias reformas para seguir avanzando.

Ramón Torrent (Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-América Latina y de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional) abre desde otros parámetros una vía novedosa de reflexión sobre la naturaleza y orígenes de la crisis que aqueja al proceso de integración europea. Situándose en los años 1980 desgrana con minuciosidad cuestiones relativas al deterioro político-institucional del proceso de integración, para formular una pregunta final, llena de resonancias y que inexorablemente mira hacia el pasado, pero también hacia el futuro («*la ampliación de la Unión Europea: ¿una estrategia by default?*»). El autor advierte desde el inicio de su análisis empírico que, la Unión Europea y la ampliación no han sido diseñadas a partir de un proyecto político coherente, por lo que la desafección de la ciudadanía ha ido en progreso. Con criterio ordenado, la mecánica de esta ponencia contextualiza sus argumentos y estructura en tres partes éxitos y fracasos, de manera impecable. La ponderación y el recurso a la metáfora seduce al lector de estas páginas. Habría que subrayar de todo este largo trabajo, una visión de cercanía a los temas que su autor conoce de primera mano y glosa con conocimiento de causa. La postura personal de Torrent arroja —de manera razonada— afirmaciones muy sugerentes, no exentas de controversia, en especial cuando culpabiliza a la socialdemocracia de algunas decisiones que no pudieron llevarse a cabo en circunstancias abiertas por el régimen de Gorbachov. Su reproche a esta inacción se asigna a los partidos socialdemócratas que controlaron o participaron en los gobiernos de los estados miembros (con excepción del español) para diseñar un proyecto político que «*aprovechando los *acquis* en materia tanto de estado de bienestar como de integración europea, convirtiera a la Unión Europea y sus estados miembros en un verdadero líder de una tan necesitada transformación del mundo*».

Desde el contraste comparativo, resulta clarificadora la parte tercera de este artículo dedicada al Tratado de Maastricht y las orientaciones del Informe Delors de 1989. Contrariamente a algunas afirmaciones apresuradas, las contradicciones de ambos textos y su falta de paralelismo se someten a la lectura crítica de Ramón Torrent, quien pone el dedo en la llaga sobre capítulos conflictivos, riesgos, distanciamientos, pegas y apreciaciones que alientan un debate político muy vivo, más allá del puro encuadre o militancia europeísta. Las conclusiones que este artículo puntualiza, se refieren, entre otras, a la mediocre *performance* económica europea. La contunden-

cia con que se presentan algunos hechos confirma las tesis de este autor, apuntando hacia un mapa de situación que, de los 80 a los 90, rebasa la pura metáfora —a la que el autor es tan aficionado— para decirnos que se desdibuja cada vez más el proyecto político europeo, cuando no se considera perdido. Una afirmación, a la que habría que añadir otros considerandos, obviamente, para poder asumirla de manera tan rotunda como el autor parece hacerlo. Sin embargo, la evidencia del actual *statu quo* europeo avala su explicación de la crisis del proceso de integración con razones que, parafraseando la *teoría de la bicicleta*, debiera servir a una ciudadanía dispuesta, también, a pedalear en ella.

Juan José Álvarez Rubio (Secretario General de Eurobask) en su ponencia «Los costes de la no Europa: realizaciones concretas y retos presentes del proyecto europeo» afronta ante el desconcierto institucional, tras el bloqueo del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, un balance de los aspectos positivos que ha supuesto la construcción europea. El sugerente título de este trabajo transita desde la firma del año 1957, hasta lo que se califica como «*una magnífica realidad: una Unión Europea que engloba a casi 500 millones de habitantes y a 27 estados*». En un texto bien compactado por reflexiones de talante humanista, se reclama un pacto constitucional europeo, respetuoso con todos los derechos fundamentales y que otorgue protagonismo real a personas y organizaciones de la sociedad civil. Sin mostrarse ajeno a los desaciertos que el proceso ha podido acumular, su postura revela un razonable optimismo, favorable a los desafíos «*más ilusionantes de toda su historia*».

El autor advierte que el debate en el que está dispuesto a participar, se formula sin excesiva carga doctrinal. Pero su prospección jurídico-institucional visualiza datos muy representativos de las verdaderas dimensiones que la Unión ha conseguido hasta su actual *statu quo*. Así, se destacan innovaciones importantes de los procesos a los que pasa revista. Álvarez Rubio se decanta favorable, también, por la necesidad de un nuevo tratado que module y afiance el futuro europeo.

Resulta asimismo aportación interesante el recuerdo histórico que condensa en pocas páginas respecto del papel desempeñado por Eurobask (Consejo Vasco del Movimiento Europeo), constituido formalmente el 1 de febrero de 1951, en la Delegación del Gobierno Vasco en el exilio. Los 50 años de historia del Movimiento Europeo en Euskadi, celebrados en 2001, vienen a resaltarse como muestra indiscutible de una vocación y bagaje político que, para quien ostenta la secretaría de Eurobask en la actualidad, parecen lógicamente esenciales. El rol histórico que el Movimiento ejerció en política nacional e internacional enlaza con otras reflexiones de historia política que vinculan, a juicio de este autor, los destinos de Europa y los destinos del País Vasco. Muy especialmente en el capítulo relativo al papel

de las regiones, consideradas agentes activos en este acercamiento al proceso de integración.

Con indiscutible precisión, Juan José Álvarez Rubio extrae interesantes apreciaciones a partir de lo innovado por el texto constitucional. Su perspectiva jurídica en torno al futuro tratado europeo recoge —demostrando su condición de experto jurista en derecho internacional privado— la novedad de la comunitarización de esta disciplina jurídica y del derecho de familia. Los resultados legislativos a los que se refiere, ofrecen asimismo un abanico de temas cuyo alcance jurídico se expone con suficiencia. Baste su lectura directa para comprender la relevancia de estas innovaciones jurídicas, que no deben observarse con los anteojos de una lectura desdeñosa.

Cuando de forma ineludible se atiende a la vía muerta en que se encuentra el Tratado, la postura de este autor —a diferencia de otros que también forman parte de este monográfico— reúne cuatro grandes orientaciones en las que identificamos un lugar común, de talante constructivo. Concluido este trabajo al calor del texto elaborado por la presidencia alemana, durante los meses del ejercicio 2006, los doce ámbitos materiales y competenciales glosados, llevan a finalizar con reflexiones partidarias de salvaguardar el texto y la fuerza jurídica vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales. Al igual que otros especialistas en derecho comunitario, Álvarez Rubio formula una pregunta que supone el gran reto a corto plazo que tenemos por delante: «¿Llegaremos al 2009 con los deberes de ratificación cumplidos en todos los estados?». Su respuesta, como la de muchos otros europeístas convencidos, se decanta lejos de cualquier resonancia fatalista, por una recomendación correctiva, que no es otra, sino salir de la crisis institucional y tomar impulso para seguir avanzando.

Implementar Europa requiere, no obstante, como el propio autor señala, de algo más que buenos deseos, pero la historia demuestra que ningún proceso de avance colmataría sus postulados dando simplemente pasos atrás.

El conocido profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid, **Carlos Taibo** en «Una reconsideración crítica de la Unión Europea» cuestiona la existencia de un déficit democrático registrado en el terreno político, la eterna discusión sobre los límites de Europa y otros aspectos que forman parte de la postura tópicamente calificada como euroescéptica. Su consideración crítica apela a un debate sin medias tintas y eufemismos. Desde su habitual tono de denuncia, subraya la invención de una tradición europeísta que valora de forma sui géneris las aportaciones de la historia «selectiva» que —a su juicio— se convierten en «*palimpsestos de una comunidad cultural europea esencial*». Si bien se ha usado y abusado de una historia a la carta, en éste como en muchos otros temas, cabría recurrir al planteamiento de otra historiografía que considera de modo bien distinto —hoy— los elementos de la herencia compartida que el autor dis-

crimina. La selección de los aspectos en los que Taibo basa el registro de su visión crítica, tienen una semiótica que, desde la facilidad narrativa que le caracteriza, destila un mensaje de denuncia, cuando menos, transparente en su intención. Su sinceridad le lleva a trasladar bajo el epígrafe «¿*Un capitalismo social?*» el discurso anti-universalización del patrón norteamericano, y el temor del rediseño de un muro que acreciente distancias y reduzca flujos de relación. Como no podía ser menos, la visión social de la tesis de Taibo desmonta el aparato de buenas intenciones, con contundencia, y glosa el proyecto de la Europa fortaleza desde la manera inequívoca con que ha tratado en numerosos artículos, igualmente, la nueva estrategia de estas relaciones externas de la UE. Cabe observar que la afirmación rotunda que Taibo manifiesta al referirse a la subordinación de Bruselas para con Washington, podría recibir respuestas distintas a las del autor. Sin entrar en controversia, su convicción respecto de nulas alternativas que desmonten la «*defensa franca de intereses*», remite de nuevo a esa Europa de los mercaderes que, a tenor de la globalización, parece destinada a entenderse con quienes intervienen en el juego general de las relaciones internacionales. Y para bien o para mal, como es sabido, los actores internacionales se han multiplicado en 2007 suficientemente como para no remitirse únicamente a una supeditación unidireccional (la de los Estados Unidos). El artículo, coherente desde su postulado esencial, enuncia y denuncia con criterio certero —en cualquier caso— los riesgos que el capitalismo mantiene en nuestro tiempo. El *limes* de Europa con otras realidades geográficas deviene, en sus últimas consideraciones, hasta la conclusión relativa a la incapacidad para reproducir de manera cabal el modelo canónico de la UE y sus «*saludables atributos*».

«¿Qué queda de la Constitución Europea?» es la interrogante que formula **Enrique Linde Paniagua** (Profesor de Derecho Administrativo de la UNED) intentando comprender las claves de la construcción europea, para resolver la hipótesis de si la Constitución Europea es o no una fase más del proceso constructivo iniciado en 1951, si supone una inflexión, el inicio de una etapa de decadencia o nada de lo indicado anteriormente. Partiendo de la presunción de que «*la reflexión y la duda son la sustancia misma de la europeidad*» sus conclusiones responden a la evaluación de las expectativas logradas en estos 50 años de los Tratados de Roma. Desde el inevitable itinerario histórico que afronta el escenario de guerra y de posguerra, las reflexiones de este trabajo asumen de forma personal y con calidad narrativa evidente, un tono altamente divulgativo. Los acontecimientos a los que recurre selectivamente, para arribar a la pregunta de si la Constitución Europea supuso una etapa más, ofrecen una crónica interesante que disecciona el carácter y naturaleza de la misma. A los conocidos aspectos concernientes al Tratado Constitucional que el autor ha analizado en otras publicaciones, se unen nuevos argumentos clarificadores que depuran la entidad de la Carta.

Bajo el impactante epígrafe «*Olvidarse del Tratado Constitucional*», aporta una visión original sobre esta alternativa y, de manera clara, se decanta en sentido negativo. «*Para los ciudadanos de los 18 estados miembros que la han ratificado podría parecer una claudicación intolerable*». Tal afirmación va acompañada de un razonamiento que se acoge a los mecanismos europeos, asumidos como regla, y que son expuestos por este experto en Derecho Administrativo, a nuestro parecer, certeramente. Eludiendo mitificaciones que pudieran hacer del Consejo de Laeken una alternativa viable, la opinión que aquí se ofrece, valora riesgos —perfectamente comprensibles para el ciudadano de a pie bien informado— sobre el escenario en que el derecho de la Unión actúa «*asediado por innumerables manifestaciones intergubernamentales que terminarían ahogando y marginando a la Unión*». Ante los riesgos de fractura y de división, el artículo manifiesta una opinión que evalúa riesgos, demanda claridad y flexibilidad, pero aconseja la exclusión de la exigencia de unanimidad, para el futuro.

Sin cuestionar las razones por las cuales el autor propone un cambio de sistema, hay que destacar que su tesis apuesta por el de mayorías para la firma, ratificación y entrada en vigor de los tratados. Ni que decir tiene, este punto de vista expuesto de forma inteligible, no está exento de contestación. Pese a todo, se decanta por este salto cualitativo que transitaría —como su mismo autor dice— hacia un modelo de organización federativa. Nuevos retos que condensa en una serie de preguntas —sin duda abiertas al debate y a la reflexión— que la ciudadanía participativa de esta compleja Europa deberá responder. Al tiempo, ese futuro que se nos presenta a todos aquellos creyentes del proyecto europeo, nos lleva a recordar en última instancia el pensamiento de Denis de Rougemont, parafraseándolo y proyectándolo al siglo XXI: «*La vocación de Europa consiste en unir a sus pueblos según su verdadero carácter, que es el de la diversidad y en las condiciones del siglo XX, con el fin de abrir al mundo el camino que busca la vía de las libertades organizadas*».

Javier Ramos Díaz (Investigador de la Universidad Pompeu Fabra) cierra este volumen 37 con el sugestivo tema: «La estrategia para el desarrollo económico y social (Lisboa, 2000) y las políticas de cooperación (Cotonou, 2000): ¿preparándonos para afrontar la globalización en el siglo XXI?». El largo título vuelca coherentemente dos elementos sustanciales del tema sobre el que escribe este experto en salud laboral. Tras 50 años de construcción europea «hacia dentro» como explica el propio autor, es momento de mirar «hacia fuera» y desarrollar un modelo económico que priorice lo sustancial dentro y fuera de Europa. Ramos Díaz sitúa su horizonte en el nuevo siglo y pone énfasis en los cambios de estrategia que vengan alentados o requeridos por la globalización.

Desde una lectura no menos crítica que la que exhiben algunos de los análisis que le acompañan en este volumen, considera el predominio del

pensamiento económico liberal como responsable de la realidad económica actual. Su balance respecto de las políticas económicas europeas desde el 2000 ofrece selectivamente datos sin duda alguna interesantes. Esta narrativa que describe algunas decisiones *ab intro*, muchas veces imperceptibles para el ciudadano europeo pese a la imagen que los media ofrecen de la política europeísta en circunstancias puntuales, resulta útil para el especialista y el lego en la materia. Sus interrogantes, cuestionando los objetivos de la estrategia, ponen de relieve muy distintas facetas de la política económica, pero quizás su trabajo no agota esa dimensión sobre la que plantea básicamente algunas reflexiones inconclusas.

En cuanto a «La política de cooperación europea: ¿el cuarto pilar de la gobernanza económica europea?» que define la segunda parte de su trabajo, subraya prioritariamente sus convicciones de política social. Esas políticas específicas por las que el autor clama, aspiran a la promoción económica pero fundamentalmente a la reducción de la pobreza. Del Convenio de Yaundé (1964) a Cotonou (2000) las medidas adoptadas en sustitución del Acuerdo de Lomé (1975-2000) se presentan como garantistas de la dimensión política de los asociados y de la concesión de responsabilidades a los estados ACP. Países destacables en razón a su situación de pobreza. Lo cual les hace en alto grado, como subraya el autor, dependientes del mercado y la ayuda europea.

El artículo concluye destacando la falta de resolución global y la estrategia del «justo retorno» por parte de los gobiernos nacionales. Una conclusión crítica que enlaza con otras facetas no menos dudosas que yugulan algunos de los mejores principios de política que la UE sostiene teóricamente. La conclusión última es negativa ya que el autor insiste en que no parece que estemos preparándonos para afrontar con éxito los retos de la globalización. El modelo social europeo pierde calidad y coherencia. Por todo lo cual Ramos Díaz se muestra, eso sí, favorable a encauzar un discurso que «tenga en lo global y lo social dos pilares de referencia fundamentales».

No puedo concluir sin antes agradecer al Instituto de Estudios Europeos y a Nicolás Mariscal, Director de esta publicación, que se me haya confiado la edición y coordinación de este n.º 37, cuyo *leitmotiv* realiza el sentido histórico de algo más que una efeméride. Gracias a los especialistas aquí reunidos, se confirma una línea de investigación interdisciplinar, cuyo interés estriba en que recoge interesantes facetas relativas al proceso europeísta abierto desde 1957, todas ellas complementarias desde la diversidad y el sentido crítico.

MARÍA JESÚS CAVA MESA

*Catedrática de Historia Moderna y Contemporánea
Universidad de Deusto*

Estudios

Los costes de la no Europa: realizaciones concretas y retos presentes del proyecto Europeo

Juan José Álvarez Rubio

Catedrático Derecho Internacional Privado, UPV/EHU

Secretario General de Eurobask

Sumario: 1. Consideraciones Introdutorias.—2. Evolución histórica de la construcción europea y el papel desempeñado por EUROBASK.—3. El reto presente: valoración del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. 4.—Prospección jurídica en torno al futuro Tratado Europeo.

Resumen: Ante el desconcierto institucional que caracteriza a la Unión Europea tras el bloqueo del proceso de ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, y conmemorando la firma, hace cincuenta años, del Tratado de Roma de 1957, es preciso hacer balance y reflexionar sobre los aspectos positivos que el avance de la construcción europea ha supuesto para los 27 Estados que integran esta compleja entidad supranacional, y cuyo andamiaje debe ser necesariamente renovado para garantizar el dinamismo y la agilidad en la toma de decisiones que requiere el contexto de un mundo globalizado y en que la UE debe ser capaz de responder a los retos que tal globalización mundial implica, ad intra y ad extra.

Palabras clave: Construcción europea; crisis institucional; avances y retos; balance y costes de la No Europa.

Abstract: *This paper focuses on two issues. On the one hand, it deals with the institutional confusion that has characterised the European Union since the blockade of the ratification process of the Treaty through which a European Constitution should have been instituted. On the other, it addresses the commemoration of the signature, fifty years ago, of the 1957 Rome Treaty. Indeed, it is necessary to assess the outcomes and reflect about the positive aspects that the advance of the European construction has meant for the 27 members that integrate this complex supranational entity. The scaffolding of this entity must necessarily be updated in order to guarantee dynamism and agility in the taking of decisions required by the context of a globalised world in which the EU must be able to respond to the challenges implied by such world globalisation, ad intra und ad extra.*

Keywords: *European construction; institutional crisis; advances and challenges; weighing up and costs of the No Europe.*

1. Consideraciones Introductorias

1. El 25 de Marzo de 1957 se constituyó por iniciativa de los seis Estados fundadores la Comunidad Económica Europea. Fue concebida como un proyecto de paz y libertad al finalizar la Segunda Guerra Mundial, que había asolado el continente. Tras cincuenta años de cooperación, solidaridad y trabajo en común, aquella utopía de unificar pacíficamente el continente se ha convertido en una magnífica realidad: una Unión Europea que engloba a casi 500 millones de habitantes y 27 Estados.

La construcción de esta Europa unida está resultando una tarea compleja y apasionante, no exenta de enormes dificultades y obstáculos, tal y como sucede en el momento actual. Las sucesivas ampliaciones de la UE plantean importantes retos económicos y políticos, por la diversidad de tradiciones democráticas y formas de entender Europa, pero el éxito es indudable: se han borrado las dramáticas cicatrices de las guerras del s. XX y se ha reunificado el continente.

A su vez, el rechazo a la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda ha sumido a Europa en una crisis que está suscitando en realidad un sugerente y positivo debate sobre el futuro de Europa y sus límites. Este período de reflexión, tal y como ha sucedido con anterioridad, deberá culminar con un renovado impulso a la construcción europea, poniendo fin a la crisis de identificación de la ciudadanía con el proyecto europeo¹.

Vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia, provocada por una nueva realidad globalizadora emergente. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de ese complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos. La Unión Europea es, por ello, la respuesta de estabilidad política, prosperidad económica, solidaridad y seguridad a las inquietudes y convulsiones que genera la globalización.

2. A pesar de los desencuentros puntuales y los momentos de estancamiento, la Unión Europea viene configurándose como un proyecto de paz, libertad y justicia social, como una defensora de la multilateralidad y del diálogo entre culturas en los escenarios políticos mundiales, como un espacio de bienestar y compromiso social que apuesta por la cooperación con los países más débiles y como una líder mundial en la lucha contra el cambio climático. Por todo ello, es prioritario que la Unión Europea asuma un

¹ Sobre el particular, vid., S.Sanz Caballero, «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», AAVV, *La Constitucionalización del proceso de integración Europea*, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pp.273-289.

mayor protagonismo como actor global en el escenario internacional, más allá de la acción de sus Estados miembros.

Europa debe basarse no tanto en criterios de poder económico o militar, sino en la profundización de la cultura, la educación, la solidaridad, los valores democráticos y los principios que inspiraron la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Historia demuestra que aquellas instituciones o estructuras que han basado su poder en una relación exclusiva de superioridad o dominio han terminado por fenecer tarde o temprano. Por el contrario, los ideales y los valores terminan calando lenta pero inexorablemente en la sociedad, generando un vínculo indestructible con el progreso de la humanidad.

3. Así como el Renacimiento fue capaz de alumbrar un nuevo humanismo, del mismo modo que la Revolución Francesa supo elevar al ser humano a la condición de ciudadano libre, Europa debe responder a los retos del siglo XXI con valentía y de forma innovadora. En estos tiempos de incertidumbre, Europa se encuentra en una situación inmejorable para impulsar a escala mundial una nueva organización social y política basada no ya en intereses, sino, sobre todo, en valores. Nunca había coincidido en un espacio geográfico tan reducido un desarrollo socioeconómico, una consolidación democrática y una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en la Unión Europea.

Por primera vez comienza a ser una realidad en el continente europeo la convivencia pacífica y respetuosa de religiones, lenguas, culturas, instituciones, costumbres y tradiciones muy variadas. Una diversidad que está alcanzando en el momento actual, y como consecuencia de los procesos migratorios, una intensidad realmente extraordinaria que debemos valorar positivamente como factor de dinamismo, ya que contribuirá a enriquecer y fortalecer la identidad europea.

Necesitamos un pacto constitucional europeo respetuoso con todos los derechos fundamentales y que otorgue un protagonismo real tanto a las personas y organizaciones de la sociedad civil europea como a las entidades que conforman esa realidad plural y diversa que es Europa.

En los albores del siglo XXI Europa se enfrenta a uno de los desafíos más ilusionantes de toda su Historia: construir un nuevo modelo de convivencia política, una nueva forma de democracia que, más allá de la mera yuxtaposición de los sistemas políticos actuales, sea capaz de acoger y desarrollar una nueva sociedad basada en la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia social, la diversidad y el desarrollo sostenible.

4. Sumidos en un contexto de desconcierto institucional respecto al futuro andamiaje institucional de la Unión, tras el proceso de debate abierto en el seno de la sociedad y de las instituciones comunitarias para decidir cómo reencauzar la vía muerta en que se encuentra el Tratado por el que se

instituye una Constitución para Europa y cómo solventar la crisis de identidad europea, es preciso reflexionar, ante la efeméride de los cincuenta años de la firma de los Tratados de Roma de 1957, sobre *los costes de la No Europa*. Trataré de aportar reflexiones para el debate sin una excesiva carga doctrinal, en la confianza de que sólo si revisamos con objetividad los logros alcanzados en estos cincuenta años de aventura Europeo/Comunitaria será posible sentar las bases que hagan posible la superación de la crisis institucional y de falta de liderazgo que en estos momentos caracteriza a Europa.

Y para ello es preciso aportar pautas que permitan definir un concepto de *ciudadanía europea* y profundizar en la transmisión de unos auténticos valores europeos que, como sociedad, nos ayuden a superar cierto europeísmo o euroescepticismo imperante en las élites tecnócratas que dirigieron, sin excesivo entusiasmo en su difusión, hitos claves en la historia del proceso de construcción europea, tales como la ampliación a 25 Estados de la UE, materializada en mayo del 2004 (ahora ya 27 Estados, tras la entrada en el «club» Comunitario de Bulgaria y Rumanía, en enero de 2007) o el intento —loable, sin duda, y que necesariamente hemos de retomar como sociedad europea— de constitucionalización del marco institucional Comunitario.

Entre el ruido de fondo de tanto debate, nunca estéril, comienzan a atisbarse reflexiones sugerentes, y que permiten, en primer lugar, diagnosticar qué ha sucedido para que esa brecha entre la ciudadanía y las instituciones comunitarias haya alcanzado tales críticas dimensiones; y en segundo lugar, formular una suerte de prospección jurídico-institucional sobre el *iter* a seguir para retomar la senda de constitucionalización antes señalada.

5. Y este deseo de finalizar con éxito el proceso no es sin más un capricho intelectual de los impulsores de esta nueva etapa. Queda unida a una filosofía de mayor transparencia, de cercanía al día a día y a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos europeos, plasmada en el denominado Plan «D» (Democracia, Diálogo, Debate) lanzado por la Comisión Europea en octubre de 2005, que avanzó tres grandes temas de reflexión:

- El desarrollo y la evolución económica y social de Europa (y en particular, el debate acerca de los valores comunes que inspiran el modelo social europeo),
- La percepción de la UE y sus funciones (profundizar en un discurso que ponga de manifiesto las ventajas concretas que aporta la pertenencia a la UE), y
- La reflexión pendiente sobre las fronteras de Europa y su papel en el mundo.

Se menciona con frecuencia la ausencia de conexión o el distanciamiento existente entre las instituciones Comunitarias y los ciudadanos

Comunitarios, destinatarios al fin y al cabo de su actividad. Como es sabido, la Comisión Europea aprobó un plan orientado hacia el acercamiento al ciudadano para tratar de vencer el europesimismo y tratar de ganar su colaboración; y en particular propuso, ante la incertidumbre sobre el futuro jurídico-normativo del Tratado constitucional, la creación de una Carta de los Derechos de los europeos, así como la adopción de iniciativas que mejoren la toma de decisiones en los asuntos relacionados con la libertad, la seguridad y la justicia: la clave (cabe anticipar) es superar la regla de unanimidad, que bloquea con frecuencia iniciativas que permitirían al ciudadano europeo «visualizar» la idea y las ventajas de pertenencia a la UE.

En idéntica orientación se ha pronunciado el Parlamento europeo, siendo receptivo al nítido mensaje que deriva de las periódicas encuestas realizadas a nivel europeo: el ámbito de la libertad, seguridad y justicia debe potenciarse, para restablecer la confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones Comunitarias: hay que transferir todo este estratégico sector al primer pilar, a una plena Comunitarización.

Este auténtico reto o desafío institucional ya lo recogía el Tratado de Maastricht (1992), pero fue en octubre de 1999, en una cumbre especial en Tampere (Finlandia)², cuando los líderes de la UE abordaron realmente este asunto. Se pusieron de acuerdo en una serie de pasos específicos para hacer de la Unión un espacio único de libertad, seguridad y justicia.

Ello supone garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos de Europa y dar un trato justo a los ciudadanos no pertenecientes a la UE que residen legalmente en Europa. Implica también una política coordinada de asilo e inmigración, la emisión de visados y la gestión de las fronteras exteriores de la UE, y en la práctica exige una estrecha colaboración entre fuerzas nacionales de policía, funcionarios de aduanas y de inmigración y los tribunales.

La libertad y la justicia son muy valoradas por los europeos, y constituyen piedras angulares de la Unión. Los países de la UE están firmemente comprometidos con la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Pero la libertad y la justicia sólo pueden disfrutarse plenamente en un entorno de seguridad. Ésta es la razón por la que los Go-

² A partir del Consejo Europeo de Tampere, cada semestre se presenta una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominada «Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea». Los documentos de referencia son los siguientes: COM (2000)167 final de 24.3.2000; COM(2000) 782 final de 30.11.2000; COM(2001) 278 final de 23.05.2001; COM(2001) 628 final de 30.10.2001; COM(2002) 261 final de 30.05.2002; COM(2002) 738 final de 16.12.2002; COM(2003) 291 final de 22.05.2003; COM(2003) 812 final de 30.12.2003.

biernos de la UE están decididos a garantizar la libertad, la seguridad y la justicia para todos dentro de las fronteras de la Unión.

6. Tal y como acertadamente subraya el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo (DOCE de 17-3-2006), hay que anticiparse a las disposiciones del Tratado constitucional sobre la vida democrática de la Unión, desarrollando una democracia participativa sustentada en dos pilares: diálogo civil y diálogo social reforzado en Europa. Es preciso adoptar medidas concretas para lograr una mayor participación directa de los ciudadanos en el proceso político a escala de la UE y materializarla mediante una propuesta normativa encaminada a reforzar jurídicamente el derecho de iniciativa de los ciudadanos europeos.

Ahora es más importante que nunca desarrollar el concepto de ciudadanía de la UE como una ciudadanía activa, y, como señala también en otro reciente Dictamen el propio CES Europeo (2006/C 65/22) ha de ser una ciudadanía de mayor calidad, más abierta, igualitaria e integradora, sin ninguna discriminación³.

La clave radica en lograr un balance equitativo y adecuado entre las tres dimensiones (libertad, seguridad y justicia) para no dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión⁴.

La proyectada Constitución Europea (ahora en proceso de obligada «hibernación» jurídica) profundizaba de forma positiva en estas líneas de actuación. Cabe recordar que la Parte II de la Constitución representaba una especie de «Tratado» dentro del propio texto, al consagrar en siete Títulos (Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones Interpretativas), una protección reforzada, y jurídicamente vinculante, para los ciudadanos europeos y para toda persona con domicilio o residencia en un Estado de la Unión.

En efecto, y como luego será comentado, el Tratado Constitucional procedió, siguiendo la propuesta sometida por la Convención para el Futuro de Europa, a la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la

³ En tal sentido, vid. J.C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SANCHEZ LORENZO, *Derecho Internacional Privado*, 3.^a Ed., 2004, p.43, al señalar que el DIPr. Institucional presenta unos límites *ratione materiae*, que vienen dados por las propias libertades, políticas y objetivos que diseñan el mercado interior, para cuyo establecimiento y funcionamiento se reserva la política de aproximación y armonización jurídica y de cooperación jurídica en materia civil, tal y como se desprende del tenor del artículo 65 («en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior»), y un segundo límite que viene dado por el alcance del principio de subsidiariedad.

⁴ Vid., J.R. BENOETXEA, «Informe sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía europea en el Tratado constitucional», AAVV, *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, Eurobask, 2005, pp.17-23.

Unión en la parte segunda del Tratado Constitucional. De este modo los derechos reconocidos en dicha Parte II adquirirían fuerza jurídica plena y se integrarían plenamente en el Derecho de la Unión (I-9), superando su mero valor interpretativo.

Ello constituía a mi juicio la innovación más importante del nuevo Tratado, junto con la previsión de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que implica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podría fiscalizar la actuación de la UE, incluido su Tribunal de Justicia, desde la perspectiva de los derechos reconocidos en el Convenio.

7. En materia de la antes citada ciudadanía de la Unión, la Constitución Europea dispone, conforme a los precedentes normativos, el derecho de los ciudadanos a circulación y residencia dentro de la Unión según el derecho derivado, a la protección diplomática y consular, al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas; el derecho de ciudadanos y de personas con residencia o domicilio social en la Unión a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones⁵.

Es cierto que el obligado paréntesis de reflexión no afecta, por fortuna, al progresivo avance (para el que existe base jurídica suficiente con los Tratados vigentes)⁶ de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida su dimensión exterior. Pero debe profundizarse necesariamente en ese camino de codificación de los derechos y valores fundamentales que la UE debe preservar, promover y hacer respetar.

Debe recordarse que la Comisión Europea ha situado dentro de su Plan de Acción la defensa y garantía de los derechos fundamentales y la ciudadanía como la primera de las diez prioridades para el desarrollo en los cinco años venideros de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el denominado «Programa de La Haya».

El pleno desarrollo de una auténtica ciudadanía europea plantea la necesidad de eliminar los obstáculos que aún persisten para el ejercicio de derechos que ya están definidos, tales como la libre circulación de personas en la UE o el pleno ejercicio del sufragio activo y pasivo en elecciones locales y europeas, que debería servir como vía para la integración de los inmigrantes de terceros países que residen de forma estable en la UE.

⁵ Vid., en particular, Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «La Constitución Europea: Un análisis desde el Derecho Internacional Público», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, UPV/EHU, Bilbao, 2006, pp.17-85.

⁶ En tal sentido, A. BORRAS RODRÍGUEZ, «Significado y alcance del espacio judicial europeo en materia civil: Hacia la reforma del Título IV TCE», *Noticias UE*, n.º 225, octubre 2003, pp.11-20.

Y ante el «parón» del proceso Constitucional, el resultado de los referendos en Francia y Holanda ha demostrado el fracaso de los Estados y de las instituciones europeas a la hora de difundir la idea de Europa, y evidencia la distancia que separa a los ciudadanos del proyecto europeo.

Las importantes carencias apreciables en los Tratados en vigor (en particular las disposiciones sobre la vida democrática de la UE) acentúan aún más la necesidad de un nuevo Tratado que deberá, a su vez, modular y afianzar el futuro del modelo europeo de sociedad, como parte fundamental de la identidad colectiva de los ciudadanos europeos. Para ello la UE debe recobrar la legitimidad basada en una nueva concepción de la acción democrática, que otorgue un papel decisivo a la sociedad civil y a sus instituciones representativas.

2. Evolución histórica de la construcción europea y el papel desempeñado por Eurobask (Consejo Vasco del Movimiento Europeo)⁷

1. El Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EUROBASK) se constituyó formalmente el 1 de febrero de 1951 bajo la denominación de «Consejo Vasco por la Federación Europea» en la Delegación del Gobierno Vasco en el exilio, sita en la Parisina *Avenue Marceau, 11*. Se define como una entidad que trabaja activamente en favor del europeísmo y el federalismo a través de su participación en el Movimiento Europeo Internacional (MEI) y en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME).

En 1962 tomó parte en la organización y desarrollo del ya históricamente conocido como el «*contubernio de Munich*», donde se reunió públicamente por vez primera la oposición interior y del exilio a la dictadura de Franco.

En 1994 se produjo el relanzamiento del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, constituyéndose en una asociación cuyo objetivo y finalidad es contribuir a la constitución de una Unión Europea federal respetuosa con la diversidad de los pueblos.

Para el cumplimiento de sus objetivos EUROBASK tiene cuatro grandes áreas de actuación:

- Promoción de la identidad europea.

⁷ Sobre el particular, vid. el libro editado por Eurobask, titulado «*El Consejo Vasco del Movimiento Europeo 1951-2001. La aportación vasca al federalismo europeo*», y realizado por el Profesor de la UPV/EHU y Doctor en Relaciones Internacionales Alejandro Ugalde Zubiri.

- Sensibilización de la sociedad Vasca respecto a los avances que se producen en la construcción europea.
- Información y divulgación de las actuaciones que se realizan a nivel Comunitario.
- Participación en los programas del Movimiento Europeo Internacional, y en acciones impulsadas desde las instituciones europeas, así como en todo tipo de actuaciones propiciadas con este fin por la sociedad civil.

El Movimiento Europeo en Euskadi cumplió 50 años el 1 de febrero de 2001. Para quienes actualmente participamos de forma activa en EURO-BASK, estos cincuenta años de historia son un importante bagaje político y humano que no puede ni debe quedar en el olvido.

El hecho tiene para nosotros una importancia vital: vascos de diferentes tendencias políticas, pero unidos por su defensa de la democracia y motivados ante el reto que representaba el futuro de una Europa unida, crearon una organización, el Consejo Vasco por la Federación Europea, que participó activamente en el Movimiento Europeo y dejó testimonio, en tiempo de la dictadura, de un País Vasco que creía en las libertades y en una nueva Europa, una Europa que debía construirse por encima de los totalitarismos y de las guerras.

2. Los integrantes de la primera Junta Directiva del Consejo, constituida el 1 de febrero de 1951, fueron GONZALO NARDIZ, JESÚS NI. DE LEIZAOLA, LAUREANO LASA, JOSÉ MARIA DE LASARTE, JAVIER DE LANDABURU, RAMÓN MARIA DE ALDASORO, MANUEL DE IRUJO, IÑAKI DE RENTERÍA, RAMÓN DE AGESTA, IÑAKI DE AGIRRE, VÍCTOR GOMEZ y JULIO DE JAUREGI.

Además de ellos, cabe destacar a otros europeístas vascos que participaron ya, desde los congresos de 1948 de La Haya y Roma, en el movimiento europeísta y en todos los congresos europeos en demanda de una nueva Europa: JOSÉ ANTONIO AGUIRRE, RAMÓN M. DE ALDASORO, TEODORO DE AGIRRE, JUAN CARLOS BASTERRA, LEZO DE URREZTIETA e INDALECIO PRIETO.

Hace 40 años, una sociedad desmoralizada, vencida y con pocas esperanzas de conseguir en breve plazo la libertad y la democracia, encontró fuerzas y ánimo suficiente para superar todas las dificultades y celebrar la primera reunión de la oposición interior y exterior a la dictadura franquista.

Tal y como señaló D. Fernando Álvarez de Miranda, Presidente de Honor del Consejo Federal del Movimiento Europeo,

«No fue fácil romper con el pasado y saltar todo un río de sangre que nos separaba. Hubo de hacerse un esfuerzo titánico de generosidad, para vencer todas las dificultades».

En efecto, las dificultades preparatorias fueron enormes en una sociedad que no se había enfrentado todavía a la pluralidad y al debate por el miedo no superado al enfrentamiento que provocó la guerra civil, y con una oposición dividida por una frontera y en algunos casos enfrentada internamente por las diferencias propias de un cambio generacional.

Aquella reunión se celebró en Munich en vísperas del IV Congreso del Movimiento Europeo y fue posteriormente bautizada por Franco como el «Contubernio de Munich». Así se viene denominando desde entonces, pues la voluntad de Franco de desprestigiarla no provocó sino el efecto contrario, ensalzar la figura de los allí presentes.

La colaboración del Movimiento Europeo fue decisiva para el éxito de la reunión. Robert Van Schendel, Secretario General del Movimiento Europeo, firmó y envió todas las invitaciones. Por otra parte, la celebración inmediatamente después al Contubernio de una reunión del Movimiento Europeo proporcionó un eco importantísimo a lo tratado y aprobado por la oposición en Munich. En aquellos años Franco comenzaba a sentir la soledad de un régimen fascista en un entorno europeo cada vez más dinámico e integrado, por lo que el 9 de mayo de 1962 solicitó la apertura de negociaciones para una eventual asociación cuyo fin no era otro que permitir a corto plazo su ingreso en la recién estrenada Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, la oposición reunida en Munich se convirtió en la única portavoz legítima frente a los intentos de Franco de romper su aislamiento internacional, defendiendo un claro mensaje ante la Europa democrática: ningún país privado de libertad podría adherirse a la Comunidad, que ya había aprobado en enero de ese mismo año el informe Birkelbach que señalaba las condiciones democráticas necesarias para el ingreso de un país en la CEE.

La persecución a la que sometió Franco posteriormente a los allí presentes despertó en toda Europa, y más concretamente en el Movimiento Europeo, una solidaridad que posibilitó que las tesis defendidas en Munich y el documento allí aprobado tuviera una repercusión que quizá no hubiera sido conseguida de no haber sido por la represión ejercida por el régimen.

3. El documento final, aprobado con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas representadas y por los 1200 delegados del IV Congreso del Movimiento Europeo, constaba de 5 puntos que por su interés se incorporan a las presentes reflexiones:

- La instauración de instituciones auténticamente representativas y democráticas que garanticen que el Gobierno se basa en el consentimiento de los gobernados.
- La efectiva garantía de todos los derechos de la persona humana, en especial los de libertad personal y de expresión, con supresión de la censura gubernativa.

- El reconocimiento de la personalidad de las distintas comunidades naturales.
- El ejercicio de las libertades sindicales sobre bases democráticas y de la defensa de los trabajadores de sus derechos fundamentales, entre otros medios por el de la huelga, y
- La posibilidad de organización de corrientes de opinión y de partidos políticos con el reconocimiento de los derechos de la oposición.

El Congreso subrayó la fundada esperanza de que la evolución con arreglo a las anteriores bases permitiría la incorporación de España a Europa, y tomó nota de que todos los delegados españoles presentes en el Congreso expresaron su firme convencimiento de que la inmensa mayoría de los españoles deseaban que esa evolución se llevara a cabo de acuerdo con las normas de la prudencia política, con el ritmo más rápido que las circunstancias permitieran, con sinceridad por parte de todos y con el compromiso de renunciar a toda violencia activa o pasiva antes, durante y después del proceso evolutivo.

Entre los participantes destacaríamos a vascos como Manuel de Irujo o Francisco Javier de Landáburu, que encabezaron la delegación de Euskadi en Munich, y que se acompañaron de otras más anónimas, contribuyendo entre todos a que la vasca fuera la delegación más numerosa de Munich.

En dicha reunión se rechazó explícitamente la violencia para alcanzar los objetivos de la oposición, si bien se reconoció a su vez implícitamente, y no sin desmoralización, la imposibilidad de derrocar al régimen. He ahí el mayor mérito de Munich y el mayor ejemplo para la sociedad vasca de nuestro tiempo: el rechazo a la violencia se produce en un momento de máxima desesperanza e incapacidad para superar la dictadura, y eso es posible porque la mirada de los «contubernianos» se dirige hacia Europa.

Los vascos en Munich, y cuarenta años después los vascos a través de este Consejo Vasco, reclamamos una Europa federal respetuosa con la diversidad de pueblos existentes en su seno, que impulse, fomente y profundice en Euskadi las relaciones entre los diferentes pueblos, nacionalidades y regiones de Europa con vistas a la citada unidad europea, y así se recoge en nuestros Estatutos.

Una Europa que en el momento actual de debate y redefinición de sus objetivos, no puede dejar pasar por alto el importante papel de las regiones, por ser éstas agentes activos, dinámicos, y los más capacitados para acercar el proceso de integración a una ciudadanía cada vez más apática sobre una Europa demasiado alejada de sus realidades políticas y culturales.

3. El reto presente: valoración del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

1. Todo análisis de las disposiciones que incorpora la Constitución Europea requiere atender a sus antecedentes y al proceso de elaboración, la estructura y contenido fundamental, para poder valorar así las principales aportaciones que ha incorporado al proceso de construcción europea.

En primer lugar destacaría que la convocatoria de la Convención representó un hito novedoso, ya que las diferentes reformas de los Tratados se habían materializado a través de la clásica (y rígida) Conferencia Intergubernamental. En el caso de la Constitución Europea, y siguiendo el precedente sentado para la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales, se incorporó esta metodología de trabajo, que sin duda revirtió en una mayor participación de la sociedad civil y en una superior transparencia del proceso que condujo finalmente al Tratado constitucional.

En segundo lugar, subrayaría un dato clave: la Constitución nació de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común. Se basa, por tanto, en una doble legitimidad, la de los ciudadanos, representados en el Parlamento Europeo, y la de los Estados, representados en el Consejo de Ministros.

Resumiría las notas claves de la Constitución señalando que supone una simplificación de los Tratados (de forma que la Unión pasará a depender de un único texto que reagrupa lo establecido en los anteriores tratados), e implica en segundo lugar el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, lo cual permitirá a ésta firmar tratados internacionales o convertirse en miembro de organizaciones internacionales.

En tercer lugar, se aprecia una mayor concreción de los valores y objetivos de la Unión, entre los que figuran como valores adicionales los Derechos de las personas pertenecientes a minorías, el pluralismo, la no discriminación o la igualdad entre hombres y mujeres, y como objetivos la economía social de mercado, la cohesión territorial, el respeto a la diversidad cultural y lingüística o el desarrollo sostenible del planeta.

En cuarto lugar, destacaría la reforzada protección de los Derechos Humanos, así como una definición más precisa de las competencias y los actos jurídicos, y un claro y positivo incremento de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad, ya que los Parlamentos nacionales podrán velar por la aplicación de este principio.

En quinto lugar, cabe subrayar las modificaciones en la estructura institucional, y en particular la elección y carácter más permanente del Presidente del Consejo Europeo, la nueva composición de la Comisión —por primera vez, a partir de 2014, el número de sus miembros será inferior al de

Estados —, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento y la figura del Ministro de Asuntos Exteriores.

En sexto lugar, cabe citar los cambios en la toma de decisiones: la Constitución consagra una nueva mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de Ministros, simplificando el sistema instaurado por el Tratado de Niza. Consiste en reunir el 55% de los Estados y el 65% de la población para adoptar acuerdos. Además, establece que la mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) pasan a ser la regla general para la aprobación de actos legislativos en el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo respectivamente.

Y por último destacaría la consolidación de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia, y los pasos dados en materia de Política exterior y de defensa.

Numerosos estudios doctrinales y referentes políticos y mediáticos sitúan en el centro del debate sobre el contenido de la Constitución Europea la cuestión relativa al alcance y extensión de la denominada Europa Social, que debe articular el presente y el futuro de la UE.

El debate comprende la compleja determinación de cuáles han de ser los elementos básicos que permitan vertebrar tal Europa social, como respuesta a una estructura institucional que se ha dotado ya de una moneda única que funciona y que debe enfrentarse a la globalización y al reto que supone la ya materializada ampliación de la Unión a veintisiete Estados.

2. La Constitucionalización del orden jurídico Comunitario pretende sustituir a los Tratados constitutivos de la UE, vigentes desde hace cincuenta años, y se articula en cuatro partes, precedidas de un Preámbulo que marca cánones hermenéuticos de especial interés para la futura aplicación del texto: la primera aborda la dimensión constitucional propiamente dicha, definiendo en sesenta artículos la Unión, sus valores, sus objetivos y el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, y establece las instituciones, los instrumentos, el marco financiero y las disposiciones sobre pertenencia a la Unión; la segunda parte contiene la Carta de los Derechos Fundamentales, elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional, con el que obtiene así fuerza jurídica; la tercera parte recoge las disposiciones relativas a las políticas y funcionamiento de la Unión, y la cuarta parte enuncia las cláusulas generales y finales habituales en este tipo de instrumentos normativos.

Es cierto que la Constitución Europea predica una suerte de federalismo intergubernamental, pero practica de facto una socialdemocracia centralizada. Queda todavía lejos del deseable federalismo europeo, y sigue dejando demasiado poder y capacidad de control en manos de los Estados. Sin embargo, y pese a tales carencias, hay que destacar que la Constitución Europea aporta unos avances notables: refuerza el poder democrático del

Parlamento Europeo; avanza en la democracia participativa al otorgar derecho legislativo a iniciativas populares ciudadanas de todo el territorio europeo; introduce la salvaguarda de un importante elenco de derechos sociales; instituye una Carta avanzada de Derechos Fundamentales, y en suma, abre nuevos espacios políticos democráticos de acción conjunta y supraestatal desde donde cabe seguir exigiendo mejores y más cambios que avancen en la profundización del proceso normativo iniciado.

Todo ello sin desconocer que el escenario normativo-institucional que diseña la Constitución Europea queda caracterizado por el hecho evidente, y frustrante, de que los objetivos sociales de la UE están subordinados a la realización del mercado común y de la unión económica y monetaria, de forma que la política social comunitaria se reduce a garantizar cierta corrección, en su caso, del mercado interior y muchas de sus medidas, en terrenos como el empleo, la formación, los sistemas de seguridad social y los servicios de interés general, terminan siendo tributarias de la pura lógica del mercado, debiendo tenerse presente que todos los aspectos que comprenden las prestaciones públicas sociales de un Estado han de regirse por dos principios: uno de subsidiariedad, es decir, que los servicios sociales en general dependen de los Estados miembros, y otro de unanimidad, según el cual sólo se puede adoptar una normativa o decisión Comunitaria si los 27 Estados miembros lo acuerdan por unanimidad, sin un solo veto.

Sin duda, la Constitución Europea sigue el hilo de los tratados precedentes que hasta ahora marcaban las pautas de las políticas económicas y «sociales» europeas y retoma así el espíritu de los tratados precedentes desde Maastricht. Y en este contexto normativo debe apreciarse si se está gestando o no una auténtica política social de la UE, para lo cual es necesario describir los instrumentos normativos de que se dispone, sin negar la existencia de límites o trabas competenciales como las anteriormente apuntadas y que luego serán objeto de más detenida reflexión.

3. El Tratado constitutivo de la entonces denominada CEE incluía, entre los objetivos de la integración, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Pero hasta 1974 no se adoptó el primer programa de acción social. Este programa establecía disposiciones en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, igualdad de trato e inserción de los grupos desfavorecidos. Dado que este tipo de programas no contaba con una base jurídica «ad hoc», el Consejo los tenía que adoptar por unanimidad. Fue necesario esperar al Acta Única Europea, en 1986, para que se introdujera en el Tratado un artículo sobre las disposiciones mínimas en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo.

Para contrapesar el aspecto esencialmente económico del Acta Única Europea, en 1989 se firmó en Estrasburgo la Carta Social Europea, aprobada por once países con excepción del Reino Unido.

En cuanto al Tratado de Maastricht, aprobado en febrero de 1992, éste no tuvo especial dimensión social por la hostilidad del Gobierno conservador británico a comprometerse en una política social común.

En cambio, los once Estados miembros, siempre sin el Reino Unido, alcanzaron un compromiso que adoptó la forma de un protocolo anexo al Tratado. En él se preveía un procedimiento de decisión por mayoría cualificada en determinados aspectos como las prescripciones mínimas en materia de entorno laboral, las condiciones de trabajo, la información y la consulta de los trabajadores y la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo.

Por el contrario, la unanimidad se mantuvo en el Tratado en los ámbitos siguientes: la seguridad social y la protección social de los trabajadores; la protección en caso de despido, la defensa de los derechos de los trabajadores y las condiciones de empleo de los trabajadores de terceros países.

4. A su vez, el Tratado de Ámsterdam⁸, firmado en octubre de 1997 y en vigor desde mayo de 1999, aportó un nuevo progreso, ya que el Gobierno laborista británico firmó finalmente el Protocolo social.

El Tratado de Amsterdam introdujo además un nuevo fundamento jurídico que ha hecho posible la adopción de medidas contra la exclusión social (por mayoría cualificada y mediante el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo) y medidas dirigidas a combatir toda forma de discriminación, adoptada en este caso por unanimidad del Consejo y con un simple dictamen del Parlamento.

Sin duda, la novedad más importante vino dada por la introducción de un nuevo capítulo sobre el empleo, previendo la elaboración por los Estados miembros y la Comisión de una estrategia coordinada en favor del empleo.

De esta forma, el Consejo y la Comisión tienen la tarea de elaborar una vez al año un informe conjunto sobre la situación del empleo en Europa. Este informe se dirige al Consejo Europeo, que adopta conclusiones sobre la estrategia para el año siguiente. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta del PE, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones, adopta las orientaciones para el empleo, a las que deben ajustarse todos los Estados miembros.

5. En este contexto, cabe hablar de un nuevo impulso y de nuevos instrumentos orientados hacia la puesta en marcha de un auténtica política social en la UE, tal y como se aprecia en los acuerdos adoptados en el seno del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000).

De hecho, en este momento en que, con motivo del complejo proceso de nombramiento de la nueva Comisión Europea presidida por José Manuel BA-

⁸ A. BORRÁS, «Derecho Internacional Privado y Tratado de Ámsterdam», *REDI*, vol. LI, 1999-2, p.383.

RROSO, el debate en la UE se centra en la aplicación de la «agenda» de Lisboa, deviene especialmente clave la referencia a algunos de sus aspectos.

El texto incluye, en efecto, tanto objetivos económicos como objetivos sociales en la perspectiva de 2010. El reto que hoy se plantea, en un contexto político y económico en plena evolución, es saber si se alcanzará un equilibrio entre esos objetivos o si prevalecerá uno de los dos, esto es, el económico. Dicho Consejo Europeo de Lisboa asignó a la UE un nuevo objetivo estratégico: convertirse en «una economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

6. Éste es el objetivo; ahora bien, ¿qué puede decirse respecto a su aplicación? Todos los años un Consejo Europeo llamado «Consejo de primavera» se dedica al examen de los progresos de la Unión y de cada uno de los Estados Miembros con respecto a los objetivos de Lisboa, sobre la base de un informe de síntesis preparado por la Comisión.

La cumbre de Lisboa se presenta también como un hito en la reflexión sobre el futuro de la política social europea, con vistas a la adopción de una nueva «Agenda social».

Esta Agenda social fue adoptada por el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. Su finalidad fue producir una sinergia entre las acciones comunitarias en favor del empleo, la protección social, la integración social, el diálogo social, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación.

Con respecto al diálogo social, la Agenda social hace especial hincapié en la importancia de la mejora de la calidad de las relaciones laborales. Para elevar a la práctica la Agenda Social, la UE tendrá que utilizar todos los instrumentos de que dispone la UE, es decir, el nuevo método abierto de coordinación, la legislación comunitaria, el diálogo social, los programas y un empleo más eficaz de los fondos comunitarios.

7. En diciembre de 2002, el Consejo Europeo decidió incluir el futuro del «Welfare» en Europa dentro del método abierto de coordinación.

Se trata de hacer frente al debate sobre la modernización y actualización del concepto de «welfare». Los grandes objetivos de la actividad futura de los Estados miembros apuntan a:

- hacer más favorables al empleo a los sistemas de protección social,
- hacer frente al problema del envejecimiento de la población,
- lucha contra la exclusión social,
- garantizar un nivel elevado (y sostenible) de los sistemas sanitarios.

La necesidad de dotar de dinamismo a la estrategia diseñada fue refrendada en el Consejo Europeo que tuvo lugar los días 23 y 24 de marzo de 2006. Las conclusiones de la Presidencia señalaron que es preciso aumentar

la implicación a nivel comunitario, garantizar de forma simultánea el continuo cambio industrial, la calidad del trabajo y la calidad de vida: la simbiosis entre competitividad, cohesión social y desarrollo sostenible.

8. Por todo ello, y a pesar de sus insuficiencias, la política social europea emerge poco a poco al hilo de los Tratados y las decisiones del Consejo Europeo. Desde luego, es insuficiente y hay que avanzar para desarrollarla, y la Constitución Europea define, aunque en ocasiones ambiguamente, una nueva oportunidad para profundizar en el ámbito social, al definir nuevas bases, más seguras y más concretas, para la aplicación de una mejor política social europea.

Cabe citar así la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el propio cuerpo de la Constitución: los valores y objetivos que se enumeran en los artículos I-2 y I-3 de la Constitución institucionalizan los conceptos de igualdad, economía social de mercado, pleno empleo, justicia social e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, y se trata a mi juicio de un importante paso, se incrementa el elenco de potenciales vías o instrumentos destinadas a aplicar estos principios: la Unión podrá apoyarse en el tríptico legislación («hard law» o normas jurídicas clásicas) - coordinación política («soft law» o normas indicativas) - diálogo social.

Se trata de uno de los elementos de vanguardia de la Constitución europea, si bien es cierto que la política social, en todos sus aspectos esenciales, está anclada en la unanimidad, lo que limita la posibilidad de su desarrollo.

Las críticas vertidas hacia el texto Constitucional ponen el acento en que consolida una especie de neoliberalismo constitucionalizado. Se considera que la política social queda excesivamente ligada a los intereses dominantes de las grandes empresas, y que es preciso coordinar el factor económico y el social, y lograr así redefinir el modelo social.

Sin negar la fundamentación de tales críticas, debe atenderse a la dimensión social de la globalización, que permite apreciar deficiencias en la gobernabilidad de ese proceso globalizador, derivado a nivel mundial de la disminución del papel de los Estados a la hora de desempeñar el papel protagonista que requiere toda política social. Y no debe olvidarse que en última instancia la Europa social ha sido tradicionalmente el pariente pobre de la construcción europea.

Entre los retos del modelo social europeo, que se inspira en los valores de solidaridad, igualdad y justicia, está sin duda el relativo a su posible armonización jurídica, ya que en la actualidad es una mera abstracción, una simple identificación de elementos comunes a partir de realidades diversas.

9. En este ámbito, el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia representa un auténtico avance, audaz, y respetuoso además con las tradiciones jurídicas internas (vertiente especialmente importante para

la protección de nuestro ordenamiento foral, que queda sin duda mejor protegido que en el escenario normativo dibujado por los Tratados de Amsterdam y Niza)⁹.

La plena Comunitarización de la materia se traduce en un incremento de la virtualidad del Derecho a la tutela judicial efectiva en el seno de la Unión, junto al pleno desarrollo del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil. Es además un excelente referente frente a las carencias que imposibilitan por el momento el pleno desarrollo de una política social de la UE, ya que se supera la rigidez de la regla de unanimidad para avanzar por la vía de mayorías cualificadas y del procedimiento de codecisión.

Desde el Tratado de Ámsterdam¹⁰, la organización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea. En el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 este objetivo pasó a ocupar el primer lugar de la agenda política de la Unión y se estableció un programa muy ambicioso¹¹.

10. Este sector permite apreciar que la integración europea se basa en los siguientes valores comunes: los derechos fundamentales, el respeto del Estado de Derecho y las instituciones democráticas. Éstos deben constituir la base de cualquier acción de la Unión.

El refuerzo de la ciudadanía europea deberá constituir uno de los ejes principales de la acción Comunitaria. La Constitución Europea prevé la posibilidad de que un grupo de ciudadanos presente una propuesta en la que se inste a la Comisión a aplicar una disposición de la Constitución.

El texto Constitucional permite crear un espacio judicial europeo que respete las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en estrecha asociación con los profesionales de la justicia: en efecto, el desarrollo del espacio judicial europeo no tiene ni por objetivo ni como consecuencia cuestionar la tradición jurídica y judicial de los Estados

⁹ Vid. J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, «El Espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea», *La Ley*, n.º 6097, 30 de septiembre de 2004, pp.1-8, en el que se analiza el largo camino de lo intergubernamental a lo Comunitario, con análisis de los antecedentes de la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, hasta los problemas de derivados de la última ampliación y por último las líneas generales establecidas en la Constitución Europea.

¹⁰ C. KHOLER, «Interrogations sur les sources du droit international privé européen après le traité d'Ámsterdam», *Rev. Crit. Dr. Int. Priv.*, 1999-I, p.1 y ss.

¹¹ En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones», SEC(2004) 693, se incluye el balance sectorial específico. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2004) 680 se enumera la lista de las principales propuestas legislativas adoptadas en el marco del programa de Tampere («Scoreboard»).

miembros. El Tratado Constitucional reitera firmemente este enfoque basado en el principio de proporcionalidad y de subsidiariedad. En este ámbito, la construcción europea se rige por el principio de reconocimiento mutuo.

En la actualidad, el factor de integración política que representa la UE supera el mero nivel económico y se proyecta cada vez con más intensidad sobre el actuar del día a día de los ciudadanos Comunitarios. Dicho factor de integración genera la necesidad de elaboración de normas jurídicas que permitan materializar los retos que la misma plantea.

Sin duda, la potencialidad de los Tratados de Ámsterdam, Niza y la futura Constitución Europea permite adscribir dentro de su ámbito de actuación normativa todo un amplio abanico material dentro del sector del Derecho privado, pero la prudencia aconseja, a mi juicio, avanzar cautelosamente en la eventual tarea de armonización en todo cuanto afecte a este peculiar ámbito.

Sólo con un adecuado equilibrio entre ambas alternativas (el desarrollo íntegro del proyecto uniformizador o el avance sectorial, y a diferente velocidad, de las diversas materias) será posible lograr un consenso definitivo entre todos los operadores jurídicos y políticos implicados en el proceso¹². Además, debe tenerse presente que la realidad jurídico-privada que ofrecen los nuevos diez Estados incrementa todavía más la heterogeneidad o diversidad normativa en este sector del Derecho Privado, y este factor debe traducirse en una mayor cautela por parte de las instituciones Comunitarias a la hora de desarrollar este *iter* de armonización legislativa.

11. Como ha sido indicado, el proceso de integración Comunitaria ha superado en la actualidad la mera vertiente económica, y pasa a proyectar toda su operatividad de manera directa sobre la vida social y jurídica de los ciudadanos europeos. La comunitarización de todo un sensible sector como es el Derecho Privado en general, y el Derecho de familia en particular, representa una auténtica catarsis normativa y altera el tradicional esquema de fuentes de elaboración legislativa en este ámbito, clásicamente vinculado a las respectivas soberanías legislativas de cada Estado, que adecuaban sus particulares regulaciones en materia de Derecho de familia, y dentro de éste en el campo del Derecho matrimonial, a sus específicas concepciones culturales y sociales sobre tales instituciones jurídicas.

El tradicional ámbito de intervención del Derecho Comunitario se ha proyectado, *ratione materiae*, fundamentalmente sobre el Derecho patrimonial, pero tras los Tratados de Ámsterdam y de Niza se aprecia un proceso de expansión sustantiva progresiva, y el proyecto de Tratado Constitucional

¹² BORRÁS, A., «La Comunitarización del Derecho Internacional Privado: pasado, presente y futuro», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2001, Bilbao, 2002, pp. 285-318.

Europeo refuerza esta orientación. En efecto, debe subrayarse la tendencia hacia la ampliación de los ámbitos materiales sobre los que se proyecta la legislación Comunitaria, que irrumpe en sectores como el Derecho de la persona, lo cual determina la posibilidad de que la normativa Comunitaria pueda llegar a plantear incluso problemas de interacción y ajuste con principios fundamentales de determinados ordenamientos jurídicos nacionales.

Si analizamos los resultados legislativos alcanzados o materializados hasta el momento cabe apreciar que esas potencialidades competenciales están siendo ya empleadas, de forma sectorial, por parte de las instituciones Comunitarias: pueden citarse a título ejemplificativo los Reglamentos Comunitarios sobre competencia judicial internacional en materia civil y mercantil, en materia matrimonial y de responsabilidad parental, o los trabajos en curso en materias de alimentos entre parientes o protección de menores, entre otros, que posteriormente serán comentados.

12. En el seno de los trabajos emprendidos en su momento por la Convención Europea, el denominado Grupo X se ocupó del ámbito relativo a «Libertad, Seguridad y Justicia». En este foro, la vertiente, clave a nuestro entender, de la «cooperación en el campo del Derecho Civil» mereció tan sólo una reflexión de menos de una página en su documento final. Este sector, auténtico «pariente pobre» del proceso de profundización del denominado espacio judicial europeo, y que ha despertado un escaso interés político, afecta a ámbitos tan sensibles y tan cercanos a nuestra cultura jurídica como toda la vertiente de Derecho de familia, entre otros.

La parte II del Tratado Constitucional, al incorporar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, reitera que al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia se sitúa a la persona en el centro de su actuación, respetándose en todo caso la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa (tal y como se aprecia en la proyección específica del principio sobre instituciones concretas como la familia y el matrimonio, en el art. II-69).

13. Atendiendo al nuevo andamiaje institucional que representa la Constitución Europea, y valorando asimismo las potencialidades que ofrece el Tratado de Niza, es clave atender a las Conclusiones del Consejo Europeo reunido en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre, al aprobar el denominado Programa de La Haya (una especie de «Tampere-II»), Consejo que debatió en particular sobre:

- La preparación de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa.
- El espacio de libertad, seguridad y justicia: el Programa de La Haya.
- La necesidad de comunicar Europa al ciudadano.

El ahora denominado Programa de La Haya persigue la consolidación definitiva del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea,

y se reafirma el carácter prioritario que atribuye a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una inquietud fundamental de los Estados que constituyen la Unión.

Desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999 la política de la Unión en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior se ha desarrollado dentro del marco de un programa general, cuyo balance se contiene en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 2 de junio de 2006 (COM-2004, 401 final), por el que se formula, en relación al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, dicha evaluación del programa de Tampere y sus futuras orientaciones (SEC-2004 680 y SEC 2004 693).

El objetivo del Programa de La Haya es la mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros de garantizar los derechos fundamentales, las salvaguardias procesales mínimas y el acceso a la justicia, proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales, regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión, luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo, explotar el potencial de Europol y Eurojust, proseguir con el establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal y eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas¹³.

El Programa tiene presentes las pautas marcadas por el precedente programa de Tampere, y se aprecia una operatividad específica de los principios generales de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y respeto a los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros.

14. Y ante la incertidumbre sobre el futuro del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, cabe recordar ahora que la Parte II de la Constitución representa en realidad una especie de «Tratado» dentro del propio Tratado, y revela claramente el alcance Constitucional del mismo.

Consagra, en siete Títulos (Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones Interpretativas), una protección reforzada, y jurídicamente vinculante, para los ciudadanos europeos y para toda persona con domicilio o residencia en un Estado de la Unión. Su ámbito subjetivo tiene por tanto un amplio alcance, dato favorable por lo que representa de universalización europeizada de estos Derechos fundamentales.

Entre sus virtudes, destacaría la unificación en un solo texto del elenco de Derechos civiles, políticos, económicos y sociales, superando la tradicio-

¹³ Sobre el particular, vid. J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, «La Unificación del Derecho Mercantil Internacional en los procesos de integración económica: la experiencia europea», *La Ley*, pp. 1-8, conteniendo un análisis de las técnicas de unificación en la Unión Europea.

nal división en bloques de éstos, y garantizando así una protección integral. El Tratado Constitucional procede, siguiendo la propuesta sometida por la Convención para el Futuro de Europa, a la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en la parte segunda del Tratado Constitucional. De este modo los derechos reconocidos en dicha Parte II adquieren fuerza jurídica plena y se integran plenamente en el derecho de la Unión (I-9), superando su mero valor interpretativo.

Ello constituye la innovación más importante del texto, junto con la previsión de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que implica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá fiscalizar la actuación de la UE, incluido su Tribunal de Justicia, desde la perspectiva de los derechos reconocidos en el Convenio.

4. Prospección jurídica en torno al futuro Tratado Europeo

1. El pasado 1 de noviembre de 2006 hubiera entrado en vigor el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, caso de haberse materializado las ratificaciones de al menos 4/5 partes de los Estados. La realidad jurídica es que, tal y como dispone el propio tenor de la norma, al estar en presencia de un Tratado internacional era necesaria la unanimidad de los 27 Estados de la UE. Los restantes argumentos, manejados en clave política (por ejemplo, las consideraciones que ponen el acento en el hecho de que los 18 Estados que hasta el momento han ratificado la Constitución europea suman ya más de la mitad de los ciudadanos Europeos, o las que promueven la idea de un referéndum en clave «Europea», a celebrar de forma simultánea en todos los Estados con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo en 2009) no pueden hacernos olvidar la rigidez del procedimiento normativo o jurídico necesario para que el Tratado llegara a entrar en vigor.

La «vía muerta» en que se encuentra el Tratado y la crisis institucional que trae aparejada ha generado toda una profusión de propuestas, que pueden sistematizarse en cuatro grandes orientaciones:

- a) Mantener el texto actual, y añadir al menos un «Protocolo Social», junto al reforzamiento de competencias comunitarias en materia de inmigración, de política energética y de adopción de medidas coordinadas en materia de medioambiente y de prospección/prevención ante el cambio climático.
- b) Salvar los elementos troncales del Tratado constitucional en una especie de «mini-tratado» (no Constitucional, sino institucional).
- c) Reabrir la negociación íntegra del tratado, con una nueva Convención y/o CIG (Conferencia intergubernamental).

- d) Abandonar definitivamente el proyecto, y actuar a partir de la metodología de cooperaciones reforzadas, fuera del estricto marco comunitario.

2. El semestre de presidencia alemana de la UE ha servido para marcar unas pautas, una especie de «hoja de ruta» en torno al *iter* a seguir de cara a reencauzar definitivamente la solución normativa e institucional que permite sacar a Europa del atolladero en que se encuentra, pese a que la incertidumbre en torno a la opción que adopte el próximo Presidente de la República Francesa ha supuesto, sin duda, un freno en el avance de los trabajos de prospección realizados.

La *Declaración de Berlín*, adoptada con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, y firmada por los representantes de las instituciones Comunitarias pone el acento en los valores e ideales comunes que inspiran la idea de Europa, basados en la paz, la libertad, la democracia y el Estado de Derecho. Y subraya la necesidad de adaptar la estructura política de Europa a la evolución de los tiempos, señalando que es preciso dotar a Europa de fundamentos comunes renovados en un plazo límite que se marca en el 2009, con ocasión de las elecciones al Parlamento europeo.

Resulta revelador el contenido, no publicado, del cuestionario que la Presidencia alemana ha dirigido durante estos meses a los diversos Gobiernos de los restantes 26 Estados de la UE, con el fin de obtener los elementos de consenso básicos que permitan impulsar la reelaboración definitiva de un nuevo Tratado. Los doce ámbitos materiales y competenciales tratados en el citado cuestionario, como factores claves en el devenir Europeo, pueden resumirse del siguiente modo:

- ¿El nuevo Tratado deberá (como hace la Constitución Europea) derogar los tratados anteriores, o limitarse al método clásico de la modificación de los Tratados, preservando la personalidad jurídica de la UE y suprimiendo la estructura de los «pilares» Comunitarios?
- ¿Debe mantenerse de forma consolidada toda la parte I del Tratado constitucional?
- ¿Cuál ha de ser la terminología a emplear para calificar al nuevo Tratado (en realidad se debate eliminar el adjetivo «Constitucional»), así como la denominación de los actos legislativos de la UE y el Ministro Europeo de asuntos exteriores?
- ¿Debe eliminarse toda referencia a los símbolos (bandera, himno...) en el nuevo Tratado?

- ¿Debe excluirse la mención expresa (contenida en el Tratado constitucional) respecto a la primacía del Derecho comunitario sobre los respectivos ordenamientos internos de los 27 Estados?
- ¿Debe excluirse del Tratado la incorporación íntegra de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, y sustituirse por una mera referencia a la misma, aportándole valor jurídico vinculante?
- ¿Debe reabrirse el debate sobre el equilibrio institucional dentro de la UE (reparto de votos en el Consejo, número de Comisarios, representación en el Parlamento Europeo...)?
- ¿Qué elementos del Tratado constitucional no pueden ser eliminados en el nuevo Tratado, para no desnaturalizar la esencia o elementos troncales del mismo?
- ¿Debe el nuevo Tratado reforzar el papel de la UE, la «Comunitarización», en definitiva, de las materias vinculadas al ámbito de la energía, el cambio climático o la inmigración?
- ¿Deben revisarse y reafirmarse en el texto del nuevo Tratado los criterios de Copenhague (relativos a los requisitos que los potenciales nuevos Estados de la UE han de reunir para poder unirse a la UE)?
- ¿Debe abordarse en el nuevo Tratado la dimensión social de la UE?
- ¿Debe generalizarse la posibilidad de opción («opt-in u «opt-out») en relación a políticas previstas en el Tratado?

3. Este elenco de interrogantes muestra un escenario negociador realmente complejo, y que se presta a todo tipo de hipótesis. Con el fin de aclarar el debate, finalizo mis reflexiones con la descripción (lo más objetiva posible) de la situación actual, expresando sin duda mi deseo de que la nueva andadura negociadora que se avecina no suponga un paso atrás en el proceso de avance hacia una Europa Federal y política, una necesaria «tercera vía» entre lo intergubernamental y lo supranacional.

La Presidencia Alemana pretende elevar a la aprobación del Consejo de la UE no sólo un calendario, sino una precisión de los elementos sustanciales que necesariamente deberán incardinarse en el nuevo Tratado. Y entre tales elementos clave cabe anticipar que, en primer lugar, parece imponerse el criterio favorable a la supresión del término «Constitución», tratando así de superar los malentendidos interpretativos generados en la opinión pública de ciertos Estados, al considerarse que de este modo se abría la puerta hacia la creación de un «superestado», en detrimento o sustitución de las respectivas estructuras territoriales estatales.

La previsible supresión de esta adjetivación *Constitucional* traerá previsiblemente consigo la supresión del cargo formal de «Ministro Europeo de asuntos exteriores», pese a mantenerse desde un punto de vista competen-

cial la mismas funciones previstas; se eliminará igualmente, frente al tenor de la Constitución, la referencia a «leyes europeas», manteniéndose la controvertida, poco clara y actualmente vigente denominación de «reglamentos Comunitarios».

En segundo lugar, parece previsible la desaparición del texto de toda alusión a los símbolos de la UE (bandera, himno...), y de igual modo, si el Preámbulo del texto del tratado constitucional se elimina desaparecerá toda alusión a las raíces cristinas de Europa.

En tercer lugar, cabe pensar que el futuro tratado no contendrá una declaración explícita en torno a la primacía del Derecho Comunitario sobre los respectivos ordenamientos nacionales de los 27 Estados, pese a tratarse de un principio consolidado en la jurisprudencia del TJCE.

En cuarto lugar, parece esperable que el nuevo texto normativo procederá a revisar los Tratados anteriores, pero no materializará su derogación y sustitución plena, perdiéndose de este modo una excelente oportunidad para simplificar y resistemizar la compleja estructura normativa existente. Existen serias dudas sobre si se repetirá la metodología prelegislativa que supuso la Convención (que dio origen al Tratado Constitucional, posteriormente revisado y retocado en el seno de la Conferencia Intergubernamental convocada), para mantener el tradicional y rígido sistema intergubernamental (algo tendrá que decir, sin duda, el Parlamento europeo, caso de que esta tendencia se consolide finalmente).

En quinto lugar, es preciso no reabrir el debate en torno a los mecanismos de funcionamiento institucional: mayorías, sistema de codecisión, cálculo del voto mayoritario en el seno del Consejo... es un tema enormemente delicado, y que podría provocar un nuevo colapso negociador, caso de que Polonia u otros Estados insistan en renegociar lo ya acordado con ocasión del Tratado Constitucional.

En sexto lugar, hay que salvaguardar el texto y la fuerza jurídica vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales: la doble opción en presencia pasa por una incorporación material de la Carta al nuevo Tratado (a mi juicio, es la alternativa deseable) o proceder a una incorporación por referencia, citando la misma sin reproducción de sus preceptos, y garantizando su plena vigencia...¿por qué opacar normativamente un logro ciudadano clave para evitar el desapego de los europeos hacia sus instituciones?

En séptimo lugar, deberá abordarse (la duda es con qué profundidad y extensión) la dimensión social de la UE, clave en Estados como Francia.

En octavo lugar, debe darse cobertura al desarrollo de cooperaciones reforzadas en variados ámbitos competenciales, de forma que sea factible profundizar en suma de contenidos y alianzas entre Estados que deseen ir más allá de las previsiones del tratado.

En noveno lugar, deberá contemplarse un elenco de preceptos relativos a ámbitos estratégicos claves para el futuro de Europa: energía, cambio climático, política de inmigración, globalización... entre otros.

Por último, parece primar la orientación favorable a recoger en el Tratado los criterios o requisitos que hagan posible nuevas ampliaciones, combinando el texto de los criterios de Copenhague como la nueva dimensión de la «capacidad de absorción».

Muchos interrogantes quedan abiertos...¿llegaremos al 2009 con los deberes de ratificación cumplidos en todos los Estados? Urge salir de esta crisis institucional, y hacer realidad esa vieja máxima de que Europa da un paso atrás para tomar impulso y avanzar. Como europeísta (tal vez ingenuo) convencido, deseo que así sea.

Los orígenes de la construcción europea. De la idea europea a la Europa unida

Jean-François Berdah
Universidad Toulouse II-Le Mirail, Francia

Resumen: La construcción europea fue un proceso muy largo que pasó por largos periodos de duda y desilusión por parte de los europeístas convencidos. Al principio, la idea europea no tiene clara definición al igual que el continente mismo cuyos límites y realidad escapan en gran medida a los contemporáneos. Primero la cristiandad, luego el humanismo dan cuerpo a la idea de una civilización común entre los pueblos europeos, pero las guerras casi perpetuas, la intolerancia religiosa y el nacimiento de los Estados no permiten favorecer la aparición de una comunidad de destino en el plano político. Sin embargo, son las guerras precisamente las que llevan a pensadores a reflexionar sobre las causas de éstas y su insensatez desde el siglo XVII y a imaginar modelos políticos, sobre todo federales, capaces de unir a todos los europeos y de imposibilitar el inicio de nuevos conflictos. Desgraciadamente, el sueño europeo cobrará realidad solo después de dos guerras mundiales en 1949-1950 con el apoyo de los Estados Unidos, pero en el marco de la guerra fría y a costa de la división del continente.

Palabras clave: Europa, historia de las ideas, federalismo, construcción europea, idea europea, Paneuropa, Estados Unidos de Europa, abad de Saint-Pierre, Saint-Simon, Victor Hugo, Proudhon, Coudenhove-Kalergi, Briand.

Abstract: *The European integration was a very long process that experienced long periods of doubt and disappointment on the part of pro-European supporters. At first, the European idea does not have clear definition as well as the continent itself whose limits and reality escape to a great extent from the contemporaries. First the Christendom then Humanism give body to the idea of a common civilization among the European peoples, but the almost perpetual wars, the religious intolerance and the birth of States do not favour the appearance of a political community. Nevertheless, the wars themselves precisely bring about thinkers to reflect on the causes of these and its senselessness from the 17th century and to imagine political models, mainly on a federal basis, capable of joining all the Europeans and hindering the onset of new conflicts. Unfortunately, the European dream will become reality only after two world wars in 1949-1950 with the support of the United States, but in the context of the cold war and at the cost of the division of the continent.*

Keywords: *Europe, history of ideas, federalism, European integration, European idea, Pan-Europe, United States of Europe, abbot of Saint-Pierre, Saint-Simon, Victor Hugo, Proudhon, Coudenhove-Kalergi, Briand.*

Según la leyenda relatada por Heródoto, Europa, hija de Agenor rey de Tiro, era una princesa fenicia cuyos encantos no pasaron desapercibidos para el propio Zeus, quien decidió raptarla. Como consecuencia, el padre de Europa ordenó entonces a su hijo Cadmos ir en busca de su hermana, con prohibición formal de volver mientras no la encontrase. La madre de Cadmos, Telefasa, y sus dos hermanos, Thassos y Cilix, lo acompañaron; solo Phoenix se quedó en el país cerca de su padre. Las búsquedas de Telefasa y sus hijos fueron vanas. Telefasa murió de pena y sus tres hijos, debido al juramento prestado a su padre, no se atrevieron a regresar a Tiro: Thassos se instaló entonces en las islas de Tracia, con las cuales se identificó; Cilix se fijó en Cilicia, y fue su fundador legendario; en cuanto a Cadmos, desembarcó en Grecia¹. De ahí los desplazamientos de los hogares de civilizaciones del Próximo Oriente hacia las regiones de Occidente, puesto que Cadmos ofreció a los griegos el alfabeto inventado por los fenicios, y el reparto ulterior del mundo entre Europa, Asia y Libia.

En realidad, si la palabra Europa es muy antigua como se desprende de las obras de Heródoto y también de la *Teogonía* de Hesíodo dos siglos antes, su significado resultó muy vago e incierto durante siglos ya que no llevó ningún sentido cultural o político específico ni con los griegos ni con los romanos. Por supuesto la futura civilización europea debe mucho a los griegos y a los romanos en términos culturales y de desarrollo intelectual: por ejemplo el uso generalizado del derecho, la práctica del *logos* griego transmitido por los romanos hasta principios de la Edad Media y el proceso de urbanización; pero el mundo griego y luego romano no se limita al espacio geográfico europeo. Hasta cierto punto se puede afirmar, por el contrario, que el centro de gravedad de la civilización griega y también del Imperio Romano gira alrededor del Mediterráneo y no de Europa, a pesar de la expansión política de este último hacia el norte del continente, con la conquista de Inglaterra y Escocia. Así pues el punto de partida real de la idea europea no coincide directamente (o únicamente) con la civilización grecorromana sino más bien con la conversión del emperador romano Constantino al cristianismo en el siglo IV².

Con la promulgación del edicto de Milán en el año 313 que otorgaba libertades nuevas y derechos reconocidos a todos los recién o viejos cristianos, el Imperio Romano se transforma con el tiempo en una nueva entidad político-social que es la cristiandad. Bajo la misma fe, gozando de la misma cultura universal y del latín, y al mismo tiempo incluyendo

¹ HERÓDOTO, *Historia, Obra completa*, Madrid, Editorial Gredos, 1992. Sin embargo, Heródoto insiste sobre todo en los orígenes del conflicto entre los persas y los griegos, es decir, entre la civilización del Próximo Oriente y la civilización europea.

² Véase Rémy BRAGUE, *Europe, la voie romaine*, París, Criterion, 1992.

nuevos caracteres germánicos, se desarrolló entonces la civilización medieval que conocemos como el Imperio Carolingio de los siglos VIII-IX. Así, el término antiguo de *europaioi* designando a los griegos de Europa cede el paso a otra expresión, *europenses*, mencionada en la obra de Isidoro el Joven en el año 759³; y se puede afirmar con Marc Bloch que «Europa fue una creación de la Alta Edad Media. Ya existía cuando se abrieron, para ella, los tiempos propiamente feudales»⁴. En efecto, el derrumbamiento definitivo del mundo antiguo, como consecuencia de las invasiones bárbaras en el siglo V, permite posteriormente una mayor cohesión geográfica del continente europeo y, a la vez, el desarrollo de una cultura política unificada, aunque poco duradera, bajo la influencia de Carlomagno cuyo imperio reproduce más o menos los límites iniciales de la Comunidad europea de los años 1957-1973⁵.

Con la muerte de Carlomagno, la unidad política de Europa deja de ser una realidad con la firma del tratado de Verdún en 843, que significa la partición del imperio en tres entidades territoriales y el nacimiento de la Europa de las naciones mediante el pacto firmado en latín y en alemán (*lingua theodisca*) entre los dos hermanos menores de Ludovico Pío contra el hijo mayor y nuevo emperador Lotario I. Ya aparecen la Francia occidental, cuna futura de la Francia moderna, y la Francia oriental, luego Alemania, cuyos límites chocarán en Lotaringia durante siglos con los intereses de Francia y con los intereses papales en el sur. Más adelante todos los proyectos de unificación fracasarán, tratándose de intentos imperiales o papales, los distintos reyes negándose por su parte a reconocer la supremacía del uno o del otro en tal circunstancia.

Mirando el mapa de Europa en los siglos XI-XIII la feudalidad marca el nacimiento para los pueblos europeos de una nueva era caracterizada por el crecimiento demográfico, la conquista de tierras nuevas y sobre todo por el nacimiento de la *cristianitas* medieval ejemplificada en la multiplicación de los edificios religiosos, reedificados o nuevos, o como sugiere Raoul Glaber «un blanco manto de iglesias» (*un blanc manteau d'églises*)⁶. Esta cristianidad impone su dominio sobre toda Europa, desde el Atlántico hasta sus límites más meridionales en Sicilia y orientales con el Imperio bizantino, creando de hecho una unidad espiritual entre todas las entidades territoriales ya muy numerosas —a pesar de discrepancias y

³ Elisabeth DU RÉAU, *L'idée d'Europe au XX^e siècle, Des mythes aux réalités*, Bruxelles: Complexe, 1996, p. 22.

⁴ Marc BLOCH, *La société féodale*, París, Éditions Albin Michel, París, 1982, p. 15.

⁵ Véase Jacques LE GOFF, *La civilisation de l'Occident medieval*, París. «Champs» Flammarion, 1982, pp. 13-45.

⁶ Citado in Jacques LE GOFF, *op. cit.*, p. 46.

antagonismos casi permanentes⁷ — gracias a las órdenes monásticas fundadas por toda Europa, y las peregrinaciones cuyos objetivos consisten no sólo en la propagación de la fe cristiana sino también en la movilización de todos los creyentes en contra del Islam y en pro de la liberación de Tierra Santa. Así las cruzadas, y luego la guerra contra los Otomanos, unifican provisionalmente las naciones europeas; como en 1096 cuando los Normandos de Sicilia mandados por Bohemundo de Tarento se unen a las tropas occitanas de Raimundo IV de Tolosa y al ejército francés de Godofredo de Bouillon, apoyado por su hermano Balduino. Con todo, Elisabeth Du Réau tiene razón cuando afirma que «si estas expediciones lejanas fueron para muchos cruzados la ocasión de un descubrimiento del mundo oriental, los contactos así realizados no contribuyeron a unificar el espacio europeo» porque las brutalidades y matanzas perpetradas en muchas ocasiones sólo contribuyeron a atizar las querellas entre príncipes y reyes, lo que lleva a Jorge de Poděbrady, rey de Bohemia, a proponer primero una alianza de los soberanos europeos contra los turcos en 1453 y luego un *Tractatus pacis toti christianitati fiendae* en 1464, es decir, un tratado de paz basado en una confederación de los reyes y príncipes cristianos⁸. Éste suponía la creación de una asamblea permanente dotada de un poder legislativo, una corte de justicia y sobre todo un Consejo supremo como órgano ejecutivo formado por el rey de Francia, el rey de Castilla, el príncipe alemán y el duque de Venecia. No obstante las negociaciones entre el rey de Francia, Luis XI, y la delegación checa fracasaron y el sueño de una Europa unida de desvaneció⁹.

Sin que se pueda hablar todavía de idea europea, ya que los conflictos entre soberanos no se detienen durante toda la Edad Media, como el habido entre Francia e Inglaterra desde 1338 hasta 1453¹⁰, aparece por lo menos una Europa intelectual, una Europa de las universidades que toma cuerpo en la multiplicación de los centros docentes, cursos de toda índole, y se ma-

⁷ Como escribe Georges DUBY: «A principios de un crecimiento que no cesará más, el auge que se inaugura con la civilización occidental es revelado primero por esta vehemencia militar». Y añade: «El siglo XI europeo está dominado por este sistema de valores, todo entero fundado sobre el gusto de arrebatar y de dar, y sobre el asalto». Georges DUBY, *L'Europe du Moyen Âge*, París, «Champs» Flammarion, 1984, pp. 22-23.

⁸ Jacques LE GOFF, *L'Europe est-elle née au Moyen Âge ?*, París, Le Seuil, 2003, pp. 244-246; Antoine Marès, *histoire des Tchèques et des Slovaques*, París, «Tempus» Perrin, 2005, pp. 138-140.

⁹ Pavel BÉLINA, Petr ČORNEJ y Jiří POKORNÝ (dir.), *Histoire des Pays tchèques*, París, «Points» Seuil, 1995, pp. 142-143

¹⁰ Philippe CONTAMINE, *La guerre de Cent ans*, París, PUF, 1968, 3.ª edición 1977. Véase Michel Mollet, *Genèse médiévale de la France moderne, XIV^e-XV^e siècle*, París, «Points» Seuil, 1977, pp. 19-50.

nifiesta en la propagación de las ciencias de acuerdo con las directivas papales que reconocen el derecho de enseñar por todas partes (*licencia ubique docendi*)¹¹. Tomando ejemplo en las facultades de derecho y de medicina de Bolonia, París u Oxford, las universidades permiten la ampliación de los estudios, los intercambios estudiantiles y el cosmopolitismo intelectual con eruditos famosos como Tomás de Aquino, nacido en Italia, cuya influencia se propagó por toda Europa, sobre todo donde enseñó, es decir en Colonia, París, Bolonia, Roma y Nápoles. Simultáneamente aparece otra Europa, la de los mercantes y negociantes, gracias a la revolución de los transportes, al desarrollo de las ferias y la aparición de nuevos medios de transacción como las letras de cambio. La expansión de las redes comerciales y la influencia creciente de los mercantes en el ámbito político-social ilustran el crecimiento de la economía y fortalecen al mismo tiempo la cultura burguesa, fuente del patriotismo urbano y del humanismo que caracteriza a ciudades como Génova, Brujas, Florencia, Lübeck o Rouen¹².

Estas mutaciones espirituales y económicas abren el paso al Renacimiento, cuadro mental y material de profundos cambios que cuestionan el porvenir de Europa. En efecto, si por un lado avanzan el espíritu de racionalidad, el progreso científico, la exaltación del saber con el redescubrimiento del legado antiguo, también se suscita la contestación de los dogmas religiosos a través de controversias en el seno de la sociedad civil y eclesiástica que acaban en conflictos feroces y ponen fin a la unidad del mundo cristiano y a la *cristianitas* romana¹³. Las guerras de religión no impiden que renazca una nueva potencia central como es el Imperio de Carlos Quinto, a su vez imperio europeo e imperio americano, gracias al impulso colonial dado por los Reyes Católicos, o que prospere el humanismo en todas partes, tanto en los Países Bajos como en Inglaterra, en Francia como en Italia, pero el escepticismo causado por los desastres y los conflictos, unido al aumento de

¹¹ Du RÉAU, *op. cit.*, pp. 29-31.

¹² Véase Jacques LE GOFF, *Marchands et banquiers du Moyen Âge*, París, PUF, 1956, 2.ª edición 1972; Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle. 3. Le temps du monde*, París, Armand Colin, 1979, pp. 99-200.

¹³ «No es por azar que a partir del Renacimiento el término “Europa”, sobre todo bajo el impulso de los humanistas, se emplea cada vez más en el sentido de una entidad cultural y política, y no ya meramente geográfica, como sucedía en la Edad Media. Después de la ruptura de la unidad religiosa en Europa, la Cristiandad deja de identificarse con la catolicidad... [...] Por otra parte, la progresiva difusión del cristianismo fuera de Europa (en particular en el Nuevo Mundo) hará que Europa y la Cristiandad comiencen a su vez a no confundirse. [...] Así se explica que la noción de “cristiandad” pierda poco a poco su contenido tradicional y quede finalmente acantonada en el dominio estrictamente religioso, mientras que la de “Europa”, más neutra desde este punto de vista, se generalice en el siglo XVII y sobre todo en el XVIII.» Antonio TRUYOL Y SERRA, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 31.

los antagonismos nacionales, suscita en Europa una crisis del espíritu y una ruptura duradera de los equilibrios¹⁴.

A pesar de las prohibiciones y condenas sufridas por ilustres científicos como Galileo, la salvación del pensamiento europeo corresponde a la República de las letras que sobrevive en muchas partes de Europa, tanto en los Países Bajos y en Inglaterra como en Suiza, donde inventores, escritores y filósofos permiten que se produzca una lenta apertura hacia la comprensión del universo cada vez más alejado de la dominación de las iglesias¹⁵. Claro está que existen límites al progreso científico en lo que respecta a la ciencia experimental y se ponen de manifiesto los fallos dialécticos del pensamiento doctrinal de la Iglesia, pero «la comunidad intelectual de Europa no estaba dividida por temas o nacionalidad». Como apunta Geoffrey Parker, «propagandistas franceses podían elogiar a los españoles: la oración fúnebre del obispo Bossuet a favor de Condé, el vencedor de Rocroi y Lens, contiene uno de los más preciosos homenajes en pro de la intrepidez española que se pueda encontrar. Hasta un intelectual rebelde como Jan Amos Comenius, con sus ideas avanzadas sobre educación, unidad religiosa y empresas científicas pudo beneficiarse de una recepción acogedora en varios países —Inglaterra, Holanda y Suecia— después del fracaso de la rebeldía en su Moravia natal». ¹⁶ Paralelamente, el trauma de los conflictos europeos, sobre todo la guerra de los Treinta Años (1618-1648) y las campañas bélicas emprendidas por el rey de Francia Luis XIV al final de su reinado (1685-1715), produce un rechazo cada vez más fuerte en contra de la conflagración que destruye la sociedad europea. Esta toma de conciencia de que la guerra en Europa no tiene sentido ninguno por razones meramente religiosas como escribe el cuáquero William Penn en 1693 o, sobre todo,

¹⁴ Véase Bartolomé Bennassar y Jean Jacquart, *Le XVII^e siècle*, París, Armand Colin, 1972; DU RÉAU, *op. cit.*, pp. 35-45.

¹⁵ D.H. PENNINGTON, *Europe in the Seventeenth Century*, Londres, Longman, 1989, p. 125. No resisto citar a Descartes cuando define las bases de su pensamiento personal: «La primera, era obedecer las leyes y las costumbres de mi país, manteniendo con constancia y firmeza la religión en la que Dios me concedió la gracia de ser instruido desde mi infancia [...] Comenzando, pues, a partir de ese momento, a no contar en nada con las mías propias, porque quería someterlas todas a examen, estaba seguro de no poder hacer algo mejor que seguir las de los más sensatos. [...] Mi segunda máxima era ser lo más firme y lo más resuelto que pudiera en mis acciones, y no seguir con menos constancia las opiniones más dudosas, una vez me hubiera determinado a ellas como si hubiesen sido muy seguras. [...] Después de haberme asegurado de estas máximas y ponerlas aparte de las verdades de la fe que siempre han sido las primeras en mi creencia, juzgué, con respecto al resto de mis opiniones, que podía libremente empezar a deshacerme de ellas.» René DESCARTES, *Discours de la méthode*, París, Hachette, 1840, pp. 29-33.

¹⁶ Geoffrey PARKER, *Europe in Crisis, 1598-1648*, Londres, Fontana History of Europe, Fontana Press, 1979, 6.^a edición 1990, p. 320.

por ser una guerra entre naciones hermanas impulsa la publicación de ensayos o propuestas para poner fin a la guerra civil europea¹⁷. Charles Castel de Saint-Pierre, conocido bajo el nombre de abad de Saint-Pierre, es sin duda el erudito más famoso a raíz de la publicación en 1712 de un libro surgido como respuesta a los sufrimientos creados por la guerra de Sucesión Española que duró desde 1702 hasta 1713 y que se saldó con la instauración de la Casa de Borbón en España¹⁸. Negociador de la futura Paz de Utrecht en 1712-1713 y miembro de la *Académie Française*, el abad de Saint-Pierre redactó un *Proyecto de paz perpetua* entre las naciones europeas, inspirado por Sully, ministro del rey Enrique IV¹⁹, y convencido de que el equilibrio de las fuerzas y la firma de tratados entre las potencias europeas no permitiría el mantenimiento de una paz duradera concibe²⁰:

«Busqué luego si los soberanos no podrían encontrar una *seguridad suficiente* de la ejecución de las promesas mutuas estableciendo entre ellos un arbitraje perpetuo, encontré que si las dieciocho principales soberanías para conservarlo en su gobierno presente, para evitar la guerra entre ellas y para proporcionarse todas las ventajas de un comercio perpetuo, querían hacer un tratado de unión y un congreso perpetuo más o menos sobre el mismo modelo, o siete soberanías de Holanda, o trece soberanías de los suizos, o soberanías de Alemania, y de formar la Unión europea sobre lo que hay de bueno en estas uniones [...] que las más débiles tendrían *seguridad suficiente*, que el gran poder del más fuerte no podría perjudicarles, que cada uno guardaría las promesas recíprocas, que el comercio nunca sería interrumpido, y que todos los futuros desacuerdos se acabarían *sin guerra* por la vía de los árbitros, seguridad que nunca se puede encontrar sin esto.»²¹

Bien es sabido que la fama internacional del autor entre los pensadores de su tiempo²² no sirvió de nada en la práctica para cambiar el estado

¹⁷ M.S. ANDERSON, *War and Society in Europe of the Old Regime, 1618-1789*, Londres, Fontana Press, 1988, pp. 186-188.

¹⁸ François LEBRUN, *Le XVII^e siècle*, París, Armand Colin, 1967, pp. 320-329.

¹⁹ Véase *Mémoires de Sully*, Tome Cinquième, París, Jean-François Bastien, 1788, pp. 285-357.

²⁰ «1.º La constitución presente de Europa no podría producir más que guerras casi continuas, porque nunca podría la ejecución de los tratados procurar seguridad suficiente. 2.º El equilibrio de potencia entre la Casa de Francia y la Casa de Austria no podría procurar seguridad suficiente ni contra las guerras foráneas ni contra las guerras civiles, ni podría por consiguiente procurar seguridad suficiente sea para la conservación de los Estados, sea para la conservación del comercio» Charles-Iréné Castel de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, 1712, p. 5.

²¹ *Ibid.* p. 6. (Cursiva en el texto original, N.del A.)

²² Véase François-Emmanuel BOUCHER, «Les Fondements de la Paix et les Origines de la Guerre: Charles Iréné Castel de Saint-Pierre et Jean-Jacques Rousseau», *Neophilologus*, Volumen 88, n.º 3, Julio, 2004, pp. 353-365.

de ánimo de los reyes y poderosos de Europa que no estaban dispuestos a abandonar una actividad tan lucrativa y necesaria para el desarrollo de las técnicas como la guerra y que ni siquiera conocían su obra²³. Sin embargo, algunos príncipes se percatan del necesario esfuerzo común para asegurar la felicidad de los pueblos y la estabilidad política como el futuro Federico II, todavía príncipe real, quien considera en su obra *L'Anti-Machiavel, ou examen de l'ouvrage de machiavel intitulé du Prince*, publicado en 1740, que:

«La tranquilidad de Europa se basa principalmente sobre este equilibrio juicioso, por el cual la fuerza superior de una monarquía es contrabalanceada por el poder reunido de otros varios soberanos. Si este equilibrio viniera a faltar, habría que temer que pasara una revolución universal, y que una nueva monarquía se estableciese sobre los pedazos de los príncipes que su desunión haría demasiado débiles. La política de los príncipes de Europa parece pues exigir de ellos que nunca descuiden las alianzas y los tratados por los cuales pueden igualar las fuerzas de un poder ambicioso, y deben desconfiar de los que quieren sembrar entre ellos la desunión y la cizaña.»²⁴

Sin embargo, es el mismo Federico, quien demuestra que el idealismo del abad de Saint-Pierre no pertenecía según el rey de Prusia al mundo terrestre:

«563. La guerra misma es funesta, pero al igual que otras plagas del cielo que hay que suponer necesarias en el arreglo de este universo; aquellas llegan periódicamente y ningún siglo pudo jactarse, hasta ahora, de haber estado exento de ello. Si usted quiere establecer una paz perpetua, transpórtese a un mundo ideal donde el tuyo y el mío sean desconocidos, donde los príncipes, sus ministros y sus súbditos todos estén sin pasiones.»²⁵

Ahora bien, la idea europea unida al principio de paz entre las naciones continuó apasionando a los espíritus ilustrados del siglo XVIII, sobre todo a Jean-Jacques Rousseau, que no solo leyó con mucho interés el proyecto de paz perpetua elaborado por el abad de Saint-Pierre, sino que ofreció una síntesis de los modelos precedentes en su *Jugement du Projet de paix perpétuelle de Monsieur l'Abbé de Saint-Pierre* publicado en 1756, considerando no obstante que el régimen republicano, sin duda el más propicio al establecimiento de una confederación europea, podría chocar con el principio de soberanía nacional²⁶. La misma visión

²³ Véase M.S. ANDERSON, *op. cit.*, pp. 135-156.

²⁴ *Œuvres primitives de Frédéric II, roi de Prusse*, Tomo I, Potsdam, 1805, p. 128.

²⁵ *Frédéric II*, París, Librairie militaire, 1869, pp. 167-168.

²⁶ Véase Céline SPECTOR, «L'Europe et les fondements du cosmopolitisme. Rousseau et l'abbé de Saint-Pierre», *Séminaire de philosophie du droit 2006-2007 Justice et cosmopolitisme*, 5^{ème} séance, lundi 22 janvier 2007, París, IHEJ, 13 p.

se halla en el pensamiento de Immanuel Kant, el filósofo alemán, con más fuerza aún, cuando insiste en su ensayo *Para la paz perpetua*, publicado en 1795, sobre la necesidad de implementar el régimen republicano en Europa siendo la constitución republicana «la única que deriva directamente del pacto social» basado en los derechos humanos fundamentales²⁷. Pero lo más importante deriva de su perspectiva universal cimentada en el derecho internacional, condición previa al nacimiento de una sociedad de naciones²⁸. Con todo las ideas novedosas de Kant no lograron ningún resultado concreto como se deduce del contexto bélico europeo producido por las guerras revolucionarias y napoleónicas²⁹.

Sólo con el derrumbamiento del imperio francés en 1814 surge de nuevo la idea europea. El enfrentamiento feroz entre Francia y sus aliados por un lado, y las coaliciones antifrancesas por otro, así como las destrucciones causadas por las guerras casi continuas durante cerca de 25 años constituyen el marco fundamental del siglo nuevo en Europa, y condicionan desde luego el nuevo orden que las potencias victoriosas quieren imponer sobre el continente. Para Claude Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon, que presencia desde lejos el congreso de Viena, no hay nada positivo que esperar de tal encuentro en la medida que «ninguno de los miembros del Congreso estará encargado de considerar las cosas desde el punto de vista del interés general; no estará autorizado allí». De modo que «el interés particular será dado para medida del interés general» y al final «confederaciones particulares, coaliciones opuestas de intereses rechazarán Europa en este estado de guerra triste del que se habrá tratado vanamente de sacarla»³⁰. El único recurso capaz de prohibir el uso de las armas entre países fronterizos requiere claramente un cambio profundo de las instituciones, «que por todas partes en la antigua organización se ponga la forma del gobierno parlamentario en el sitio de la forma jerárquica o feudal». Así, dice Saint-Simon, «por esta simple sustitución obtendremos

²⁷ Emmanuel KANT, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, París, G. Fischbacher, 1880, p. 13.

²⁸ «Están de allí pueblos, como Estados, como individuos; si ellos viven en el estado de naturaleza, es decir sin leyes exteriores, su vecindad ya es una lesión recíproca, y para garantizar su seguridad, cada uno de ellos puede exigir de otros que todos ellos establezcan de acuerdo con él una constitución garantizando los derechos. Sería allí una Federación de pueblos, y no un solo y único Estado [...] La posibilidad de realizar tal Federación, que poco a poco abrazaría todos los Estados, y que los conduciría así a una paz perpetua, puede ser demostrada». *Ibid.*, pp. 18 y 21.

²⁹ Véase Monique CASTILLO y Gérard LEROY, *L'Europe de Kant*, Toulouse, Privat, 2001, 124 p.

³⁰ Comte de Saint-Simon, *De la réorganisation de la société européenne*, París, Adrien Égron, 1814, pp. 21-22.

una nueva organización más perfecta que la primera, y no pasajera como ella».³¹

Este proyecto de reorganización de la sociedad europea iba más allá de los planes diseñados por los ilustrados del siglo anterior. Por primera vez aparece la idea de «una cámara de diputados del parlamento europeo» elegida por los ciudadanos europeos. Saint-Simon precisa que «cada millón de hombres que sepan leer y escribir en Europa deberá delegar en la cámara de los comunes del gran parlamento a un negociante, a un sabio, a un administrador y a un magistrado. Así, suponiendo que haya en Europa sesenta millones de hombres que sepan leer y escribir, la Cámara constará de doscientos cuarenta miembros».³² Sin embargo las grandes potencias, incluidas Francia y Gran Bretaña, cuyos parlamentos debían teóricamente pronunciarse sobre el proyecto, sólo querían afirmar su hegemonía y asegurar la perennidad de la monarquía absoluta, lo que suponía la restauración de las antiguas familias reinantes y la erradicación de las ideas progresistas que formaban la base del pensamiento sansimoniano. En definitiva, Saint-Simon se equivocaba sobre el resultado del congreso de Viena ya que las potencias victoriosas supieron entenderse e imponer un nuevo orden europeo basado una y otra vez en el principio de equilibrio político y organizar una asistencia mutua en el cuadro de la Santa Alianza³³. Claro está que el triunfo de la reacción política no podía impedir totalmente brotes de resistencia por parte de los republicanos, *carbonari* y liberales nacionales, sea con motivo del absolutismo impuesto desde arriba como fue el caso en España o Italia, sea para defender los principios de soberanía propagados por las tropas revolucionarias e imperiales francesas en Austria o Polonia³⁴. Pero el directorio de las grandes potencias consigue finalmente mantener la paz en Europa durante varios decenios, a pesar de las revoluciones de 1830 y 1848.

Quizás la herencia más notable de la Restauración sea la victoria del Estado nacional entendido como actor principal y cuadro político de las monarquías reinantes y no como la emanación de aspiraciones nacionales. De hecho, «el principio nacional sólo está aceptado donde estaba de acuerdo con la legitimidad del príncipe: en Gran Bretaña, Francia, Es-

³¹ *Ibid.* pp. 49-50.

³² *Ibid.* pp. 53-54.

³³ Véase Charles-Olivier CARBONELL, *L'Europe de Saint-Simon*, Toulouse, Privat, 2001, 127 p. que además de dar una semblanza biográfica del conde de Saint-Simon reproduce buena parte del proyecto europeo.

³⁴ Véase Michael BROERS, *Europe under Napoleon 1799-1815*, Nueva York, Edward Arnold Publishers, 1996, 291 p.; Thierry LENTZ (coord.), *Napoléon et l'Europe. Regards sur une politique*, París, Fayard, 2005, 445 p.

paña, Portugal, Países Bajos y Suecia, es decir en la Europa occidental y septentrional». ³⁵ Así, la idea dominante entre los poderosos, sobre todo en Austria, Rusia y Prusia, no consiste en admitir la reunión o concentración nacional en Europa, máxime cuando ésta amenaza el equilibrio europeo. «Por esta razón —indica Hagen Schulze— la independencia de los mini o micro Estados alemanes e italianos representaba, para sus vecinos, la garantía de la libertad europea, del equilibrio de los Estados y de su existencia» ³⁶. Ahora bien, el concepto de soberanía nacional conjugado con la idea europea origina nuevos proyectos como el movimiento *Giovine Europa* fundado en Berna en 1834 por Guiseppe Mazzini junto a seis italianos, cinco alemanes y cinco polacos, cuya intención era poner fin al dominio austriaco y liberar los numerosos pueblos oprimidos por Viena. Tres años después de la fundación de *Giovine Italia*, Mazzini defiende la idea de que ser republicano significa ser europeísta, expresando unos años más tarde el anhelo todavía quimérico de la desaparición futura de las fronteras y la emergencia de una «democracia republicana para la Europa de los pueblos» ³⁷.

Los rápidos cambios económico-sociales habidos a partir de 1830-1835 en Europa occidental y septentrional y los progresos de las ideas democráticas después de 1848, sobre todo en Francia, juegan desde luego un papel muy relevante en la propagación de las ideas europeas, a pesar del dominio siempre más fuerte de los intereses nacionales. No tiene nada sorprendente entonces la reunión en París en agosto de 1849 del Congreso de la Paz bajo la égida de Guiseppe Mazzini y Richard Cobden, industrial y político inglés, cuya finalidad consiste en debatir la pregunta fundamental de su tiempo, es decir, cómo mantener la paz en Europa, en el momento en que las revoluciones de 1848 pusieron de manifiesto el deseo de autonomía y de liberalización de numerosos pueblos europeos sometidos a monarquías o imperios autocráticos ³⁸. El congreso cuenta con la presencia del ilustre escritor francés Victor Hugo, al mismo tiempo político como miembro de la *Chambre des pairs* en 1845 y luego miembro de la *Chambre des députés* en 1848, a quien se le ofreció la dirección de los debates. En esta ocasión pronuncia Victor Hugo, el 21 de agosto, su famoso discurso de apertura conocido posteriormente bajo el título *Pour les États-Unis d'Europe*. En éste defiende,

³⁵ Hagen SCHULZE, *État et nation dans l'histoire de l'Europe*, París, «Faire l'Europe», Seuil, 1996, p. 228.

³⁶ *Ibid.* p. 233.

³⁷ Véase Guiseppe MAZZINI, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, Milano, Feltrinelli, 2005

³⁸ Véase Evelyne LEJEUNE-RESNICK, «L'idée d'Etats-Unis d'Europe au congrès de la Paix de 1849», *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n.º 7, 1991, pp. 65-72.

como lo hace ya desde meses atrás en la Asamblea nacional,³⁹ la necesidad de acabar con la miseria y la guerra de una vez por todas y promover la concordia entre los hombres para finalmente establecer la fraternidad de los pueblos europeos:

«¡Un día vendrá en que las armas también se os caigan de las manos! Un día vendrá en que la guerra parezca tan absurda y sea tan imposible entre París y Londres, entre Petersburgo y Berlín, entre Viena y Turín, como sería imposible y parecería absurda hoy entre Ruán y Amiens, entre Boston y Filadelfia. Un día vendrá en que vosotras Francia, vosotras Rusia, vosotras Italia, vosotras Inglaterra, vosotras Alemania, vosotras todas, naciones del continente, sin perder vuestras cualidades distintas y vuestra gloriosa individualidad, os mezclaréis estrechamente en una unidad superior, y vosotras constituiréis la fraternidad europea, absolutamente como Normandía, Bretaña, la Borgoña, Lorena, Alsacia, todas nuestras provincias, se mezclaron en Francia. Un día vendrá en que no haya más otros campos de batalla que los mercados que se abran al comercio y los espíritus que se abran a las ideas ¡Un día vendrá en que las balas y las bombas sean reemplazadas por los votos, por el sufragio universal de los pueblos, por el arbitraje venerable de un gran senado soberano que será en Europa lo que el parlamento es en Inglaterra, lo que la dieta es en Alemania, lo que la Asamblea legislativa es en Francia! (Aplausos) ¡Un día vendrá en que se muestre un cañón en los museos como mostramos allí hoy un instrumento de tortura, extrañándose que esto haya podido ser! (Risas y bravos) ¡Un día vendrá en que se vea a estos dos inmensos grupos, los Estados Unidos, los Estados Unidos de Europa (Aplausos), colocados enfrente uno del otro, alargándose la mano por encima de los mares, intercambiando sus productos, su comercio, su industria, sus artes, sus genios, roturando el globo, colonizando los desiertos, mejorando la creación bajo la mirada del Creador, y combinando juntos, para sacar de eso el bienestar de todos ellos, estas dos fuerzas infinitas, la fraternidad de los hombres y el poder de Dios! (Aplausos largos)»⁴⁰

El balance del congreso, como era de esperar, no produjo ningún resultado concreto por presentar ponencia tras ponencia discursos cada vez más abstractos y utópicos. Además el concepto mismo de Estados Unidos de Europa no era acompañado de una definición clara —¿federación o confederación de Estados? Tampoco se podía deducir algo palpable sobre la estructura de las futuras instituciones, sin hablar de los límites territoriales de

³⁹ Véase en particular su intervención reciente del 9 de julio en contra de la miseria en Victor HUGO, *Œuvres complètes. Actes et paroles, Volume I. Avant l'exil, 1841-1851*, París, Hetzel, 1882, pp. 273-287.

⁴⁰ Victor HUGO, *op. cit.*, pp. 479-480. También pronuncia el discurso de clausura el 24 de agosto siguiente, *ibid.* pp. 487-494.

la Europa futura ya que las referencias a los lazos con los Estados Unidos de América eran muy frecuentes y el desequilibrio entre las procedencias geográficas de los participantes muy patente, con una dominación anglosajona obvia⁴¹.

A pesar de los ánimos entusiastas a favor de una Europa unida, las ideas políticas del tiempo no giraban alrededor de cualquier federalismo sino al contrario en torno a la independencia y a la supremacía del Estado nacional⁴². Por otra parte, los antagonismos entre potencias europeas, por ejemplo entre Francia e Inglaterra, y también entre Prusia y Austria-Hungría, a raíz de la concurrencia creciente para la dominación del continente, sólo podían aumentar el nivel de las tensiones y propiciar el estallido de nuevos conflictos, como fue el caso en 1866 entre Viena y Berlín, y cuatro años después entre París y Berlín, otra vez. La reunión de nuevos congresos de la paz en 1850, 1851, 1867 y 1871 no representó desde luego ningún obstáculo serio frente a las ambiciones prusianas de imponer la *Mitteleuropa* germánica. Paradójicamente, el colapso final del sistema heredado de 1815 aparece como el momento adecuado para reactivar la idea europea. Como lo advierte Pierre-Joseph Proudhon, el ex-diputado fundador del anarquismo y del federalismo: «no quedan monarcas absolutos en Europa. Todos ellos vieron sus prerrogativas más o menos modificadas por el nuevo régimen constitucional». En consecuencia, «es otro pacto el que hay que proponerle a Europa, un nuevo derecho, más racional, más completo, eficaz e inteligible».⁴³

Se refería Proudhon directamente a la iniciativa tomada por Napoleón III el 4 de noviembre de 1863 de organizar en París una conferencia internacional con el propósito de rectificar las fronteras de Europa, pensando concretamente en Polonia, dando como definitivo el derrumbe del sistema creado por el congreso de Viena⁴⁴. Ciertamente es que el emperador francés intenta romper su imagen belicosa, consecuencia de su política exterior en

⁴¹ Véase André et Danielle CABANIS, *L'Europe de Victor Hugo: le prophète des Etats-Unis d'Europe*, París, Privat, 2002, 126 p; DU RÉAU, *op. cit.*, pp. 78-79.

⁴² En este sentido el pensamiento de Joseph Proudhon, abiertamente federalista, aparece como marginado o de peso muy limitado en el debate político de la época aunque subraya con realismo la imposibilidad de una federación de Estados europeos basada en el principio monárquico, sobre todo en el marco de las democracias imperiales como lo son Francia, Austria, Inglaterra, Rusia y Prusia. Pierre-Joseph PROUDHON, *Du principe fédératif et œuvres diverses sur les problèmes politiques européens*, in *Œuvres complètes*, París, Librairie Marcel Rivière, 1959, pp. 321-322.

⁴³ Pierre-Joseph PROUDHON, *Si les traités de 1815 ont cessé d'exister? Actes du futur congrès*, París, Librairie E. Dentu, 1864, pp. 10-11.

⁴⁴ Véase Charles POUTHAS, *La politique étrangère de la France sous la Seconde république et le Second Empire*, Paris, CDU, 1949, p. 244.

los Balcanes y en Italia, pero también está convencido, como lo estuvo su tío, que le tocaba a Francia realizar su «misión europea», es decir, el gran diseño de una «asociación europea» basada en el principio de las nacionalidades⁴⁵. Sus ideas derivan directamente de los grandes proyectos europeístas y pacifistas, y aunque su propuesta fue rechazada por las otras grandes potencias, no se puede negar que las nociones de arbitraje internacional, de «tribunal europeo», su voluntad de «reemplazar entre las naciones de Europa el estado de naturaleza por el estado social» anticipan la idea de seguridad colectiva que se impondrá en 1919 con la instauración de la Sociedad de Naciones. Ahora bien, como lo advierte Émile Bourgeois, «este proyecto de desarme, este llamamiento a la conciliación y a la paz venían demasiado tarde, por parte de un soberano que no parecía indicado como para reunificar Europa después de haberla trastornado»⁴⁶. Los sueños de Proudhon en torno a una «anfictionía de Europa, hablando en nombre del derecho y de la libertad de las naciones, votando a la mayoría de los sufragios, actuando como soberana» se perdieron así en los abismos de la historia⁴⁷.

No es necesario insistir hacia finales del siglo XIX, en lo que la idea europea sufrió a partir de los años 1860-1870 debido al auge imparable del nacionalismo y del imperialismo. En lucha los unos contra los otros, en todos los dominios —político, económico, colonial, etc.—, tanto las grandes potencias como las pequeñas desarrollan nuevas estrategias para impedir la irrupción de un conflicto mayor, firmando tratados de alianza que al fin y al cabo jugarán en 1914 un papel de acelerador de contienda. Lo que más cuestionamos es, sin duda, la ceguera asumida por los respectivos gobiernos de Europa que aceptan de antemano la idea de una guerra liberadora como solución única y terminante a las numerosas tensiones que alimentaba la concurrencia nacional. Por supuesto, existen en muchos países hombres y mujeres convencidos del desastre que espera a Europa si no se impide la guerra, sea en la Internacional socialista, a pesar de las discrepancias internas, sea la «Internacional pacifista» que coordina los congresos mundiales de la paz celebrados cada año desde 1889 (en París) hasta 1913 (en La Haya). Desde la masonería francesa y belga hasta los monarcas, a imagen de Nicolás II —iniciador de la Conferencia de la paz reunida en La Haya en 1899—, sin olvidar al Papa que denuncia la «paz armada» en su encíclica *Praeclara gratulationis* en 1894, se mantiene viva, hasta la explosión fatal del 28 de junio de 1914, la esperanza

⁴⁵ Véase Louis GIRARD, *Napoléon III*, París, Fayard, 1986; «Pluriel» Hachette, 1993, pp. 324-337 y las *Idées napoléoniennes* redactadas en Inglaterra por Louis-Napoléon BONA-PARTE y publicadas en 1839.

⁴⁶ Émile BOURGEOIS, *Manuel historique de politique étrangère*, París, Belin, 1905, p. 646.

⁴⁷ PROUDHON, *Si les traités de 1815 ont cessé d'exister, op. cit.*, p. 11.

de un arbitraje internacional⁴⁸. Pero el escepticismo —¿o el realismo?— gana poco a poco los espíritus siguiendo el ejemplo de Luis Araquistain y de sus dudas acerca del europeísmo y de su valor real:

«Para unos, Europa es el empirismo; para otros, el criticismo; para otros, el espiritualismo; para otros, el voluntarismo. Ni en esto ni en nada hay, ni puede haber unanimidad. ¿Qué es, pues, Europa? Todo eso y mucho más. No un valor único, sino muchos valores. Quizás en último término Europa, como todo gran foco de cultura, sea esto: lucha encarnizada de valores antagónicos.»⁴⁹

Durante más de cuatro años, la Primera Guerra mundial destruyó toda posibilidad de entendimiento entre las naciones beligerantes. La brutalidad de la «guerra moderna» no hizo más que intensificar los odios mutuos y prolongar la guerra civil europea. Sólo al principio de enero de 1918 surgió la primera perspectiva optimista y concreta con el manifiesto en 14 puntos del presidente americano Woodrow Wilson cuya finalidad consistía en la afirmación de las libertades de navegación y de comercio, la idea de un desarme generalizado, la resolución definitiva de los conflictos europeos con la redefinición de las fronteras territoriales y finalmente la creación de una sociedad de naciones, conforme al proyecto que formuló en su tiempo el filósofo alemán Immanuel Kant⁵⁰. Sin embargo no tiene una tarea muy fácil frente a los dirigentes europeos cuando dice, antes de cruzar el Atlántico, el 5 de julio 1918 que:

«Europa está gobernada todavía por las mismas fuerzas reaccionarias que controlaban nuestro país hasta hace algunos años. Pero me siento satisfecho de saber que, en caso de necesidad, puedo conmovier a los pueblos de Europa por encima de las cabezas de sus jefes.»

Añadiendo el 23 de octubre siguiente:

«Es sorprendente ver cómo los dirigentes de algunos de los gobiernos extranjeros parecen algunas veces completamente ajenos a los sentimientos de simpatía de sus propios pueblos.»⁵¹

⁴⁸ Véase Pierre-Yves BEAUREPAIRE, *L'Europe des francs-maçons, XVIII^e-XX^e siècles*, París, Belin, 2002, pp. 223-249; Yves Santamaria y Brigitte Waché, *Du printemps des peuples à la Société des Nations. Nations, nationalités et nationalismes en Europe, 1850-1920*, París, La Découverte, 1996, pp. 264-271. Sobre las conferencias de 1899 y 1907 véase Léon BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, París, Bibliothèque-Charpentier, 1910, pp. 9-262.

⁴⁹ Luis ARAQUISTAIN, «Unamuno y el europeísmo», *Hispania*, Volumen III, junio 1914, pp. 1108-1110.

⁵⁰ Jean-Baptiste DUROSELLE, *La política exterior de los Estados Unidos, 1913-1945*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 97-99. Sería injusto no obstante olvidar las propuestas presentadas por el Papa Benedicto XV el 1.º de agosto de 1917.

⁵¹ Citado en DUROSELLE, *ibid.*, p. 110.

De hecho, las discusiones alrededor del tratado de Versalles, especialmente en mayo y junio de 1919, resultan muy ásperas y agotadoras por los antagonismos insuperables que surgen entre franceses y alemanes, sin hablar de los británicos que hacen todo lo posible para suavizar el texto final a favor de Berlín. Hay que tener en cuenta que en cada momento se podía reanudar la guerra, aunque la opinión alemana parecía resignada a aceptar la paz impuesta por las potencias aliadas, pero tampoco había que olvidar el sacrificio consentido por Francia en todos los sentidos durante la guerra, lo que acabó por convencer a Wilson de que era tiempo de clausurar los debates⁵².

La conclusión era obvia para todos aquellos espíritus conscientes del desastre futuro como John Maynard Keynes, el economista y delegado británico en Versalles. Para él, no había nada positivo que esperar del empobrecimiento de Alemania, Austria, Hungría y de los demás vencidos, ni tampoco del nuevo reparto territorial de Europa, vector de frustración real o exagerado en muchos países. Sólo «una Unión librecambista incluyendo toda la Europa central, oriental y sur-oriental, Siberia, Turquía, y esperemos el Reino Unido, Egipto e India —decía— puede hacer tanto por la paz y la prosperidad del mundo como la Sociedad de Naciones misma».⁵³ Para otros, como José Ortega y Gasset, quedaba muy claro tres años después, en 1922, que Europa atravesaba una crisis muy grave que «se había iniciado con anterioridad a la guerra» cuyo proceso «la conflagración no ha hecho más que acelerar». Pero contrariamente a Keynes, no compartía «esta idea de que las guerras extenúan» los pueblos, ni tampoco «que las guerras son un hecho anómalo en la biología humana». De tal forma que «si las grandes naciones no se restablecen, es porque en ninguna de ellas existe el claro deseo de un tipo de vida mejor que sirva de pauta sugestiva a la recomposición».⁵⁴

⁵² En la última nota de Wilson a Alemania (22 de junio) quedan muy claras sus intenciones: «Los gobiernos aliados y asociados han respondido completa y claramente a las observaciones de la delegación alemana haciendo todas las concesiones reconocidas como justas y posibles [...] declaran que ya pasó el momento de la discusión y no pueden admitir ninguna modificación ni reserva. El gobierno alemán debe aceptar o rechazar sin equívoco posible la firma del tratado en el plazo fijado». Citado en DUROSELLE, *op. cit.*, p. 132.

⁵³ JOHN MAYNARD KEYNES, *Les conséquences économiques de la paix*, Paris Éditions de la Nouvelle Revue Française, 1920, p. 154.

⁵⁴ JOSÉ ORTEGA Y GASSET, «España invertebrada», Madrid, *Revista de Occidente*, prólogo a la 2.ª edición, 1934, pp. XV-XVI. PAUL VALÉRY no dice otra cosa cuando escribe en 1919 en un artículo titulado *La crisis del espíritu*: «Un escalofrío extraordinario corrió la médula de Europa. Ella sintió por todos sus núcleos pensantes que no se conocía más, que dejaba de parecerse, que iba a perder conciencia [...] Ahora desde una inmensa terraza de Elsinore que va de Basilea a Colonia, [...] el Hamlet europeo mira millones de espectros».

Frente al pesimismo del uno y del otro, el movimiento europeo, liberado poco a poco del escepticismo y del abatimiento, reanuda los lazos entre europeístas a partir de 1922 cuando «aparecen propuestas destinadas a crear los contornos de una Europa unida»⁵⁵. Según Elizabeth d.C. Beau, se pueden distinguir tres orientaciones principales: 1.º el movimiento paneuropeo encarnado por su iniciador, el conde Richard Coudenhove-Kalergi, inspirado por el tema de los Estados Unidos de Europa; 2.º las iniciativas regionales apoyadas sobre las redes franco-alemanas o renanas alrededor de una *Mittleuropa*, Federación danubiana e incluso *Entente* balcánica; y 3.º las acciones culturales intereuropeas⁵⁶. De estas tres orientaciones o corrientes se destaca claramente la primera por la personalidad de Coudenhove-Kalergi y el alcance ambicioso del proyecto. Nacido en Tokio de padre diplomático austro-húngaro y de madre japonesa, estudió en Viena donde obtuvo su doctorado antes de adoptar la ciudadanía checa en 1919 y publicar sus primeros artículos sobre cuestiones europeas. Está marcado sobre todo por la crisis aguda entre París y Berlín que resulta de la ocupación militar del Ruhr por las tropas francesas en enero de 1923, redactando en pocas semanas su libro *Pan-Europa*, basado en el proyecto presentado el año precedente⁵⁷. No solo insiste en la necesidad absoluta de la reconstrucción económica frente a los Estados Unidos y de la reconciliación franco-alemana —cuarenta años antes de la firma del tratado de París entre Adenauer y De Gaulle—, sino que también considera que la unión de los pueblos europeos «se hará, o voluntariamente por la construcción de una federación paneuropea, o forzada por una conquista rusa», revelando asimismo su hostilidad hacia el capitalismo norteamericano y el bolchevismo⁵⁸.

Resulta imposible ofrecer aquí un panorama exhaustivo de las numerosas iniciativas que se multiplicaron al principio de los años veinte⁵⁹. Junto a la Unión paneuropea, con su revista *PanEuropa* y sus comités nacionales, habría que citar al *Comité Federal de Coopération Européenne* fundado en París en 1928, a las cooperaciones económicas entre franceses, alemanes y luxemburgueses, a las actividades ligadas a la Sociedad de Naciones, y, hasta a Trotsky al publicar, en junio 1923, un artículo de prensa titulado *Sobre la*

Citado en Sylvain SCHIRMANN, *Quel ordre européen? De Versailles à la chute du IIIe Reich*, París, Armand Colin, 2006, p. 70.

⁵⁵ SCHIRMANN, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁶ DU RÉAU, *op. cit.*, pp. 113-114.

⁵⁷ Richard COUDENHOVE-KALERGI, *Pan-Europa*, Viena, Leipzig, Pan-Europa Verlag, 1924, 172 p. Véase también Anita Ziegerhofer-Pretenthaler, *Botschafter Europas. Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren*, Viena, Böhlau Verlag, 2004, 587 p.

⁵⁸ COUDENHOVE-KALERGI, *ibid.*, p. 23.

⁵⁹ Véase la obra muy completa de SCHIRMANN, *ibid.*, pp. 75-116.

actualidad de la palabra «Estados Unidos de Europa» donde denuncia la «incapacidad de la burguesía» y reconoce la trascendencia de la relación franco-alemana para el porvenir de Europa⁶⁰. Quizás conviene resaltar la considerable labor realizada en Ginebra por funcionarios internacionales y diplomáticos, en su gran mayoría de origen europeo, ejemplificados en la figura de Salvador de Madariaga, director de la sección de desarme de 1922 hasta 1927⁶¹. Tras las apariencias de inmovilismo, la Sociedad de Naciones se implica en todos los asuntos sensibles, especialmente en la sección de minorías en la que resalta la figura de Pablo de Azcárate, miembro de ésta desde 1920 y luego director de la misma entre 1930 y 1933, y cuyo fin último es neutralizar los numerosos conflictos nacionales⁶². Además, el cambio de ambiente que surge a raíz del arreglo internacional sobre la crisis financiera alemana en el verano de 1924 abre una nueva fase favorable al impulso de la seguridad colectiva. Gracias al acercamiento franco-británico entre Édouard Herriot y Ramsay MacDonald, y a la labor de Edvard Beneš, el ministro de Exterior checoslovaco, se adopta en octubre de 1924, un *Protocolo para el arreglo pacífico de los litigios internacionales*, el pacto de Ginebra, que implica para los firmantes la renuncia a la guerra, la necesidad del arbitraje internacional y un apoyo fuerte a favor del desarme. La conclusión del tratado de Locarno al año siguiente y la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones en 1926 generan mucho optimismo en toda Europa, de tal forma que por primera vez parecen reunirse las condiciones para una Europa apaciguada⁶³.

Los esfuerzos de europeístas como Coudenhove-Kalergi, con su revista y la organización del primer congreso paneuropeo en Viena en 1926, Jean de Pange que desarrolla una labor intensa a favor de la cooperación intelectual franco-alemana, y muchos otros, son alicientes para los dirigentes políticos, inclinados hacia la idea europea. Es el caso precisamente de Aristide

⁶⁰ «Alemania y Francia constituyen el núcleo central de Europa occidental. Aquí se halla el conflicto o la solución del problema europeo. Todo el resto es accesorio». León TROSTKY, *Europa und Amerika. Zwei Reden*, Berlín, Neuer Deutscher Verlag, 1923, pp. 92-100.

⁶¹ Véase Salvador de MADARIAGA, *Memorias. Amanecer sin melodía (1921-1936)*, Madrid, Espasa Calpe, 1974, 734 p.

⁶² En 1933 asciende Azcárate al puesto de subsecretario de la Sociedad de Naciones antes de abandonar a Ginebra en 1936 para Londres. Véase Pablo de AZCÁRATE, *La Société des Nations et la protection des minorités*, Ginebra, Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1969, 104 p.; Francisco QUINTANA NAVARRO, *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Nerea, 1993, 439 p. Sobre su papel como embajador de España en Londres durante la guerra civil española véase Jean-François BERDAH, *La democracia asesinada. La República y las grandes potencias, 1931-1939*, Barcelona, Crítica, 2002, 530 p.

⁶³ Véase otra vez a SCHIRMANN, *op. cit.*, pp. 118-169 y A.C. TEMPERLEY, *The Whispering Gallery of Europe*, Londres, Collins, 1938, pp. 26-101 para un testimonio británico sobre estos acontecimientos.

Briand, el ministro y presidente francés, defensor entusiasta del proyecto de los Estados Unidos de Europa en la asamblea ginebrina el 5 de septiembre 1929⁶⁴. A pesar del derrumbe inmediato de las ilusiones ligadas a la prosperidad económica de los años 20 con el crac bursátil en Nueva York unos días más tarde, la Sociedad de Naciones encarga al gobierno francés el estudio de una unión europea, el cual finalizado en mayo de 1930 es transmitido a los gobiernos interesados. Sin embargo, como en 1929 escribe Jules Destrée, hombre político belga, «no nos hagamos sin embargo ilusiones. Los Estados Unidos de Europa, es [un tema] muy seductor ciertamente, pero es extremadamente difícil de realizar. [...] ni una conferencia, ni diez conferencias pueden alcanzar tal resultado. [...] ¿Cómo iremos hacia los Estados Unidos de Europa? No sé»⁶⁵.

El *Memorandum francés sobre la unión europea*, que integraba a 27 países, proponía una «formula de cooperación europea en relación con la Sociedad de Naciones» con el objetivo de «armonizar los intereses europeos bajo el control y con el espíritu de la SdN integrando en su sistema universal un sistema limitado, tanto más efectivo». También organizaba los poderes colectivos de la futura unión europea, con un órgano ejecutivo y una «conferencia europea» como órgano representativo⁶⁶. Desgraciadamente el «gran proyecto ginebrino» de Briand⁶⁷ no tuvo mucho éxito entre los dirigentes europeos. La salida del gobierno de Briand y la muerte de Stresemann, el 3 de octubre de 1929, por un lado, y la expansión de la crisis económica al continente europeo, sobre todo a Alemania, ponen de relieve la debilidad del idealismo europeísta frente a las realidades económicas y sociales del momento, así como la fuerza de los egoísmos nacionales. Simultáneamente se produce el rápido ascenso de los extremistas, sobre todo de la derecha fascista, como ocurre en las elecciones generales alemanas en septiembre de 1930 con el aumento espectacular del NSDAP, el partido nazi, en el *Reichstag*⁶⁸. No quiere decir que las ideas europeas de federación o confederación desaparecen del debate político e intelectual, sino al contrario, como lo demuestra el número importante de publicaciones, artículos, ensayos dedicados al tema en toda Europa⁶⁹, pero sí que el

⁶⁴ Sobre Briand véase Gérard UNGER, *Aristide Briand. Le ferme conciliateur*, París, Fayard, 2005, 658 p.

⁶⁵ Jules DESTREE, «Les Etats-Unis d'Europe», *Le Soir*, 31 de agosto 1929.

⁶⁶ *Mémorandum du gouvernement français*, 1 de mayo 1930 in Charles ZORGBIBE, *Histoire de la construction européenne*, París, PUF, 1993, pp. 8-14.

⁶⁷ DU RÉAU, *op. cit.*, pp. 141-184.

⁶⁸ Véase entre otros Eric J. HOBBSBAWN, *L'Âge des extrêmes. Histoire du Court xx^e siècle*, Bruselas, Éditions Complexe, 1994, pp. 123-151.

⁶⁹ Véase la compilación de textos reunidos por Bernard Bruneteau, *Histoire de l'idée européenne au premier xx^e siècle à travers les textes*, París, Armand Colin, 2006, pp. 68-144.

cambio completo de horizonte por el triunfo programado de las dictaduras debía resultar mortífero para toda Europa. Así, hablando de Paneuropa y del futuro de Alemania, Adolfo Hitler escribe en 1928:

«La tentativa [...] de realizar la idea pan-europea por una unificación puramente formal de naciones europeas, sin necesidad de ser forzada en luchas centenarias por un poder dirigente europeo, conduciría a una estructura cuya fuerza y energía serían enteramente absorbidas por las rivalidades interiores y disputas exactamente como antes la fuerza de los clanes en la unión alemana. Sólo cuando la cuestión alemana interna fue finalmente solucionada por la superioridad de poder de Prusia un compromiso de la fuerza unida nacional pudo seguir más allá de sus fronteras. [...] Una Utopía muy peligrosa, desde luego, si consideramos que otra vez innumerables alemanes ven un futuro atractivo para el cual ellos no tendrán que sufrir los más penosos sacrificios. [...] En vista de la situación militar desesperada de Alemania lo siguiente debe cobrar importancia en la formulación de la futura política exterior alemana. 1) Alemania no puede causar un cambio en su situación presente sola, en la medida que este debe realizarse por medio del poder militar. [...] 6) Alemania sólo puede esperar a conseguir el éxito de esta manera si ella finalmente renuncia a su antigua política de vaivén indecisa y fundamentalmente se decide sobre una dirección sola, y al mismo tiempo asume y aguanta todas las consecuencias. 7) [...] Para la lucha por la recuperación de la libertad alemana la historia alemana se levantará así otra vez al nivel de la historia mundial»⁷⁰.

Tras la subida al poder de Hitler, en enero de 1933, la inconstancia de la sociedad internacional, encarnada en la política ginebrina, se hace cada día más evidente, la democracia se tambalea por todas partes en Europa, incluso en las grandes potencias occidentales y al final se desencadenan otra vez las fuerzas de destrucción en España, en Checoslovaquia, en Polonia, en Francia y por último sobre todo el continente⁷¹. Con las victorias de la *Wehrmacht* surge otro proyecto europeo, claro está, pero un proyecto cuyo designio consiste en edificar una Europa alemana basada en la dominación de la raza aria, el pillaje de las riquezas naturales y producciones de los territorios ocupados o anexados, y para colmo trágico una Europa «liberada del elemento judío (*judenfrei*)» conforme a la ideología antisemita del Tercer Reich. No faltan partidarios entusiastas u oportunistas de los planes germánicos en toda Europa, como por el ejemplo en Francia gracias al ser-

⁷⁰ Telford TAYLOR (con introducción de), *Hitler's Secret Book*, Grove Press, Nueva York, 1961, pp. 106-108, 140-141.

⁷¹ Véase entre otros Mercedes CABRERA, Santos JULÍA, Pablo Martín ACEÑA (Comps.), *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1991, 346 p.; Enzo TRAVERSO, *Á feu et à sang. De la guerre civile européenne, 1914-1945*, París, Stock, 2007, 371 p.

vilismo de muchos intelectuales⁷², pero al fin y al cabo, con la excepción de fanáticos como Marcel Déat, Oswald Mosley o Luis Carrero Blanco, esta Europa no será capaz de convencer a las capas profundas de la sociedad francesa u occidental⁷³.

Con la repugnancia británica a aceptar la dominación nazi y las primeras derrotas del Eje germano-italiano empieza a cambiar la situación a favor de la resistencia, que se extiende poco a poco a toda Europa. De ahí la creación de redes de resistentes en Europa occidental y central, incluso en Alemania⁷⁴, y la emergencia de anhelos europeístas cuyas finalidades no son todavía muy claras. En la prensa clandestina belga, italiana, francesa, holandesa proliferan las ideas europeas: en *Giustizia i Libertà* con Luigi Einaudi y Altiero Spinelli, futuros actores de la construcción europea, *Het Parool* (El eslogan) y *Vrij Nederland* (Holanda libre), en *Libération, Combat, Le Populaire* se publican artículos, manifiestos, comentarios sobre el futuro del continente después de la victoria final incuestionable. Quizás Henri Frenay, el fundador del movimiento *Combat* lo expresa con más intensidad y exaltación el 12 de diciembre 1943:

«Estos periódicos emocionantes que vienen hasta nosotros por vías misteriosas, cualquiera que sea la lengua en la cual han sido redactados, estos periódicos clandestinos aparecidos a menudo al precio de la sangre de sus autores, nos aportan una certeza excitante: la Europa que se pelea, la Europa que sufre, la Europa que tiene hambre, comulga en el mismo pensamiento, expresa la misma voluntad: ganar la guerra primero, ganar la paz luego. [...] Todos estos pueblos hicieron su examen de conciencia. Se inclinaron sobre su pasado. Ellos comprendieron que, sólo su división había causado sus desgracias; ellos comprendieron que sólo su unión aseguraría su seguridad y su alegría»⁷⁵.

La publicación del *Proyecto de declaración de las Resistencias europeas* en julio de 1944 en Ginebra representa un paso adelante más hacia la

⁷² Bernard BRUNETEAU, «L'Europe nouvelle» de Hitler. *Une illusion des intellectuels de la France de Vichy*, París, Éditions du Rocher, 2003, 436 p.

⁷³ Véase BRUNETEAU, *Histoire de l'idée européenne*, op. cit., pp. 168-169; Stephen DORRIL, *Blackshirt: Sir Oswald Mosley and British Fascism*, Londres, Penguin, 2006, 736 p.; Gonzalo ÁLVAREZ CHILLIDO, *El Antisemitismo en España. La imagen del judío (1812-2002)*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 387-388.

⁷⁴ Hartmut MEHRINGER y Dieter M. SCHNEIDER, «Deutsche in der europäischen Résistance», in *Widerstand und Verweigerung in Deutschland, 1933 bis 1945*, Richard LÖWENTHAL y Patrick VON ZUR MÜHLEN (Eds.), Bonn, Dietz Taschenbuch, 1984, pp. 263-281; Henri BERNARD, *L'autre Allemagne. La résistance allemande à Hitler, 1933-1945*, Bruselas, La Renaissance du Livre, pp. 213-280.

⁷⁵ Citado en BERNARD, *ibid.*, p. 215. Véase también la biografía de Henri Frenay por Robert BELOT, *Henri Frenay. De la Résistance à l'Europe*, París, Le Seuil, 2003, 749 p.

afirmación reiterada de una Unión federal de todos los países europeos. Los antifascistas italianos Altiero Spinelli y Ernesto Rossi impulsan el proyecto con la ayuda de representantes oriundos de otros ocho países, proponiendo medidas radicales: «gobierno federal responsable delante de los pueblos europeos y no delante de los gobiernos de los Estados afiliados; derecho de intervención, puesto que el principio de no-intervención permite la constitución de gobiernos despóticos que oprimen a las poblaciones. Este estado europeo dispondría por supuesto de una fuerza armada europea a cambio de ejércitos nacionales»⁷⁶. Sin embargo, la liberación de Europa y la marcha rápida del Ejército rojo en Europa central frente al avance anglosajón ponen de relieve las discrepancias crecientes entre aliados y cuestionan los proyectos federalistas. Además, actores importantes de la victoria como De Gaulle no comparten estos planes⁷⁷, mientras Churchill, fiel reflejo del pueblo británico, no apoya la idea de una Europa con Gran Bretaña: «Estamos con Europa, pero sin formar parte de Europa [*with Europe, but not of it*]. Tenemos intereses comunes, pero no queremos ser absorbidos»⁷⁸.

A pesar de todo, lo que cambia radicalmente entre 1918 y 1945 es la voluntad muy firme de los Estados Unidos de no reproducir los errores del pasado, es decir, abandonar Europa a su suerte y volver a su aislamiento tradicional. Los motivos del presidente Roosevelt, y luego de su sucesor Harry Truman, son bien conocidos: voluntad de oponerse al expansionismo comunista en toda Europa, interés de la economía americana en restablecer lo antes posible las vías del comercio e intercambio transatlánticos, mantener los lazos militares con Francia y Gran Bretaña para asegurar la seguridad en Europa occidental, sobre todo en Alemania. Así paradójicamente la guerra fría «no dejó de estimular el movimiento de promoción de la idea europea», según Churchill, quien pronuncia su famoso discurso de Fulton en la universidad de Zúrich, el 19 de septiembre 1946⁷⁹. Un año después la puesta en marcha del plan Marshall y la creación en 1948 de la OECF, cuya tarea consiste en distribuir la ayuda material y financiera americana a los países europeos del Oeste, permiten que se desvanezca rápidamente el espectro de la miseria y de la guerra. Poco a poco la idea de una Europa unida se afianza en las capitales occidentales, sostenida por nuevos dirigentes demo-

⁷⁶ SCHIRMANN, *op. cit.*, p. 288. Véase el detalle completo sobre este punto en Bertrand VAYSSIÈRE, *Vers une Europe fédérale? Les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la Seconde Guerre mondiale*, Bruelas, Peter Lang, 2006, 2007, 416 p. y del mismo autor «Le Manifeste de Ventotene (1941): acte de naissance du fédéralisme européen», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n.º 53, 2005, pp. 69-76.

⁷⁷ SCHIRMANN, *ibid.*, p. 302.

⁷⁸ Citado en François BÉDARIDA, *Churchill*, París, Fayard, 1999, p. 431.

⁷⁹ Marie-Thérèse BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruselas, Complexe, 2003, pp. 42-51.

cristianos procedentes de la resistencia al fascismo como Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak frente al nuevo bloque soviético. En pocos años surgen instituciones verdaderamente europeas como el Consejo de Europa, —nacido el 5 de mayo 1949— de la voluntad general expresada en La Haya un año antes bajo la presidencia de Churchill, y sobre todo la CECA en abril de 1951, primera piedra de la construcción europea⁸⁰. Europa deja así de ser una simple idea para volverse una realidad tangible. Claro está que el sueño de los Estados Unidos de Europa aún no se ha realizado y queda, por cierto, mucho por hacer para conseguir esta meta, pero por lo menos se ha cumplido el objetivo primitivo de establecer una paz duradera, la prosperidad y el entendimiento entre los pueblos europeos. Ésta es la herencia de los idealistas y utópicos europeos desde Charles Castel de Saint-Pierre hasta Konrad Adenauer.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 54-149. Véase también a Pierre GERBET, *La naissance du Marché commun*, Bruselas, Complexe, 1987, 189 p.; Gérard BOSSUAT, *Les fondateurs de l'Europe unie*, 2.^a edición, París, Belin, 2001, 320 p.; Martin J. DEDMAN, *The Origins and Developments of the European Union (1945-95). A History of European Integration*, Londres, Routledge, 1996, 145 p.

¿Qué queda de la Constitución Europea?¹

Enrique Linde Paniagua

Profesor de Derecho Administrativo de la UNED

Sumario: 1. Los principios de necesidad, pragmatismo y determinación en la construcción europea.—2. La Constitución Europea: ¿Una etapa más? Equívocos, avances y retrocesos.—3. ¿Qué debe quedar de la Constitución europea. 3.1 Olvidarse del Tratado Constitucional. 3.2. Mantener el Tratado Constitucional tal y como está. 3.3. Dividir para unir: Uno o varios tratados con el contenido del Tratado Constitucional. 3.4. La modificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa pasa por un nuevo sistema de ratificación y entrada en vigor de los tratados.

Resumen: Responder a la pregunta qué queda de la Constitución Europea exige volver la mirada atrás e intentar comprender las claves de la construcción europea. Ésta se puede explicar fundamentalmente a través de los principios de necesidad, pragmatismo y determinación. ¿Elaboró la Convención una Constitución o denominó Constitución a una mera reforma de los tratados? No se ha producido un proceso de constitucionalización en el sentido de acercamiento a los parámetros de las constituciones liberales. Por el contrario, en la Constitución Europea se acentúan, sin cambio de naturaleza, los caracteres singulares de la *organización política regional* que es la Unión desde 1951. La Unión Europea es un modelo en sí mismo y lo que resulta indispensable es abundar en sus caracteres perfeccionándolo. Se analizan diversas salidas respecto a la Constitución Europea tendiendo el autor a la solución pragmática de dos tratados. Sin embargo, la crisis de la Unión no se deriva de la situación de la Constitución, sino de la incapacidad para apreciar la dimensión de los retos y para elegir con claridad y decisión. ¡Sean pragmáticos!, es decir, ¡sean utópicos!

Palabras clave: Unión Europea, principios, Constitución Europea, escenarios.

Abstract: *answering the question about what remains of the European Constitution requires looking back and trying to understand the keys of the European construction. This can be explained fundamentally through the principles of necessity, pragmatism and determination. Did the Convention elaborate a Constitution or did*

¹ El texto que sigue se corresponde al de la ponencia expuesta el 22 de marzo de 2007 en el marco de las «VI Jornadas sobre la Unión Europea ¿Éxito o fracaso de la UE? Conmemoración del 50.º aniversario de los Tratados de Roma», organizadas por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto. Al texto expuesto en las citadas Jornadas se han añadido algunas notas con objeto de facilitar su comprensión.

Quiero agradecer muy sinceramente al citado Instituto y, en particular, a su Directora la Doctora Beatriz Pérez de las Heras la invitación a participar en tan prestigioso foro.

it give the name of Constitution to a mere reform of the treaties? There has not been a process of constitutionalisation in the sense of an approach to the parameters of the liberal constitutions. On the contrary, in the European Constitution are stressed, without change of nature, the singular characters of the regional political organisation that is the Union since 1951. The European Union is a model in itself, and it is essential to abound in its characters thereby perfecting it. Several possible solutions are analysed regarding the European Constitution though the author tends to the pragmatic solution of two treaties. However, the crisis of the Union does not derive from the situation of the Constitution, but from the incapacity of appreciating the dimension of the challenges and of electing with clarity and decision. Be pragmatic!, that is, be utopian!

Keywords: *European Union, principles, European Constitution, scenarios.*

1 Los principios de necesidad, pragmatismo y determinación en la construcción europea

Responder a la pregunta: ¿Qué queda de la Constitución Europea? exige volver la mirada atrás e intentar comprender las claves de la construcción europea, para así poder determinar: si la Constitución Europea es una fase más del proceso constructivo iniciado en 1951 con la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (la inercia del proceso); si, por el contrario, supone una inflexión en el proceso que lo sitúa en coordenadas diferentes (todo ha comenzado a cambiar); si lo que realmente sucede es que hemos iniciado una etapa de decadencia que pudiera conducir a la extinción de la Unión (el final de la Unión); o si no sucede nada de lo indicado anteriormente. Creo que se pueden encontrar opiniones o estados de ánimo de políticos, autores y ciudadanos que de modo implícito o explícito se corresponden a los escenarios antes descritos. Y lo cierto es que en otras etapas de la construcción europea se han planteado las mismas preguntas. Pudiera incluso pensarse que ser europeos llevaría implícito estados de ánimo de esa naturaleza.

La reflexión y la duda son la sustancia misma de la europeidad. De manera que deberíamos seguir reflexionando para tratar de encontrar luces que den sentido a la construcción europea, luces en un panorama lleno de sombras, de indecisiones, de silencios, como el clamoroso del Consejo Europeo de Bruselas de los pasados 8 y 9 de marzo de 2007 cuyas conclusiones de la presidencia no dedican ni una sola línea a la Constitución Europea en un ejercicio sorprendente que combina la huída hacia delante y la táctica del avestruz². Por otra parte, la Declaración de Berlín del 25 de marzo de 2007,

² Expresiva de esta actitud es ya el primer epígrafe de las conclusiones de la Presidencia del citado Consejo Europeo: «Europa-juntos hacia el éxito». En la misma línea la Comisión en su *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo*

fecha en que se han cumplido los primeros cincuenta años de los Tratados de Roma, no ha sido capaz de responder a las expectativas esperadas, no ha afrontado ni las causas ni el método para afrontar la crisis por las que atraviesa la construcción europea³.

A mi juicio la construcción de la Unión Europea se puede explicar, fundamentalmente, a través de los *principios de necesidad, pragmatismo y determinación*. Las mentes más preclaras de Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, debieron sentirse inclinadas al abatimiento, pues por encima de las apariencias, en Europa no había vencedores y vencidos; todos los europeos habían perdido la Guerra. Aquellas mentes preclaras comprendieron que como consecuencia de errores endémicos que tienen su origen en la Baja Edad Media, en los antecedentes mismos de la Europa de nuestros días, los europeos se habían entregado con denuedo a disputas y guerras sin apenas pausa (la paz como un interludio de la sinfonía de los sables) logrando lo imposible; sucumbir a causa de sus éxitos, porfiar su destino y encontrar la derrota final. En el segundo tercio del siglo xx Europa parecía empeñada en culminar el modelo diseñado por Arnold J. Toynbee (*Estudio de la Historia*, 1934-1961), un modelo antropológico, que explicaría que tras el apogeo de Europa era la hora de su decadencia, de su extinción al modo de Petra y Palmira.

En la postguerra mundial las mentes preclaras europeas habrían comprobado con desolación que la contienda había servido para facilitar a EEUU y la URSS la ocupación de todo el espacio geopolítico; reducida Europa a una mera sombra de lo que fuera a finales del siglo xix y principios del siglo xx. Así Europa, entre otras cosas, tendría que emprender una apresurada descolonización, alentada por las grandes superpotencias deseosas de instaurar en las excolonias europeas una nueva modalidad de colonialismo que llega hasta nuestros días, auxiliados o no por las viejas potencias coloniales. Y esto sucedía cuando la población europea, pese a las mermas derivadas de la guerra, suponía el 21% de la población mundial, mientras que ahora se ha reducido prácticamente ese porcentaje al 11%⁴.

y al Comité de las Regiones (*Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate* (Bruselas, 13.10.2005, COM (2005) 494 final) que, a todas luces, no ha conseguido los objetivos perseguidos. La Declaración de Berlín es un síntoma más de la crisis profunda por la que atraviesa la Unión.

³ En el número 10 de la *Revista de Derecho de la Unión Europea* con el título «Esperando a la señora Merkel» confiábamos en que la canciller alemana, al contrario de lo que sucede en la obra de Samuel Beckett «Esperando a Godot», apareciera en escena poniendo fin a la incertidumbre reinante, pero el caso es que los hechos acreditan que deberemos seguir esperando.

⁴ Datos proporcionados por Angela Merkel en su discurso pronunciado en Davos el 24 de enero de 2007. En ese mismo discurso estimó que hacia mediados del siglo xxi la población europea supondrá en torno al 7% de la población mundial.

¿Qué hubiera sido de Europa? si no hubieran existido personas como Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi y otros tantos, en el momento oportuno, dispuestos a interpretar *la necesidad* generada por la guerra con *determinación*, resistiéndose al hundimiento definitivo de Europa, utilizando con *pragmatismo* todas las bazas a su disposición, entre ellas los propios intereses geoestratégicos de EEUU, dispuestos a apoyar la recuperación de la Europa occidental para frenar la expansión de la URSS⁵.

¿Qué hubiera sido de Europa? si los vencedores, en particular Francia, el enfermo de Europa según declaraciones de Faure en visperas del 50 aniversario del TCE, no hubieran buscado de inmediato el acuerdo con los vencidos, Alemania e Italia, en vez de ahondar en el odio, las represalias, o la venganza con forma de justicia. La especulación sobre un asunto como este pudiera ser inútil, como todas aquellas que pretenden averiguar lo que hubiera sucedido de haber adoptado las clases dirigentes en el pasado decisiones diferentes, pero no es mucho aventurar sostener que Europa pudiera haber seguido las pautas del pasado, del pasado inmediato de la postguerra, el que siguió a la Primera Guerra Mundial, o antecedentes anteriores, todos ellos caracterizados por la humillación del vencido, lo que sólo traía como consecuencia el resentimiento repitiéndose una y otra vez la cansina melodía de vencedores y vencidos, un círculo vicioso sin fin.

Monnet⁶ y los demás constructores de Europa sintieron, sin duda, la necesidad de poner fin a la pudiéramos llamar *dinámica europea*, instituyendo una nueva, abandonando la tentación de seguir humillando más a los vencidos, como se hizo tras la Primera Guerra Mundial. Y la interpretación de la necesidad se llevó a cabo con gran determinación; aliándose con ellos, aliándose supuestos vencedores con vencidos en un alarde de generosidad y realismo, lo que no tenía precedente en la historia de Europa; habida cuenta, además, de las dimensiones mundiales de la tragedia vivida pocos años antes.

Advertir la necesidad de cambiar la dinámica europea no era difícil para las personas suficientemente informadas, pero hacía falta mucha audacia, mucha generosidad, para convertir al enemigo en amigo, para olvidar toda afrenta y pensar el presente y futuro como los únicos escenarios posibles. Algo así como pensar la Europa de los vivos y sólo de los vivos.

⁵ Entre los estudios recientes sobre las relaciones entre EEUU y Europa puede verse J.M. BENEYTO, R.M. MARTÍN DE LA GUARDIA y G.Á. PÉREZ SÁNCHEZ (dirs), *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*, Biblioteca Nueva, 2005.

⁶ Ver Jean MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976. Tienen, también interés, para otras épocas posteriores H. SCHMIDT, *L'Europe s'affirme. Perspectives pour le XXI^e siècle*, Fallois, Paris, 2000. *iregetoplas* las memorias de Jacques Delors, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004.

Los líderes europeos no preguntaron a los millones de víctimas qué había que hacer mirando hacia atrás, ni los millones de víctimas clamaron justicia, ni mostraron intransigencia alguna: ¡la grandeza de los vencedores y de las víctimas! Miraron, probablemente, los prohombres de Europa a los niños y jóvenes, a las ciudades destruidas, a la desolación intelectual y descubrieron que había que desterrar todo rencor. Apostaron, como hacen siempre los mejores, por los vivos, por el mejor homenaje que puede hacerse a los muertos, a las víctimas. Apostaron por la reconciliación, por tratar a los vencidos como amigos y aliados. Apostaron por el olvido, saldaron algunas cuentas, restañaron las heridas abiertas y pusieron punto y final. Y la Alemania vencida aceptó el reto, aceptó, cómo no, la ocupación militar de su territorio por americanos, ingleses, franceses y soviéticos y miró al futuro, lo único sobre lo que podemos disponer. Sin duda, muchos fantasmas siguieron ocupando las mentes y en numerosas ocasiones las heridas se han vuelto abrir. Cómo no recordar, que cuatro décadas después de terminada la Segunda Guerra Mundial, franceses (F. Mitterrand) e ingleses (M. Thatcher) mostraron grandes reticencias a la reunificación de Alemania tras la caída del muro de Berlín, solo superadas por la posición favorable de EEUU. No deja de ser sorprendente que los propios alemanes se hayan sentido totalmente rehabilitados como pueblo con motivo del Campeonato Mundial de Fútbol que tuvo lugar en su territorio en 2006. Se escuchó por doquier en Alemania, durante dicho acontecimiento deportivo, que los alemanes sintieron de nuevo el orgullo de ser alemanes.

El *principio pragmático* ha regido desde su creación, en lo más profundo, la construcción europea. Lejos de ideas preconcebidas en laboratorios de ideas, lejos de concebir objetivos abstractos, la construcción de la Unión Europea se ha hecho, como preconizara Monnet, paso a paso, pero no todos los pasos han sido de la misma trascendencia, no todos han exigido la misma determinación y los más decisivos exigieron arrojo y valor cívico difíciles de igualar. El pragmatismo sigue forjando la construcción europea, pero la cuestión es cómo interpretar dicho principio en cada momento de manera que se sea capaz de anticiparse a los acontecimientos y actuar a tiempo. Pues resulta evidente que a lo largo de la historia de la construcción europea es posible identificar junto a inteligencia, liderazgo, arrojo y sentido de estadistas, exigibles a los gobernantes, etapas oscuras en que no se aprecian las virtudes antes señaladas; la construcción europea está plagada de jardines privados en que tienen lugar sórdidos acontecimientos que envilecen a sus autores. No, no parece que la Unión funcione por inercia, al contrario exige la determinación de sus dirigentes y, sin duda, cada vez más necesitará la complicidad y la participación de los ciudadanos europeos.

La primera impresión que tengo es que en el escenario actual sería inconcebible dar los pasos que se dieron entre 1949 y 1958, es decir, en el

período de creación de las tres comunidades. Parece que la Unión sólo se mueve en la última década cuando el riesgo se convierte en siniestro, y ni aún así.

¡Qué difícil es advertir en los últimos años esa anticipación a los acontecimientos que distinguió a los fundadores de la Unión! El solo ejemplo del tratamiento de la inmigración en los últimos años pone de relevancia la esclerosis política de los gobernantes europeos. Todo parece saldarse al final con declaraciones, comunicados o ruedas de prensa en que los gobernantes dicen que van a afrontar lo que nunca se afronta ni se resuelve de modo decidido. ¿Acaso no habremos iniciado una etapa que pudiera denominarse *la Europa de la mediocridad* que sigue viviendo de las rentas del pasado? Se comienza a añorar la etapa de Mitterrand y Kohl, coincidente con la década de presidencia de la Comisión por Delors⁷, en que se fraguaron el Acta Única y el Tratado de la Unión, los tratados de mayor trascendencia después de los fundacionales. La Constitución pudiera haber sido el inicio de una nueva etapa esperanzadora, pero obviamente no lo es ¿Qué queda de la Constitución Europea?

Hasta la Constitución Europea todas las reformas e iniciativas, salvo el Tratado de creación de la Comunidad Europea de la Defensa, abortado por la Asamblea Francesa en 1954, han llegado antes o después a buen fin. Un ejemplo paradigmático fue la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que concebida en 1970, a partir del informe Werner, sólo culminaría en 1999. Pero no deja de ser cierto que entre esas dos fechas, en el largo período de 29 años, se adoptaron soluciones que permitieron alcanzar el objetivo final que culmina con el euro. Bien es cierto que la política monetaria ha tenido que sortear muchas dificultades, crisis y recesiones en la Unión, oposición o cuando menos reticencias de EEUU y discrepancias entre los socios. La UEM es un gran éxito empañado por algunos socios que no quisieron participar en el proyecto. Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia no quisieron incorporarse a la tercera fase de la UEM⁸. ¿Cómo se explica esta actitud?, particularmente ahora que se ha demostrado el éxito de la Zona Euro.

De la UEM se puede decir que llegó tarde y que instauró una dinámica llena de riesgos; la Europa de las distintas velocidades que nos instala en la necesidad de asumir la complejidad de la realidad europea: de nuevo la exigencia de utilizar el principio pragmático. El problema es cuánta complejidad puede ser asumida por una organización sin afectar radicalmente a su funcionamiento eficaz. Es decir, cuáles son los límites en que la comple-

⁷ Ver Jacques DELORS, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004.

⁸ Grecia no consiguió cumplir los parámetros de Maastricht en 1998, incorporándose posteriormente. Por el contrario, Suecia tras cumplir los parámetros de Maastricht no ha podido incorporarse a la Zona Euro por el rechazo de sus ciudadanos expresado en referéndum.

jjidad deja de enriquecer a la organización y se convierte en una rémora que puede finalizar con su destrucción.

Las cooperaciones reforzadas se conciben con dos propósitos: seguir progresando en determinados ámbitos; y como provocación de la mayoría a la minoría para que los que integran esta última no den la espalda a los proyectos más avanzados de integración. Pero, lo cierto es que no han tenido lugar cooperaciones reforzadas hasta la fecha y, por el contrario, han proliferado los convenios más o menos formales entre Estados miembros al margen de la Unión, o la potenciación de instrumentos como las coordinaciones abiertas; al fin y a la postre han proliferado estrategias de naturaleza intergubernamental que complican hasta niveles insospechados la comprensión del proceso constructivo.

Sin duda alguna, el sistema europeo se caracteriza por la complejidad. Desde su fundación se han hecho esfuerzos extraordinarios para asumir lo diverso, lo heterogéneo, pero la pregunta que hice antes sigue estando vigente: ¿Cuáles son los límites de la complejidad para no caer en la ineficacia?

2. La Constitución Europea: ¿Una etapa más? Equívocos, avances y retrocesos

De constitución se ha hablado desde hace décadas en la Unión, pero es realmente desde hace cerca de siete años cuando parecía que la idea podía fraguar, particularmente a partir de los discursos de 12 de mayo de 2000 de J. Fischer, que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania, en la Universidad Humboldt de Berlín, y de J. Chirac, presidente de la República francesa, el 27 de junio en el Bundestag⁹. Tras varios intentos frustrados¹⁰, parecía que el proyecto podía culminar con éxito.

En los citados discursos, que proclamaban la necesidad de una constitución (aunque resultara difícil precisar el sentido último de sus propuestas), resultaba obvio que se había dado la señal de iniciación de un proceso de profunda reforma de la Unión. Esa impresión se afianzaba por los antecede-

⁹ Algunas reflexiones y referencias bibliográficas sobre ese período pueden encontrarse en mi trabajo «Realidades y perspectivas de la construcción europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1, segundo semestre, 2001, págs. 185 y sigs., así como las referencias bibliográficas que se hacen.

¹⁰ Ver sobre proyectos anteriores: D. PREDA, *Per una costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Milan, 1996; M. OREJA (dir) y otros, *La Constitución Europea*, Madrid, 1994; C. MOLINA DEL POZO (dir), *Comentarios al proyecto de Constitución europea*, Granada, 1996

dentes que acreditan que cuando Alemania y Francia han coincidido en un objetivo el mismo se ha alcanzado¹¹.

El primer paso en la dirección de dotar a Europa de una constitución fue constituir una convención con objeto de elaborar una *Carta de los Derechos Fundamentales*. Esta nueva metodología (consistente en encargar a un colectivo de personas, designadas por los Estados miembros, por las Instituciones de la Unión y por otros operadores significativos, la redacción de un proyecto que se somete posteriormente a la correspondiente conferencia intergubernamental) funcionó. Así se redactó un texto que, aunque no era del todo satisfactorio, suponía un avance considerable, y, lo que es del todo relevante, la Carta constituía uno de los tres elementos fundamentales que vertebran las constituciones liberales. Pero, la Conferencia Intergubernamental creada para reformar los Tratados de la Unión y Comunitarios no incluyó dicho texto en el Tratado de Niza. Todo quedó en una proclamación del texto por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión; es decir un estrepitoso e inexplicable fracaso. ¿Cómo puede explicarse que una Carta de mínimos no suscitara el encuentro de estados que tienen una larga tradición en materia de derechos fundamentales y que han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas hecho en Roma de 1950? Desde luego en lo sucedido no se encuentra rastro alguno de determinación, de inteligencia, de oportunidad, más bien todo lo contrario; un síntoma de que algo grave estaba sucediendo en la Unión.

Pero, después de dicho fracaso, una nueva luz parecía alcanzar a los Jefes de Estado y de Gobierno que en el Consejo Europeo de Laeken celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 confirmaban e impulsaban el proyecto constructivo de Europa, en la línea de la Declaración relativa al futuro de la Unión fruto del Consejo Europeo de Niza, acuciada la Unión por la exigencia de reformar las instituciones para afrontar la gran ampliación proyectada para 2004. Esta circunstancia hizo que, de nuevo, se abriera una rendija a la esperanza que permitía olvidar los graves síntomas que afloraron en la Conferencia intergubernamental de Niza.

De nuevo, para cumplir el mandato de Laeken, se utilizó el modelo de la convención¹², a cuyo frente se puso a V. Giscard D'Estaing, que fuera

¹¹ La circunstancia del fracaso del proceso de ratificación de la Constitución y las últimas ampliaciones están haciendo dudar que el eje franco-alemán pueda seguir siendo el motor de la Unión. En este sentido se ha expresado recientemente Sarkozy en una rueda de prensa el 28 de febrero de 2007. Por lo demás se observarían otros ejes o intentos de ejes a lo largo de los años, sirva como ejemplo el hispano-franco-alemán entre 2004 y 2005 (Rodríguez Zapatero-Chirac-Schröder).

¹² La Convención inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003, fecha en que el presidente de la misma hizo entrega al presidente del Consejo Europeo en funciones del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa..

presidente de la República francesa en una de las etapas más mediocres de la construcción europea. La historia de la Convención ha sido escrita desde varias perspectivas. Probablemente la versión más lúcida es la debida a A. Calonge¹³, cuya lectura recomiendo porque en dicho trabajo se encuentran algunas respuestas a las muchas dudas que albergamos.

La primera apreciación que debiera hacerse es que la ambición y el entusiasmo de muchos de sus participantes, en el sentido de que la Convención fuera visualizada como una asamblea constituyente carecía de consistencia, no se ajustaba a ninguno de los parámetros que habían concurrido en sus precedentes hasta la fecha (recuérdese el caso español en 1978). Aunque la elaboración del texto de Constitución, como sucediera con la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, supusiera una inflexión en el proceso de elaboración de los tratados de reforma o ampliación, nueva metodología que se ha incorporado matizadamente al texto de la Constitución Europea. Y, justamente, porque la Convención no era una asamblea constituyente, la Conferencia intergubernamental¹⁴, único titular de la potestad para reformar o instituir tratados, recibió el texto elaborado por la Convención como una propuesta en la que introdujo las modificaciones que consideró convenientes, algunas significativas¹⁵. Así, lejos de la

¹³ Ver A. CALONGE VELÁZQUEZ, «Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 8, primer semestre, 2005, págs. 53 a 70. Ver también, A. TIZZANO, *Una Costituzione per L'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione Europea*, Milan, 2004; J. BORRELL, C. CARNERO y D. LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, 2003; I. MÉNDEZ DE VIGO, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Madrid, 2005.

¹⁴ La Conferencia Intergubernamental inició sus trabajos el 4 de octubre de 2003 alcanzándose u acuerdo sobre el texto definitivo del Tratado constitucional los días 17 y 18 de junio de 2004, posteriormente, el 12 de octubre de 2004 se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final y el Acta Final. Finalmente el 24 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron el Tratado Constitucional en Roma.

¹⁵ Algunas tan significativas como la de convertir una potestad en la obligación de que la Unión suscriba el Convenio de Roma de 1950. La Constitución Europea cuenta ya con una bibliografía española muy significativa, sirva de referencia la selección de publicaciones colectivas que sigue a continuación: ALBERTÍ ROVIRA, E. (Dir), *El Proyecto de una nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; ÁLVAREZ CONDE, E., y GARRIDO MAYOL, V. (Dir), *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols. Tirant lo Blanc, Valencia, 2004; CALONGE VELÁZQUEZ, A., (Coord), *La constitucionalización de Europa*, Comares, Granada, 2006; CARTABIA, M., DE WITTE, B., PÉREZ TREMPES, P., (Dir), *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; CLOSA MONTERO, C., FERNÁNDEZ SOLA, N. (Coors), *La constitución de la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2005; GÓMEZ CORONA, E., GUTIERREZ VEGA, P., LEÑERO BOHÓRQUEZ, R., (Coords), *Una Constitución para la ciudadanía de Europa*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004; FLECHA ANDRÉS, J-R y GARCÍA NICOLÁS, C. (Coords), *La Constitución Europea. Un texto para nuevas realidades*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 2006; GÓMEZ GUTIERREZ y LEÑERO (Coords), *Una Cons-*

ensoñación de algunos, los Estados miembros nos devolvían a la realidad intergubernamental que subyace en la Unión.

La denominación «constitución» fue una ocurrencia que tuvo lugar una vez inaugurada la convención, pues resulta evidente que el Consejo de Laeken no proponía elaborar una Constitución. La idea de desbordar el mandato de Laeken resultaba esperanzadora. Pero, ¿elaboró la Convención, aun cuando no fuera una asamblea constituyente, una constitución, o denominó constitución a una mera reforma de los tratados?

A mi juicio, la denominación constitución que desde un principio tuvo mucho de eufemismo, vistos los resultados, además lejos de propiciar el éxito de la reforma ha producido el efecto contrario. Y la denominación «constitución» es eufemística por varias razones. Así, mediante el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no se constituye una nueva persona jurídica de naturaleza diferente a sus precedentes. Ya que en la actualidad existen dos organizaciones con personalidad jurídica, la CE y la CEEA, y existe una Unión Europea como superestructura política al quedarse el Tratado de la Unión a medio camino de las pretensiones iniciales de crear una persona jurídica que refundiera las tres existentes en aquellas fechas. La persona jurídica Unión Europea de la Constitución no haría sino sustituir y suceder a la persona jurídica Comunidad Europea. Por otra parte, lo sustancial, la organización que conocemos como Unión Europea, permanece, con modificaciones que suponen avances y retrocesos. Es más, tras la entrada en vigor de la Constitución permanecería junto a la persona jurídica Unión Europea la persona jurídica CEEA, con lo que ni siquiera se produciría una liquidación del sistema de personalidades jurídicas diferenciadas que rige en la actualidad.

Además, no se transfiere la soberanía de los pueblos de Europa al pueblo europeo. La Unión sigue integrada por Estados-nación, con sus respectivos pueblos soberanos y lejos de atenuarse el peso de los Estados miembros estos ven reconocido expresamente el derecho de secesión ahora inexistente.¹⁶

Por lo que se refiere a la división de poderes, aunque las versiones de este parámetro de medición de la constitucionalidad son diversas en los

titución para la ciudadanía de Europa. Estudio sobre del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004; LINDE PANIAGUA, E. (Dir), *La Constitución de la Unión Europea*, núm. 8, 1 semestre de 2005, de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*; LÓPEZ CASTILLO, A., y OTROS, *Constitución española y Constitución Europea*, CEPC, Madrid, 2005; SODUPE CORCUERA, K., (Dir), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Universidad del País Vasco, 2004; VIDAL-BENEYTO, J (Coord.), *El reto constitucional de Europa*, Dykinson, Madrid, 2005.

¹⁶ Un buen número de autores considera que el derecho de secesión está implícito en el Convenio de Viena, al que atribuyen un rango de supraconvenio inmodificable con posterioridad.

diferentes sistemas políticos, ninguna es asimilable a la que se instaura con la Unión. Por el contrario, los Gobiernos de Estados siguen teniendo una posición principal en los Consejos Europeos, en los Consejos de Ministros y en la implementación de las demás instituciones y, por si fuera poco lo anterior, aparecen en escena con mayor fuerza el Comité de las Regiones, los Parlamentos nacionales, e incluso los Parlamentos regionales¹⁷.

Finalmente, en lo relativo a la Carta de los Derechos Fundamentales, integrada en el Tratado Constitucional como Parte II, nace lastrada en un doble sentido¹⁸. Por una parte, porque sus efectos se producen exclusivamente en su propio ámbito de competencias, sin crear competencias o misiones nuevas (art. 111 CE) y por otra parte porque su contenido, los derechos en la misma reconocidos, se subordina al tratamiento que se dé a los mismos en las otras Partes de la Constitución (art. 112. 2 CE). De manera que estamos ante un texto que tiene mucho de eufemístico (sirva como ejemplo el «nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado» del artículo II.62.2 que sólo opera en el ámbito competencial europeo, en que justamente no existen competencias en materia penal, que excluye su operatividad en el ámbito competencial penal de los Estados miembros).

No se ha producido un proceso de constitucionalización, en el sentido de acercamiento a los parámetros de las constituciones liberales, a ese concepto formulado por Thomas Paine según el que: «Una constitución no es el acto de un gobierno, sino de un pueblo que constituye un gobierno» (*The Rights of Man*). A lo sumo la Constitución Europea sería una constitución otorgada. Las constituciones liberales europeas, particularmente tras la Segunda Guerra Mundial, constituyen sistemas políticos caracterizados por la soberanía popular, la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y la proclamación de derechos fundamentales. Salvo en algunos sistemas federales, las constituciones occidentales rigen en escenarios caracterizados por la asociación entre las concepciones estatal y nacional: los Estados-nación. Las constituciones liberales supondrán un nuevo reparto del poder pero no son cartas de naturaleza de nuevas realidades políticas. Y, en todo caso, no transforman las realidades políticas sobre las que operan sino en el orden interno.

¹⁷ Sobre el significado de la incursión de los parlamentos nacionales y regionales en la Unión he tenido oportunidad de pronunciarme en «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, primer semestre de 2004, págs.161 y sigs.

¹⁸ Sobre este tema me he pronunciado extensamente en el libro: *El sistema de competencias de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Colex, Madrid, 2006, págs. 254 y sigs.

Por el contrario en la Constitución Europea se acentúan, sin cambio de naturaleza, los caracteres singulares de la *organización política regional* que es la Unión desde 1951. Se ha profundizado en las singularidades en contra de los simplificadores que pretenden tanto la naturaleza internacional como la naturaleza constitucional.

Así, por lo dicho, a lo que pudieran añadirse más argumentos, un elemento clarificador sería suprimir la denominación «constitución» del Tratado que lo porta, pues la misma, pese a su valor simbólico, lejos de concitar el acuerdo se ha convertido en un elemento de confrontación. De manera que debiera reservarse la denominación «constitución» para cuando el contenido responda a dicho continente, o abandonarlo definitivamente, porque no resulta imprescindible, en la construcción europea, seguir de modo mimético los modelos preestablecidos. La Unión Europea es un modelo en sí mismo y lo que resulta indispensable es ahondar en sus caracteres perfeccionándolo.

La circunstancia de que se pretendiera hace ya décadas sustituir los tratados que rigen una organización político-jurídica como la Unión Europea mediante un denominado tratado constitucional tiene un enorme interés derivado de su originalidad sin parangón. Pero la confusión se ha adueñado de esta materia justamente por ese cruce de ideas que voy a tratar de explicar.

Con cierta ligereza se dice que la Unión y las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales, más precisamente algunos autores las adjetivaron como organizaciones internacionales supranacionales, al comprobar que sus caracteres no encajaban en el común de las organizaciones internacionales conocidas hasta la fecha a las que, para diferenciarlas, se califican de organizaciones internacionales convencionales.

Probablemente las Comunidades Europeas y la Unión Europea no debieran haberse calificado nunca como organizaciones internacionales; las denominaciones producen con demasiada frecuencia un efecto perverso, un intento de reconducción de las nuevas técnicas a las viejas técnicas, de manera que ni comprendemos unas ni otras. Yo soy de los que he considerado siempre que había que denominarlas organizaciones singulares, una nueva categoría que se caracteriza porque no es una organización internacional ni una organización estatal, organizaciones supranacionales, organizaciones transnacionales. No deja de ser curioso que alumbrada una nueva categoría se pretenda abortarla, reducirla desde las cortas miras disciplinarias.

La categoría constitución, por otra parte, no es tan flexible que pueda aplicarse a cualquier realidad organizativa, resulta evidente que llamamos constituciones a las leyes que comenzaron a reordenar el poder interno de las monarquías absolutas a finales del siglo XVIII, en las colonias británicas

y en Francia, a las que siguen las demás constituciones europeas y americanas en el siglo XIX y en el resto del mundo en el siglo XX. En el caso de Europa una redistribución del poder sobre Estados creados desde finales de la Edad Media hasta nuestros días. Las constituciones no han creado los Estados que existen previamente sino que son posteriores a los mismos.

Por lo demás, no me encuentro entre los entusiastas que consideran que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa suponga grandes avances, en lo concerniente a la simplificación¹⁹, en materia institucional²⁰ o en lo relativo a los contenidos competenciales²¹. De manera que a mi juicio hay que analizar el futuro de la Constitución Europea como lo que es, un mero tratado de reforma de los tratados vigentes.

3. ¿Qué debe quedar de la Constitución Europea?

La canciller alemana, dentro de pocos días, tras consultas generalizadas con los gobernantes de los Estados miembros, hará una propuesta con objeto de sacar a la Unión de la crisis en que se encuentra. Las soluciones a la situación actual han sido ya expuestas por diferentes responsables de la Unión y de los Estados miembros, de manera que no debe esperarse de Merkel una solución sorprendente, sino tan sólo pragmatismo y determinación en un escenario cada vez más complejo. Veamos cuales son las posibilidades, sus ventajas e inconvenientes.

3.1. *Olvidarse del Tratado Constitucional*

Cabe, cómo no, la posibilidad de olvidarse del Tratado Constitucional. Tal y como sucediera con la Europa de la defensa a principios de los años 50. En aquel caso fue suficiente la oposición de la Asamblea francesa para abandonar el proyecto y no por ello se paralizó el proyecto constructivo que eligió otros caminos²². De manera que para salvar a la Unión haríamos de tripas corazón y volveríamos a empezar, retrocediendo hasta el Consejo de

¹⁹ Vid al respecto mi trabajo «La simplificación normativa en la Constitución Europea», en A. CALONGE VELÁZQUEZ (Coord), *La constitucionalización de Europa*, Comares, Granada, 2006, págs. 71 y sigs.,

²⁰ Ver al respecto mi trabajo «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», en E. ÁLVAREZ y V. GARRIDO, *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, págs. 853 y sigs.,

²¹ Al respecto puede verse mi libro *El sistema de competencias de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Colex, Madrid, 2006.

²² En esta línea P. Scheffer, «La rebelión de los ciudadanos continúa», en *El País*, 7 de junio de 2005, pág. 16.

Laeken y volviendo a pensar la Unión. Sería algo así como enterrar el Tratado Constitucional.²³

Pudieran plantearse problemas, de seguir esta opción, en los países que han ratificado el Tratado Constitucional, y en particular en España y Luxemburgo en que se han celebrado referendums con resultado positivo²⁴. Para los ciudadanos de los 18 Estados miembros que la han ratificado enterrar la Constitución Europea podría parecer una claudicación intolerable; la sumisión de los más (18 Estados miembros y cerca de 300 millones de personas) a los menos (9 Estados miembros y 200 millones de personas). Pero, lo cierto es que las reglas del juego son las que son. La regla de la unanimidad para la entrada en vigor de los tratados fue asumida por todos y ha sido la regla constante a lo largo de la construcción Europea, tanto en lo relativo a los tratados constitutivos como a los tratados de reforma y a los tratados de adhesión. De manera que por todos era conocido que la sola discrepancia de un Estado miembro (podiera haber sido Malta) hacía posible abortar el proceso de entrada en vigor de la Constitución Europea. Y siendo esto así no caben reproches jurídicos serios contra los Estados miembros que no han ratificado el Tratado, particularmente en relación con los que no lo han ratificado como consecuencia del resultado desfavorable obtenido en referéndum popular (Francia y Holanda). No puede decirse lo mismo de aquellos Estados miembros que tras firmar el Tratado ni siquiera han intentado la ratificación del mismo de acuerdo con sus sistemas constitucionales (habiéndolo firmado previamente). Esta conducta es claramente desleal (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Portugal, Suecia, Polonia y Chequia) y, lo que es más importante, produce una extraña sensación de desasosiego, por la larga pertinencia de unos a la Unión, y por la reciente incorporación de otros a la Unión. Lo sucedido tiene claros responsables, particularmente los que, incapaces de situar el debate sobre Europa en el nivel que le corresponde, lo han llevado a lodazales partidarios, lo que ha tenido lugar tanto en Francia, en Holanda como en Reino Unido en que la clase política ha demostrado una considerable incapacidad para asumir sus responsabilidades políticas²⁵.

²³ Esta sería la tesis de Denis MacShane, diputado laborista británico y ex ministro para Europa del Gobierno Blair, expresada en el artículo que lleva el expresivo título «Un cadáver», en *El País*, de 4 de junio de 2006, pág. 19. En contra de este criterio C. Carnero, «¿Quién dijo que había muerto la Constitución Europea?», en *El País*, 21 de marzo de 2006, pág. 17.

²⁴ Los referendums se celebraron respectivamente el 20 de febrero de 2005 (el si obtuvo el 76.7%) y el 10 de julio de 2005 (el si obtuvo un 56.52 %).

²⁵ Una muestra de dicha incapacidad para asumir responsabilidades, pretendiendo transferir el fracaso a los demás sería el artículo de J. Chirac, «Fuerza y solidaridad: responder a las expectativas de los europeos», en *El País*, de 26 de octubre de 2005, pág. 6, lo que solo tiene parangón en opiniones como las de J-P. Chevenement, «Un «no» republicano», en *El Mundo*, 30 de octubre de 2004, pág. 10, o en la hipocresía británica que trasluce en los artículos de

Olvidar el Tratado Constitucional lejos de ser una solución acentuaría los problemas. Porque de regresar a Laeken, teniendo en cuenta los antecedentes, ¿quién o quiénes podrían garantizar que cualquier otro tipo de reforma culminara con éxito? ¿Acaso no entraríamos en una espiral de desacuerdos constantes derivados de la exigencia de unanimidad para seguir construyendo la Unión desde la Unión? Porque, lo cierto es que los aires intergubernamentales tienen cada vez más fuerza y podrían conducir a la Unión a un escenario en que el Derecho de la Unión tuviera un carácter simbólico asediado por innumerables manifestaciones intergubernamentales que terminarían ahogando y marginando a la Unión.

3.2. *Mantener el Tratado constitucional tal y como está*

En el otro extremo del imaginario escenario que estamos trazando estaría la solución postulada por algunos de mantener el Tratado constitucional tal cual. Partirían sus defensores de la consideración de la excelencia del Tratado Constitucional, que es el tratado elaborado y firmado por todos los Estados miembros, y ratificado por 18 de ellos²⁶ que se corresponden con la mayoría de la población europea²⁷.

Por otra parte, puestos a señalar deficiencias en el texto por diferentes observadores, las coincidencias serían escasas y, probablemente, no serían las causas del rechazo que el Tratado suscita en sus oponentes, dirigentes y ciudadanos del no en Francia y Holanda y en otros Estados.

En particular, los 7 Estados miembros que no han iniciado la ratificación del Tratado, considerarían los que postulan mantener el Tratado tal y como está, que deberían explicar a sus socios las razones de su cambio de posición. ¿Acaso hay algún nuevo dato que permita una explicación razonable al rechazo del tratado tras haberlo firmado? Se dirá por los que se oponen a mantener el Tratado que todo cambió a partir del no francés y holandés, como si se tratara de un nuevo 11S. Pero lo cierto es que por el momento se trata del no de dos Estados miembros, una minoría que, por qué

T. Blair «Una visión de liderazgo para Europa», en *El Mundo*, de 4 de julio de 2005, págs. 4-5 y de D. MacShane, «Nuevo siglo, nueva UE», en *El País*, 17 de julio de 2005, pág. 14.

²⁶ Esta posición se desprendería de la reunión celebrada en Madrid el 26 de enero de 2007, convocada por los ministros de exteriores de España y Luxemburgo a la que asistieron representantes de los ministerios de exteriores de los 18 Estados que han ratificado el Tratado más representantes de Irlanda y Portugal, calificados de participantes simpatizantes y de Suecia y Dinamarca como observadores.

²⁷ Una opinión significativa sería la de Giorgio Napolitano, presidente de la República Italiana alertando sobre la «deriva fatal» para la unión si se arrincona el Tratado Constitucional. Discurso de investidura como *doctor honoris causa* por la Universidad Complutense de Madrid el 29 de enero de 2007.

no, debieran repetir el referéndum tal y como hizo Irlanda con motivo del Tratado de Niza. Los no de Francia y Holanda demostrarían, para los que sostienen que la Constitución debe quedar como está, una gran impericia de los partidos políticos y gobernantes de esos países que, dicho sea de paso, en ningún caso han afrontado su gran irresponsabilidad que pretenderían trasladar al resto de Estados que han hecho bien sus deberes.

De manera que, los partidarios de esta solución, sostendrían la procedencia de repetir los referéndums en Francia y Holanda, pues las circunstancias habrían cambiado en relación con 2005, ahora son ya 18 los Estados que han ratificado el Tratado constitucional. Se trataría, nada menos, de plantear a los ciudadanos franceses y holandeses si quieren quedarse al margen de la Unión, si quieren separarse o unirse a la mayoría, pues no parecería lógico que una minoría, la de los ciudadanos franceses y holandeses, impusiera su evanescente criterio negativo²⁸ a la mayoría de los ciudadanos de la Unión que en todo caso no hacen sino debilitar la posición de Francia y Holanda en la escena europea²⁹.

Los que participan de la idea de que la Constitución debe mantenerse tal cual se negarían a reducir el proyecto europeo³⁰ convencidos de que dicha opción va en contra de la historia y nos hace débiles; incapaces de abordar los grandes retos que nos esperan, que ya tenemos ante nosotros. Un territorio que supone el 11% de la población mundial, que acaso seguirá reduciendo su peso demográfico en el próximo futuro, no puede permitirse dar pasos atrás, dirían sus partidarios. Pero a los que piensan así hay que preguntarles si creen posible la ruptura de Europa, dejando al margen a Francia, a Holanda y, probablemente, al Reino Unido.

²⁸ Para este tema ver S. NAÏR, «El debate francés sobre la constitución», en *El País*, 21 de abril de 2005, pág. 18 y J. DANIEL, «La Francia que siempre niega», en *El País*, 24 de mayo de 2005, pág. 13. Los que fundamentan el no francés en la insatisfactoria regulación por la Constitución Europea de la política social que a su juicio supondría un retroceso considerable en relación a la situación actual lo que acreditan fundamentalmente es que desconocen la referida que da la Constitución a dicha materia. Ver al respecto mi trabajo *El sistema de competencias de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, cit., págs. 150 y sigs. Sería posible poner otros ejemplos relativos a supuestos retrocesos de las políticas de la Unión en el Tratado Constitucional que carecen de fundamento, lo que no significa que no se hayan producido algunos retrocesos que, casi sin excepción, no han sido detectados por los detractores del Tratado constitucional.

²⁹ En este sentido el artículo de A. TOURAINE, «Lo que está en juego en el referéndum de Francia», en *El País*, 18 de mayo de 2005, pág.14 y posteriormente «La impotencia de la socialdemocracia europea», en *El País*, 12 de junio de 2005.

³⁰ En esta línea es suficientemente expresivo el artículo de N. SARTORIUS, D. LÓPEZ GARRIDO y C. CARNERO, «Liderar el “sí” a la Constitución Europea», en *El País*, 4 de junio de 2005, pág. 16.

Tan intransigentes son los que postulan enterrar el Tratado constitucional como los que pretenden obviar que 9 Estados miembros no han ratificado la Constitución. Ambas opciones conducirían a la fractura de la Unión, a la división de Europa, lo que sin duda haría las delicias de muchos de los operadores en el tablero internacional. Se demostraría que los europeos no habríamos aprendido la lección y que tras algo más de medio siglo retornábamos a la senda de nuestro atormentado pasado, a la *dinámica europea*.

3.3. *Dividir para unir: Uno o varios tratados con el contenido del Tratado Constitucional*

Frente a las posiciones anteriores, que se encontrarían en los extremos, caben soluciones pragmáticas que parece son las que se manejan como más probables en la actualidad³¹.

Si nos situamos en este escenario las opciones son varias. A mi juicio una de las posibles, que serviría para clarificar el panorama, sería optar por dos tratados sin mengua del contenido del actual Tratado Constitucional que, no hay que olvidar, no introduce cambios sustanciales ni positivos ni negativos, al margen de lo dicho de positivo y negativo en relación con la Carta de los Derechos Fundamentales³². Así, un primer tratado podría contener los principios y valores, los derechos, el sistema de fuentes, el sistema de competencias y las instituciones. Mientras que el segundo tratado contendría la totalidad de las políticas que hoy se incluyen en la Parte I, la Parte III del Tratado Constitucional y el Tratado de la Comunidad Europea

³¹ De esta idea participaría, por ejemplo, A. MANGAS, «El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar», en ARI núm. 17/2007, de 12/02/2007, Real Instituto Elcano, que lleva a cabo un ingenioso juego-intelectual en busca de los «tesoros» del Tratado Constitucional.

³² A mi juicio no están justificados los reproches a la Constitución que supondría para algunos un giro liberal en contra de la tendencia social anterior. Lo cierto es que la Constitución Europea no ha cambiado el rumbo en que se encuentra tras el Tratado de la Unión, que deja un gran margen innovativo a los estados miembros, también en lo social. Así, los que se refieren a la deriva hacia las concepciones liberales norteamericanas había que recordarles que el EEUU hay cerca de 50 millones de personas al margen del sistema sanitario y que la presión fiscal en aquel país no alcanza el 30% del PIB, mientras que en la Unión Europea la cobertura sanitaria alcanza a la totalidad de la población y la presión fiscal es de un 40% del PIB. Se podrían poner otros ejemplos que diferencian matizadamente las concepciones sociales norteamericana y europea (que, por lo demás, son los sistemas más próximos en el contexto mundial) que permiten rebatir las generalizaciones sobre la deriva liberal de la Unión. Cosa diferente es que cierta opinión europea pretenda tal deriva liberal, lo que de momento no está teniendo lugar porque no responde a las concepciones europeas que están en la línea, en materia social, de leyes como, por ejemplo, la Ley de Dependencia española (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia).

de la Energía Atómica incomprensiblemente olvidado primero por los convencionales y posteriormente por la Conferencia Intergubernamental.

El primero de los tratados que podría seguir denominándose «Tratado de la Unión», contendría los elementos sustanciales de la organización político-jurídica, unos doscientos artículos. Tratado cuya elaboración exigiría la celebración de conferencias intergubernamentales, precedidas de convenciones, y los correspondientes trámites constitucionales internos. Por el contrario, el segundo tratado, que contendría las políticas actuales de la Unión y de las Comunidades, debiera poder modificarse (pues la aprobación y entrada en vigor exigiría seguir el procedimiento previsto actualmente por los tratados vigentes) por el Consejo Europeo. De este modo se ganaría en claridad distinguiéndose los aspectos constitutivos de los aspectos competenciales, que exigen, estos últimos, mayor capacidad de respuesta (por ejemplo, el fenómeno migratorio). La mayor flexibilidad de los aspectos competenciales permitiría no incidir en la creciente proliferación de instrumentos intergubernamentales que no solucionan nada y que evidencian la incapacidad de afrontar los problemas desde el propio arsenal competencial, aun cuando esto no debe significar un retorno del Derecho de la Unión a las concepciones funcionalistas.

3.4. La modificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa pasa por un nuevo sistema de ratificación y entrada en vigor de los tratados

Pero sea cual sea la solución que se adopte, el pragmatismo no aconseja mantener en el futuro, en una organización de 27 miembros, la exigencia de unanimidad ni en el orden interno ni para seguir construyendo la Unión. No parece que fuera responsable, después de la experiencia vivida, mantener el sistema vigente de unanimidad (en la firma y ratificación) para la modificación de los tratados, a diferencia de las ampliaciones de la Unión que debieran seguir exigiendo la unanimidad. Claro está, salvo que se considerara que los tratados vigentes son suficientes y que el Tratado Constitucional sería una aventura superflua.

Habría que excluir para el futuro la exigencia de unanimidad, hay que cambiar el sistema porque en una Unión a 27 miembros la mayoría no puede quedar a merced no ya de una minoría de Estados sino de uno sólo de ellos, sean cuales sean sus razones. El Tratado de Niza en una Europa de 15 miembros estuvo en serio riesgo y no se hizo previsión alguna (en algún borrador inicial de la Constitución Europea se preveía su entrada en vigor por el sistema de mayoría cualificada de Estados ratificantes), pero después del no francés y holandés, en la Europa de los 27, es necesario reflexionar seriamente sobre el sistema de ratificación y entrada en vigor de los tratados.

Debiera introducirse el sistema de mayorías tanto en la firma de los tratados (de reforma o de ampliación) como en la ratificación y entrada en vigor de los mismos. Así, si una mayoría de Estados firman un tratado se debiera poder iniciar la ratificación de los mismos y si una mayoría de Estados miembros ratificaran un tratado en el plazo previsto en el mismo éste debiera entrar en vigor.

A partir de este punto de acuerdo las soluciones son muchas. La más acorde al espíritu europeo sería que los estados miembros no firmantes o no ratificantes, o ambas cosas, tuvieran un plazo al margen del establecido para llevar a cabo la firma o la ratificación o ambas cosas, transcurrido el cual dichos estados quedarían fuera de la Unión. Con los estados que se auto-excluyeran de la Unión se suscribirían acuerdos bilaterales como prevé, por cierto, la Constitución con los Estados que ejerzan el derecho de secesión.

Bien es cierto que la implantación de un sistema de mayorías, que excluyera la unanimidad en la adopción de acuerdos internos y para la reforma de los tratados constitutivos, supondría un salto cualitativo en la configuración de la Unión que transitaría decididamente hacia un modelo de organización federativa. Salto cualitativo que no tendría parangón con ninguno de los dados hasta la fecha.

* * *

Sin embargo, a mi modesto juicio, la crisis de la Unión no deriva de la situación en que se encuentra la Constitución sino de la incapacidad para apreciar la dimensión de los retos a los que se enfrenta Europa, se encuentra en la incapacidad para elegir con claridad y decisión entre las opciones que se presentan al margen de los abundantes gestos y manifestaciones eufemísticas. Así: ¿Vamos a apostar decididamente por el multilateralismo? o no; ¿vamos a liderar un mundo que adopte el código moral de los derechos fundamentales sin ambigüedades? o no; ¿vamos a liderar la preservación y defensa del medio ambiente? o no; ¿vamos a liderar una lucha sin condiciones contra la pobreza y la marginación de más de tres cuartas partes de la humanidad? o no; ¿vamos a liderar la abolición de las fronteras al conocimiento? o no; ¿vamos a luchar por la erradicación de cualquier manifestación de marginación por razones de raza, sexo, religión, etc.? o no. De manera que bien nos valdría la pena reflexionar sobre a dónde nos dirigimos y, en esa medida, configurar la Unión y su funcionamiento, sin la deriva hacia versiones intergubernamentales más o menos sofisticadas al margen de la Unión, que producen la ficción de que se sigue avanzando cuando las más de las veces no se hace otra cosa que introducirse en callejones sin salida. Todo parece indicar que el activismo desahogado de las Instituciones está sustituyendo el juicio sereno que debe presidir la construcción europea.

Por mucha capacidad que tengamos para asumir la complejidad, con sistemas de unanimidad en la toma de decisiones internas y externas, no es posible conciliar las tensiones producidas por 27 miembros que saben que siguen dominando el proceso constructivo. En la dinámica política derivada de ese escenario con 27 miembros es inimaginable un funcionamiento eficaz de la Unión, con o sin Constitución para los fines antes señalados o para otros.

Por eso este es un momento histórico en que hace falta volver a los valores que forjaron la Unión, es necesario retomar las utopías, es necesario que protagonicemos nuestra propia historia, sin renunciar a la esperanza en nosotros mismos desde el más crudo realismo. Por eso les diría a los europeos españoles: ¡sean pragmáticos! es decir ¡sean utópicos! y cual euro-nautas boguen hacia las afortunadas riberas de la nueva Europa que existe, que sólo está por descubrir.

Logros del proceso de integración europea

José Antonio Nieto Solís

Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 0. Introducción: ¿Cómo analizar los logros de la UE?— 1. El mantenimiento de la paz y la preservación de los valores democráticos.— 2. La integración ofrece un marco para el crecimiento económico estable.— 3. La UE tiene como objetivo mejorar el nivel de vida del conjunto de los ciudadanos.— 4. La UE contribuye a mejorar el empleo, la formación y la igualdad de oportunidades.— 5. Existen beneficios de las políticas comunes: agricultura, fondos estructurales, etc.— 6 Las decisiones comunes y la aproximación de las legislaciones ofrecen ventajas.— 7. El mercado común y la unión monetaria resumen los logros de la integración europea.— 8. Más ventajas de la integración: la presencia de la UE en Europa y en el mundo.

Resumen: Es fácil señalar numerosos logros de la integración europea en los últimos 50 años. El crecimiento y el bienestar se han visto impulsados por las políticas de la UE. La integración ha avanzado desde los pilares económicos (libre movilidad, mercado común, unión monetaria) hacia los ámbitos políticos y sociales. Sin embargo, existe demasiada separación entre los ciudadanos y las instituciones; y están pendientes de solución algunas de las cuestiones más importantes para el futuro de Europa (por ejemplo, las que afectan al viejo dilema entre ampliación o profundización de la integración comunitaria). Aún reconociendo sus logros, la UE necesita mejores resultados específicos y globales para seguir avanzando en los próximos años.

Palabras Clave: logros europeos, integración económica, UE.

Abstract: *It is easy to note numerous achievements of European integration throughout the last 50 years. The EU policies have stimulated growth and welfare. The integration process has advanced from economic pillars (freedom of movement, common market, monetary union) towards political and social scopes. Nevertheless, there is too much separation between citizens and institutions; and there are pending solutions for some of the most important questions concerning the future of Europe (i. e., the old dilemma between deeper versus wider integration). Still recognizing its achievements, the EU needs better specific and global results to continue advancing in the coming years.*

Key Words: *EU achievements, economic integration, EU.*

0. Introducción: ¿Cómo analizar los logros de la UE?

Quiero comenzar felicitando a los organizadores de estas VI Jornadas sobre la Unión Europea por la oportunidad que nos brindan para debatir y reflexionar sobre la construcción europea, con motivo del 50 Aniversario del los Tratados de Roma. También quiero dar las gracias a mis colegas del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto por invitarme a participar en este ciclo de conferencias, aunque reconozco que hablar —en la actualidad— de los logros de la integración europea no es una tarea tan sencilla como podría parecer a primera vista.

De hecho, son muchas las cuestiones previas que vienen a la mente cuando se piensa en los logros de la integración europea. La primera de ellas se refiere a la necesidad de contrapesar los logros y los fracasos, las ventajas e inconvenientes, los beneficios y las alternativas insuficientemente aprovechadas. Todos estos aspectos no deben caer en el olvido, aunque ahora nos centremos aparentemente en el lado más favorable del proceso integrador.

La segunda cuestión previa concierne al protagonismo de los distintos agentes en los supuestos logros y no-logros atribuidos a la UE. Eso implica analizar en qué medida unos y otros efectos deben atribuirse a la integración europea, o en qué proporción corresponden a los gobiernos nacionales y regionales, así como a los ciudadanos, que con su trabajo y sus aportaciones han contribuido al crecimiento y al bienestar de Europa.

La tercera cuestión previa afecta a la difícil separación entre los logros económicos y los logros sociales y políticos. Más aún cuando todos ellos aparecen entrelazados, hasta el punto de que es difícil disponer de una metodología capaz de aislar unos efectos de otros. Además, normalmente no resulta fácil encontrar instrumentos que permitan contrastar empíricamente los argumentos disponibles a favor y en contra de la integración. Esas reflexiones obligan a plantearse la necesidad de encontrar una forma de acotar el campo analítico cubierto cuando se hace referencia a los efectos de la integración europea, ya sea reduciendo el número de países estudiados, limitando la naturaleza de los asuntos tratados o estableciendo con precisión el periodo de tiempo contemplado en el análisis.

Finalmente, una cuarta reflexión previa se refiere también al método a seguir: ¿Consideramos la UE como un todo, como una unidad de referencia concreta, y procedemos a su análisis desde arriba hacia abajo?; o, por el contrario: ¿Orientamos nuestro análisis desde lo concreto a lo general, yendo desde abajo hacia arriba, hasta llegar a la pretendida macro-realidad comunitaria, al menos en la medida que ésta existe como tal?

Obviamente, la respuesta que se dé a estas cuestiones condiciona la forma de analizar los logros de la integración. Yo me voy a centrar más bien

ahora en los aspectos positivos, sin renunciar a las críticas más evidentes, al tiempo que analizaré los efectos de la integración europea desde una perspectiva comunitaria (es decir, desde arriba), poniendo el énfasis tanto en los aspectos económicos, como en los políticos y sociales. También me referiré genéricamente al amplio espacio de tiempo transcurrido desde que se inició la integración europea (más de medio siglo). Sin embargo, esta opción me obliga a dejar para posteriores debates y contrastaciones buena parte de los argumentos aquí esgrimidos. Si bien creo sinceramente que muchos de esos argumentos forman parte de un cuerpo doctrinal compartido por la mayoría de los estudiosos de la integración europea.

A continuación aparecerán términos muy conocidos, como la Constitución Europea, las políticas sociales, el Estado del bienestar, el euro, el Pacto de Estabilidad, la cohesión o las ampliaciones de la UE. No se trata de problemas nuevos, pero sí es nueva para mí la forma de tratarlos de manera global. Por ello, he considerado necesario dividir esta exposición en ocho apartados, que se corresponden con los ocho logros de la integración comunitaria que pretendo resaltar ahora. Considerado de manera conjunta, la construcción europea presenta, en mi opinión, más ventajas que inconvenientes. Sin embargo, la situación actual está lejos de poderse considerar satisfactoria. Podríamos decir que nos encontramos ante una música que suena bien, pero debería sonar aún mejor; ante una suerte de «Allegro moderato»; ante un éxito relativo, pero insuficiente.

Los ocho logros de la UE que voy a analizar son los siguientes:

- 1) Paz y convivencia en democracia. El primer logro de la UE es el mantenimiento de la paz y la preservación de los valores democráticos.
- 2) Crecimiento económico. La integración ofrece un marco más favorable para lograr un crecimiento económico estable.
- 3) Bienestar. La integración europea refuerza el objetivo de mejorar el nivel de vida del conjunto de los ciudadanos.
- 4) No discriminación. El funcionamiento de la UE ayuda a conseguir mejores condiciones de empleo, formación e igualdad de oportunidades.
- 5) Políticas comunes. Entre los logros de la UE figuran los beneficios derivados de las políticas comunitarias: agricultura, fondos estructurales y diversas acciones comunes.
- 6) Las instituciones comunitarias. La existencia de la UE refuerza las ventajas de adoptar decisiones comunes y aproximar las legislaciones nacionales.
- 7) Integración económica. Los países miembros se benefician de los efectos favorables derivados del funcionamiento del mercado común y la unión monetaria.

- 8) La política exterior común. La ampliación de la UE y la mayor presencia de Europa en el mundo deben contemplarse también como logros de la integración.

1. El mantenimiento de la paz y la preservación de los valores democráticos

No hay duda de que la integración europea fue decisiva para superar el trauma de la II Guerra Mundial y evitar nuevos conflictos armados entre los países miembros. Este es un logro magnífico, por su alcance político y por sus consecuencias económicas y sociales. Todo el mundo parece estar de acuerdo en que garantizar la paz es un requisito indispensable para el progreso económico y social. Por eso no parece necesario insistir en ese aspecto. Aunque hay que mencionarlo. Porque la convivencia pacífica es la mejor garantía para preservar los valores democráticos sobre los que se asienta el progreso de nuestras sociedades.

Desde la década de los 50, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas plantearon un marco de funcionamiento basado en la legitimidad de los sistemas democráticos parlamentarios. De hecho, las instituciones europeas tienen su origen en la cesión de soberanía desde los Estados miembros a un entramado supranacional que debe cumplir objetivos comunes a partir de medios de acción igualmente comunes.

Ese marco fundamental de libertad y democracia fue reforzado en la década de los 90, con las sucesivas versiones del Tratado de la Unión. Para reforzar esta idea, baste recordar ahora los tres primeros párrafos del preámbulo del Tratado de Maastricht:

«Resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas»

«Recordando la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado su fin y la necesidad de sentar las bases para la construcción de la futura Europa»

«Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho»

De esta forma, el derecho primario de la UE insiste en la importancia de garantizar un marco político de paz, democracia y respeto a los derechos individuales. Más aún: el Tratado de la Unión incorporó a su articulado algunas cláusulas de salvaguardia, como el artículo 7, donde se recuerda que los Estados miembros podrán acordar la suspensión de determinados dere-

chos (incluido el derecho de voto en el Consejo) para aquellos países que violen de forma grave y persistente los principios de libertad y democracia comunes a todos. Se trata, por lo tanto, de un aspecto clave para la integración europea.

2. La integración ofrece un marco para el crecimiento económico estable

Es evidente que no se puede achacar a la integración europea todo el éxito, ni tampoco la falta de más éxito, en el crecimiento económico de Europa. La mayor parte del mérito reside en el trabajo realizado por los ciudadanos de los respectivos países, si bien la UE ha contribuido a facilitar esa tarea, fundamentalmente por dos vías. Una, mediante la supresión de las fronteras internas y la consecuente ampliación del tamaño de los mercados que implica ese proceso. Y dos, mediante la reducción del margen de incertidumbre que pesa sobre los agentes económicos y sobre las decisiones políticas, en la medida que la UE garantiza un marco de mayor homogeneidad entre países vecinos. Entre países que, además, ejercen entre sí la mayor parte de sus relaciones económicas y comerciales.

La supresión de fronteras y la reducción de incertidumbre han resultado decisivas para que el comercio intracomunitario haya crecido de manera espectacular a lo largo del último medio siglo. Hasta el punto de que, en la actualidad, el comercio entre socios europeos supone las dos terceras partes del comercio exterior total de los países miembros de la Unión. Europa es el primer bloque comercial del mundo y, actualmente, también es el primer bloque económico, puesto que el PNB de la UE representa casi un tercio del PNB mundial (frente al 29% de Estados Unidos y el 11% de Japón).

Otra cuestión distinta consiste en preguntar cómo ha sido de estable y continuado el crecimiento económico europeo en los últimos años. Durante las dos primeras décadas de integración, Europa Occidental se benefició de tasas de crecimiento muy elevadas, lo que permitió una mejora continuada en el nivel de vida de la población. Por el contrario, durante las tres últimas décadas, el crecimiento económico ha sido menor y se ha visto alterado por sucesivas crisis que han afectado de manera notoria a la producción, el empleo y la renta. Conscientes de esta situación, la Comisión encargó a André Sapir la dirección de un informe, titulado «Una Agenda para una Europa en Crecimiento», cuyos resultados (publicados en 2003) ilustran muy bien sobre las deficiencias y la potencialidad del crecimiento económico en Europa.

Señala el informe Sapir que el crecimiento debe convertirse en la gran prioridad económica de la UE, entre otras razones porque en los

últimos años las tasas de crecimiento económico en Europa han sido menores que las de Estados Unidos, y nuestra renta per cápita se ha quedado estancada en torno al 70% de la renta per cápita de nuestro —hasta ahora— principal competidor. El informe también insiste en la importancia de introducir cambios masivos y urgentes en las políticas económicas de la Unión, no en términos de estabilidad macroeconómica, donde el funcionamiento ha sido aceptable, sino en términos de dinamismo y de apertura a la innovación y a la mejora de los niveles de formación de la población.

La sociedad basada en el conocimiento, como postuló la Agenda de Lisboa en el año 2000, se configura como la alternativa más firme para mantener el crecimiento económico en una Europa cada vez más abierta a la competencia internacional. Y esa sociedad dotada de mejores infraestructuras físicas y humanas parece más fácil de conseguir a nivel europeo que a escala nacional. Los países y regiones de Europa son, por lo general, demasiado pequeños para enfrentarse aisladamente a la globalización. Una de las ventajas de la integración reside, precisamente, en facilitar la obtención de economías de escala, lo que en un entorno competitivo debería dar lugar a un marco más favorable para el crecimiento económico.

Obviamente, otra cuestión distinta es si los frutos del crecimiento económico se distribuyen equitativamente. O, incluso, si la existencia de políticas asistenciales en Europa (el llamado Estado del bienestar) ayudan o perjudican al crecimiento agregado. Esto nos lleva directamente al tercer apartado a tratar, puesto que el modelo social europeo parece basado en el mantenimiento de un cierto nivel de cohesión interna, lo que requiere la participación activa de los poderes públicos. Y provoca también una reasignación de recursos entre el presupuesto público y el sector privado de las economías comunitarias.

Precisamente, esa reasignación de recursos entre los procesos de acumulación de capital y de legitimación social puede ser una de las claves explicativas del menor crecimiento económico experimentado por los países europeos. Si bien constituye al mismo tiempo un rasgo de identidad de nuestras sociedades. Un rasgo del que difícilmente podríamos prescindir en aras de unas mayores cotas de bienestar. De modo que la UE parece ofrecer un marco favorable al crecimiento económico estable y equitativo, aunque tal vez el crecimiento podría ser mayor si se ignorase la búsqueda de un cierto nivel de equidad, de un reparto no excesivamente desequilibrado de los frutos del progreso. Sin embargo, la equidad social se encuentra arraigada en la historia de Europa y forma parte del modelo de integración vigente. En mi opinión, no debemos renunciar a ese objetivo en el futuro.

3. La UE tiene como objetivo mejorar el nivel de vida del conjunto de los ciudadanos

De acuerdo con lo anteriormente referido, este puede ser un punto ciertamente polémico. No cabe duda de que la UE aspira a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos, aunque sí pueden existir dudas respecto del grado de cumplimiento de ese objetivo. Y, sobre todo, sí existen dudas en cuanto a la cuota de responsabilidad que puede atribuirse la UE en la mejora del bienestar, frente a la mayor contribución de los gobiernos nacionales y regionales en el cumplimiento de ese mismo objetivo.

Veamos las dos facetas de este asunto. El Tratado de la Unión Europea apuesta claramente por la cohesión económica y social. Incluso, desde el Acta Única de 1987, la UE se ha decantado por ayudar en particular a las regiones más atrasadas, así como a aquellas otras regiones que requieren inversiones destinadas a mejorar sus niveles de renta y empleo, y especialmente sus infraestructuras. Se trata de una apuesta decidida por un modelo de economía mixta, en el que las instituciones comunitarias se han atribuido un papel central en la planificación de algunas de las políticas estructurales necesarias para favorecer la cohesión en Europa.

Aquí volvemos de nuevo a un tema no exento de polémica: ¿La reducción de las diferencias entre las regiones ricas y pobres ayuda a mejorar el nivel de vida del conjunto de la ciudadanía?; o, por el contrario: ¿Sería preferible no intervenir en los procesos de localización de las actividades y de asignación de recursos, dejando que las fuerzas del mercado realizaran esa tarea, tal vez como más eficiencia, aunque probablemente con un mayor coste social en términos de equidad?

La respuesta a una u otra cuestión está en el núcleo del modelo de integración europea que cada uno tenga en mente: más apertura de los mercados, frente a más regulación en favor de las políticas sociales. Parece claro que la integración europea intenta moverse entre ambos extremos, garantizando por una parte una economía abierta y de libre competencia, pero ofreciendo al mismo tiempo mecanismos correctores de los fallos del mercado. Esa opción ha derivado en la Europa comunitaria hacia un modelo de fomento de las ayudas territoriales, basadas en la renta per cápita de cada región. Se trata de un intento de reducir las diferencias regionales, para asegurar que el gran mercado interior funcione mejor y funcione como lo que aspira a ser: un mercado único (y no varios mercados fragmentados en función de las distintas capacidades adquisitivas de sus habitantes).

Parece que en este caso el modelo europeo prefiere asegurar la consecución de un nivel de vida conjunto (o colectivo o global) lo más elevado posible, si bien la capacidad de acción de la UE para alcanzar ese objetivo es ciertamente limitada. Entre otras razones porque las instituciones comu-

nitarias sólo disponen de herramientas legislativas limitadas y de un exiguo presupuesto común, que apenas representa el 1% del PNB de la UE.

Otra cuestión distinta concierne a la calidad de vida, y no sólo a su nivel cuantitativo o las diferencias de renta per cápita entre unas regiones y otras. En este caso, es obligado recordar que el modelo europeo de Estado del bienestar se caracteriza por ofrecer a los ciudadanos, al menos hasta ahora, ciertos servicios públicos que resultan esenciales para la mejora de la calidad de vida del conjunto de la población (particularmente la sanidad, la educación y las infraestructuras públicas). Además, como ya se ha mencionado, la UE acompaña esta filosofía política con el establecimiento de un marco de libertad y democracia, lo que resulta indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades y el respeto al principio básico de no discriminación.

La no discriminación es una de las piedras angulares del sistema comunitario, tanto en su vertiente económica como en su dimensión política y social. Es también una garantía para respetar las diferencias existentes entre los pueblos asentados en el Viejo Continente, sin que ello impida la convergencia de aquellos aspectos y normas necesarios para mejorar, precisamente, el nivel de vida del conjunto de la ciudadanía. Parece claro que sin la existencia de la UE algunas regiones y países podrían ser más prósperos. Pero también podemos legítimamente pensar que sin la integración europea el conjunto de los Estados miembros y sus regiones no tendrían los niveles medios de bienestar que hoy disfrutan. Con ciertas limitaciones, ello permite atribuir a la UE una parte de la mejora del nivel de vida experimentado en las últimas décadas. Si bien, obviamente, la base material de esa mejora reside, como ya se ha señalado, en la capacidad de trabajo y las aportaciones de los ciudadanos a las formaciones sociales que los acogen.

4. La UE contribuye a mejorar el empleo, la formación y la igualdad de oportunidades

En el Tratado de Roma quedó establecido el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Y se convirtió en uno de los pilares de la integración económica europea, puesto que hizo posible la unión aduanera y sentó las bases del mercado común. En el Tratado de Maastricht, el principio básico de no discriminación se extendió a otros ámbitos políticos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, se puso especial énfasis en la necesidad de evitar discriminaciones por razones de sexo, creencias, idiomas, razas u otras cuestiones contrarias a los derechos fundamentales y al Estado de derecho.

En mi opinión, esa filosofía de no discriminación resulta de gran utilidad para una Europa tan plural como la nuestra y tan acostumbrada a episodios de intolerancia. A episodios que han dejado huella en nuestra historia y aún se repiten ocasionalmente, aunque por fortuna de manera aislada y con la reprobación de la mayoría de la sociedad. La experiencia europea debe hacernos reflexionar sobre la conveniencia de no levantar más barreras entre nuestros pueblos. Ni entre nosotros y los ciudadanos de otros países. Favorecer la movilidad es uno de los activos más poderosos, y menos utilizados, con los que contamos. La movilidad debe hacernos más respetuosos con las diferencias. Al tiempo que también puede ayudar a mejorar nuestra forma de vida.

En concreto, la movilidad es un instrumento de gran valor para ordenar los mercados de trabajo y para favorecer la consecución de mejores niveles de formación entre nuestros estudiantes y profesionales. La libre movilidad de trabajadores y de ciudadanos es consustancial al mercado interior europeo, igual que lo es la libre circulación de capitales a la unión monetaria. Además, la movilidad en los ámbitos laboral y educativo ofrece la ventaja de aprovechar mejor los niveles de especialización. Al mismo tiempo, hace más permeables y tolerantes a las personas.

Tomemos el ejemplo de nuestro entorno universitario: ¿Alguien puede discutir las ventajas que tienen los programas de intercambio de estudiantes, Erasmus, Sócrates o cualquier otro?; tal vez podamos estar en desacuerdo con alguno de sus aspectos, o con su escasa cobertura y extensión, pero no con su filosofía, que es por naturaleza universitaria y por lo tanto universal. Y al contrario: ¿Tiene sentido la proliferación de centros universitarios en cada ciudad y región, repitiendo las mismas disciplinas de estudio, y olvidando las ventajas de la especialización, de la movilidad y de la universalidad propia de un buen programa de estudios universitarios?

Tomemos otro ejemplo que por los problemas que está generando su aplicación resulta más controvertido: El Espacio Europeo de Educación Superior. ¿Alguien ve más inconvenientes que ventajas en el hecho de que los programas de estudio en Europa pretendan ser más similares y compatibles, aunque eso suponga cambios sustanciales en nuestra forma tradicional de impartir docencia? Podemos discutir el método seguido, pero el objetivo parece claro: debería redundar en una mejor formación del conjunto de nuestros estudiantes, en una mejor capacitación para enfrentarse a problemas de muy diversa índole. A problemas que cada vez tienen un menor arraigo local, porque la globalización nos recuerda la creciente necesidad de abrirnos hacia un universo cada vez más amplio y complejo, aunque dotado también, al menos en apariencia, de parámetros de referencia cada vez más similares.

Indudablemente, ese espíritu de apertura, movilidad y no discriminación, intrínseco a la integración europea, es un valor común que debemos defender. Constituye un logro compartido, pero es también un instrumento para seguir avanzando en el bienestar individual y colectivo. Entre otras razones, porque las mejoras en formación y dotación de capital humano resultan indispensables para garantizar el crecimiento y la calidad del empleo. Sobre esa base será posible mejorar los niveles de eficacia y productividad. También será posible seguir aumentando la proporción de población activa sobre la población total, lo que debe redundar, a su vez, en beneficio de la igualdad de oportunidades. Y contribuir, en consecuencia, a la mejora del bienestar.

5. Existen beneficios de las políticas comunes: agricultura, fondos estructurales, etc.

Los logros de la integración europea no se limitan, únicamente, a la supresión de fronteras y la liberalización de las relaciones económicas. También consisten en la elaboración y aplicación de políticas y acciones comunes. Políticas y acciones comunes que en algunas ocasiones son ejercidas de manera exclusiva por las instituciones europeas. Y en otras, más frecuentemente, dan lugar a diversas formas de responsabilidad compartida entre las instituciones y las distintas administraciones nacionales y regionales.

Las políticas europeas, igual que cualquier otra iniciativa, presentan luces y sombras, ventajas e inconvenientes, si bien, hay razones para pensar que los efectos de las acciones emprendidas o apoyadas por la UE resultan globalmente beneficiosos. Tomemos el ejemplo de la política agrícola común, acusada insistentemente de intervencionista, proteccionista y excesivamente onerosa para las arcas comunitarias. ¿Hay razones para pensar que si no existiera la PAC las distintas políticas agrícolas nacionales alternativas serían menos costosas? ¿Podemos pensar que sin la presencia de la PAC el nivel de protección agropecuaria sería menor? ¿O, por el contrario, la protección podría ser incluso más intensa y compleja que la actualmente aplicada por las instituciones europeas en nombre del conjunto de países miembros?

Analicemos la ineficiente, costosa y proteccionista PAC de acuerdo con los objetivos para los que fue diseñada. Sin duda, su funcionamiento ha contribuido a mejorar la renta de los agricultores, aunque el sistema de subvenciones a los grandes productores no pueda considerarse de ningún modo un modelo equitativo. La PAC también ha contribuido a garantizar los abastecimientos de alimentos y a mantener un modelo de ordenación territorial relativamente respetuoso con la historia de nuestras sociedades y con el res-

peto al entorno natural. Es cierto que la PAC perjudica a los exportadores de terceros países. Pero, lamentablemente, esa acusación también puede hacerse a otras grandes economías que, al igual que la UE, mantienen la agricultura como una excepción dentro de los principios generales de apertura y liberalización defendidos en el seno de la Organización Mundial del Comercio. No debe entenderse este razonamiento como una forma justificar lo injustificable, ni de negar la evidencia de que la PAC necesita ser reformada en profundidad y con urgencia. Pero, eso no debe impedirnos reconocer que la PAC ha sido funcional para los intereses de Europa, además de muy útil para algunos colectivos sectoriales, sociales y regionales.

Menos polémico resulta el balance de los fondos estructurales comunitarios. Al menos si se analizan desde la posición de los países beneficiarios o receptores. Sin embargo, la opinión parece ser otra en los países que mantienen una posición deficitaria en el presupuesto europeo. Tal vez pueda alegarse que estos últimos no aprecian en su justa medida la escasa dimensión de las ayudas europeas en comparación con los efectos económicos globales que generan. También puede argumentarse que las inversiones cofinanciadas por la UE benefician a la economía europea en su conjunto. Benefician, en primer lugar, a las empresas y agentes económicos más capacitados para ejecutar los proyectos subvencionados con los fondos estructurales. Y esas empresas suelen estar vinculadas a países de mayor nivel tecnológico y más elevada renta per cápita. Sobre ellos revierte casi la mitad de los recursos invertidos en acciones estructurales en las regiones de menores niveles de renta. Pero, por desgracia, estos argumentos no parecen ser suficientes para seguir reforzando el papel de los fondos estructurales, como sucedió fundamentalmente en la década de los 90.

Si obviamos ese debate sobre los fondos estructurales y los saldos netos en el presupuesto comunitario, parece claro que la política de cohesión de la UE ha reportado beneficios indudables para los países que tenían menores niveles de renta. Irlanda, Grecia, Portugal y España, fundamentalmente, han recibido ayudas muy importantes en los últimos años, lo que ha permitido mejorar las infraestructuras y completar las inversiones públicas con subvenciones cofinanciadas por la UE.

Pero, aún siendo importante el efecto cuantitativo de las ayudas europeas, no lo es menos su efecto cualitativo. En efecto: el sistema de programación de los fondos estructurales ha activado una mecánica de planificación que, a medio y largo plazo, está resultando tan positiva como la propia cuantía de las ayudas. Esas exigencias de planificación han contribuido, por ejemplo, a disciplinar las inversiones y el gasto público en España y sus regiones. Incluso, han obligado a diseñar estrategias de largo plazo, algo que parecía reñido con el carácter hispano. Por ello, la necesidad de ajustarse a unos cánones comunes en materia de inversiones en infraestructuras puede

considerarse como un aspecto favorable, inducido por el propio funcionamiento de las políticas estructurales de la Unión.

Sería bueno poder analizar de forma similar otras políticas y acciones comunes. Pero esa tarea resulta mucho más difícil en otros ámbitos sectoriales, dado que la presencia de la UE es mucho más reducida desde la perspectiva financiera y normativa. No hay muchos ejemplos de logros relevantes en el caso de la mayor parte de las políticas europeas. Hay, más bien, ejemplos de lo contrario; de no logros, de logros insuficientes, incluso de fracasos. Ejemplos de ello pueden encontrarse en la hasta ahora inexistente política energética común o en los frustrados intentos de establecer una política europea en materia de transportes.

La conclusión parece obvia: queda mucho por hacer en el proceso de construcción europea. Las instituciones, los gobiernos y los ciudadanos tenemos por delante una ardua tarea. Esa tarea puede resultar más sencilla si percibimos más ventajas que inconvenientes en la profundización y en la extensión del proceso de integración.

6. Las decisiones comunes y la aproximación de las legislaciones ofrecen ventajas

Una de las constantes históricas en el debate sobre la UE ha sido, precisamente, cómo profundizar y extender la integración comunitaria. Década tras década, desde finales de los años 60, ese debate se ha cruzado con la necesidad impulsiva de ampliar el número de Estados miembros. Las sucesivas ampliaciones, hasta alcanzar el actual número de 27 países, demuestran la importancia atribuida al crecimiento de la Unión en tamaño, en extensión, en número de habitantes y en dimensión del mercado.

De forma paralela, aunque con distinta fortuna, a lo largo de las últimas décadas la UE ha buscado respuestas al dilema de cómo profundizar los métodos de decisión comunes y hacia dónde extender los ámbitos de aplicación de las políticas y las acciones comunitarias. En estos casos, los avances han sido importantes, aunque probablemente insuficientes para afrontar la realidad actual: la realidad de una Europa que parece un gigante pero se apoya sobre unos pilares demasiado débiles, la realidad de una Europa que «quiere y no puede». Es decir, una Europa que dispone de instituciones diseñadas para actuar con autonomía, aunque esas instituciones no siempre cuentan con suficiente respaldo por parte de los países, de los gobiernos y de los ciudadanos de la Unión. En esas circunstancias, resulta difícil que la UE aumente su capacidad de influencia, tanto en el interior como en el exterior de su propio espacio de integración.

Desde el Acta Única y el Tratado de Maastricht, la UE ha emprendido un camino irreversible hacia la democratización de sus métodos de decisión. Para ello ha ampliado el procedimiento de codecisión y ha incorporando el Parlamento Europeo a la mecánica cotidiana de la integración comunitaria. La frustrada Constitución Europea supone un paso más en ese camino. Un paso que en algún momento tendrá que andarse bajo la fórmula de una nueva Constitución, de un nuevo Tratado o de algún procedimiento híbrido, capaz de garantizar la continuidad del viejo dilema entre ampliación versus profundización y extensión de las políticas y acciones comunes.

Contar con instituciones supranacionales y disponer de un presupuesto común relativamente autónomo (pese a su reducido tamaño) son logros de especial relevancia en el devenir de la integración europea. Es posible que las sucesivas revisiones del Tratado de la Unión en la década de los 90 hayan agotado la paciencia de los que esperaban una Europa más fuerte. Asimismo, es igualmente posible que el entorno de dificultades económicas y de creciente apertura internacional que vivimos desde hace años no ayude a ser generosos en la cesión de atribuciones ni de recursos financieros a las instituciones comunitarias. Pero eso no significa que el proceso de integración haya llegado a su fin. Las fases de expansión y de recesión en la construcción europea han sido una constante a lo largo de la historia. Aunque ahora los retos son de más dimensión, la capacidad conjunta de respuesta también debe serlo. Actuar juntos parece la opción más sensata. Por eso, no debemos descartar que la integración europea experimente nuevos impulsos en el futuro.

Esa es, en mi opinión, otra de las ventajas que ofrece la UE: poder adoptar decisiones conjuntamente. A menudo esa práctica implica una gran lentitud y puede reducir la ambición de los proyectos puestos en práctica. Pero ciertamente esa práctica de adoptar decisiones conjuntas también ofrece ventajas, entre ellas la de reducir el riesgo de error. Así, las posibilidades de equivocarse parecen menores, o quedan diluidas en medio de la amplitud y diversidad de los agentes implicados.

Al mismo tiempo, el conjunto de países, regiones y agentes económicos y sociales afectados por la integración son conscientes de que se mueven en un marco regulador cada vez más similar, cada vez más convergente u homogéneo, lo que facilita a su vez la adopción de decisiones comunes. Además, la existencia de unas normas reguladoras similares en todo el territorio comunitario no impide asumir como un objetivo central la necesidad de preservar las respectivas identidades nacionales. La pluralidad es una riqueza, al tiempo que una garantía para avanzar más firmemente en la construcción europea. Aunque a veces el avance sea lento y confuso, decidir conjunta y democráticamente ha permitido progresos muy notables en la UE. En consecuencia, esa debe ser una de las bases para seguir avanzando en los próximos años.

7. El mercado común y la unión monetaria resumen los logros de la integración europea

Más allá del desgaste que pueden haber producido las últimas ampliaciones y las sucesivas revisiones del Tratado de la Unión, parece innegable que la ciudadanía europea está aún asimilando el impulso que representaron el mercado interior y la unión monetaria. El mercado común era una vieja ambición fundacional, pero tardó en lograrse y todavía hoy presenta algunas disfuncionalidades y carencias. La unión monetaria se incorporó a la agenda a finales de los años 60, y desde entonces ha seguido una evolución lenta pero continua. Una evolución que ha conducido a la situación actual, es decir, a la existencia de un Banco Central Europeo y una moneda común en 13 países.

Se ha discutido mucho sobre las ventajas e inconvenientes del mercado común y de la unión monetaria. Ésta última, por ser más reciente, ha sido objeto de una viva polémica que parece tener varias dimensiones. Tiene una dimensión política, donde no parece existir unanimidad, al menos en la medida que varios países, como el Reino Unido o Suecia, no acaba de manifestar su adhesión al proyecto diseñado en Maastricht. La polémica sobre la unión monetaria también tiene una dimensión social, visible en una ciudadanía que identifica las recientes subidas de precios con la llegada del euro, cuando paradójicamente la unión monetaria incluye como principal objetivo la lucha contra la inflación. Y finalmente esa polémica presenta, asimismo, una dimensión económica, donde están igualmente divididas las opiniones, entre otras razones porque es imposible que los economistas nos pongamos de acuerdo en algo, máxime cuando se trata de un fenómeno de tan complejas repercusiones.

Tal vez podemos sintetizar gran parte de las opiniones sobre los efectos macroeconómicos de la unión monetaria si establecemos una dicotomía entre el objetivo fundamental y los objetivos instrumentales o auxiliares. El objetivo fundamental de lograr la unión monetaria se ha alcanzado. Y ese logro ha contribuido a garantizar una mayor estabilidad de las políticas macroeconómicas en los países miembros, al tiempo que una mayor presencia de la divisa europea en la economía mundial. Por ello, no parece que los resultados sean desdeñables, más aún si se asume que la moneda única era el necesario complemento para el mercado interior y, por lo tanto, ofrecía ventajas indudables para las grandes empresas que operan en los mercados europeos.

Por el contrario, la controversia se ha centrado mucho más en los objetivos instrumentales y en el método seguido para alcanzar la unión monetaria. Entre los aspectos más polémicos se encuentran el planteamiento excesivamente monetarista diseñado en Maastricht, la ausencia de criterios

de convergencia estructurales, o la excesiva autonomía del Banco Central Europeo, ajeno a las pautas de funcionamiento institucional de la Unión. Esas críticas se acentuaron con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que supuso una vuelta de tuerca más en el control de las finanzas públicas de los Estados miembros, sin que éstos contaran con las hipotéticas ventajas que podría haber ofrecido la existencia de una auténtica política fiscal común.

Muchos de los argumentos esgrimidos para apoyar la unión monetaria dejaron de encajar cuando se constató que las principales economías europeas, con Alemania y Francia a la cabeza, eran incapaces de cumplir los criterios que ellas mismas habían establecido para mantener el control del resto de socios comunitarios. Con lo cual, la situación ha llevado a escenario muy frecuente en la UE: existen normas comunes con una decidida ambición reguladora, pero los países miembros se desenvuelven con soltura en un entorno de mayor flexibilidad. Se mueven con naturalidad en un entorno de excepciones que confirman la regla, de interpretaciones a la carta y, por lo tanto, de aparente predominio de la soberanía nacional sobre la legitimidad colectiva.

Tal vez ese comportamiento flexible sea el más lógico frente a la ortodoxia con que se planteó la unión monetaria. Pero, llama la atención constatar también en este caso la existencia de una doble moral por parte de la UE y sus países miembros; de una aparente rigidez, fácilmente vulnerable, o de un despotismo ilustrado adaptado con pragmatismo a la estrategia funcionarial que ha estado presente en la integración europea desde sus orígenes.

En mi opinión, la unión monetaria refleja muy bien los logros y las carencias de la UE. Se ha avanzado en la integración de los mercados y en la moneda única. Pero no se ha avanzado en la unión económica, en las políticas sociales y en una fiscalidad común coherente con el proyecto de construcción europea. Al igual que sucede en el terreno comercial, Europa parece un gigante desde el punto de vista macroeconómico. Pero es un gigante que avanza cojeando. Con una pierna, la que sostiene la unión monetaria, la UE parece pisar firme y avanzar con decisión. Por el contrario, la otra pierna del gigante, la que soporta las políticas económicas y sociales, es demasiado débil, está casi atrofiada, apenas sirve para caminar.

Además, los ciudadanos lo saben o lo perciben, por lo que difícilmente pueden darle credibilidad a los proyectos que hablan de la ciudadanía común, de la Constitución Europea, o de extender las políticas sociales o de ampliar el proceso integrador más allá de los confines actuales. ¿Hasta dónde? ¿Por qué? ¿Cuáles son las consecuencias? ¿Me va a perjudicar?, se preguntan muchos ciudadanos cuando ven tambalearse la integración europea, aunque ésta se empeñe en seguir adelante y en seguir creciendo.

La lógica que ha impulsado hasta ahora la integración europea necesita adaptarse a los nuevos tiempos, a la nueva realidad de la globalización, a

una ciudadanía que está razonablemente satisfecha con los logros alcanzados y, en consecuencia, valora con un cierto grado de conservadurismo los riesgos de realizar nuevos experimentos. Por ello, parece razonable pedirle a los gobiernos nacionales y regionales que no permanezcan pasivos, sino impulsen las reformas necesarias tanto en sus políticas económicas como en el marco legislativo común de la Unión.

8. Más ventajas de la integración: la presencia de la UE en Europa y en el mundo

Mirando con atención la Política Exterior y de Seguridad Común encontramos de nuevo el retrato de un instrumento genuinamente comunitario. Con una mano, la PESC quiere ser común; pero con la otra es intergubernamental, es decir, deja a los países la responsabilidad final en la adopción de decisiones. Además, esas decisiones deben adoptarse por unanimidad, lo que resta eficacia y funcionalidad exterior a la UE.

La política exterior de la Unión, o las políticas exteriores europeas, para ser más exactos, tienen la mente puesta en la defensa conjunta de los intereses comunes. Pero tienen las manos y los bolsillos centrados en algo mucho más cercano y conocido: la defensa de los respectivos intereses nacionales, que además son a menudo difícilmente convergentes entre sí.

La UE cuenta con una política exterior común en materia comercial, tiene una incipiente dimensión común en asuntos monetarios y mantiene una reducida presencia conjunta en asuntos de cooperación para el desarrollo. En este último caso, los principales países europeos no renuncian a ejercer sus propias políticas de ayuda al desarrollo en sus respectivas áreas de influencia histórica y económica. Sin embargo, la UE sólo tiene una presencia testimonial en el ámbito estrictamente político, diplomático y estratégico. Nos encontramos, otra vez, ante una debilidad estructural del sistema comunitario, ante una nueva forma de andar renqueante, o ante un deseo difícil de realizar, aunque en esta ocasión afecte a la inserción europea en el sistema de relaciones internacionales.

Está resultando ciertamente complicado avanzar en la política exterior y en la política de defensa comunes. Desde hace décadas la cooperación política europea se planteó esos objetivos. Pero tan sólo recientemente han adoptado contenidos institucionales, mediante la designación de un Alto Representante de la PESC, el Sr. Solana. Es posible que se siga avanzando lenta pero inexorablemente en esos temas, aunque ese avance exigiría establecer un nuevo marco regulador, un nuevo Tratado o una nueva Constitución, que además de aprobarse entre en vigor tras recibir el correspondiente respaldo de la ciudadanía, algo que no parece fácil por el momento.

Mientras tanto, la PESC seguirá siendo una asignatura pendiente en Europa. Proyectamos una imagen exterior difuminada y por lo tanto permeable, tal vez incluso poco creíble, salvo por la fortaleza potencial que representa ese gigante que cuando se pone en pie muestra su grandeza y minimiza las debilidades de la colmena de países que forman la UE.

Una colmena de países que no ha parado de crecer en extensión y diversidad en los últimos años. Especialmente en la actual década, con la megalómana ampliación hacia doce nuevos países. Se trataba, ciertamente, de una exigencia histórica que no podía eludirse. Pero las ampliaciones podría haberse escalonado en el tiempo, con el fin de facilitar la integración de tan variado grupo de naciones, sin provocar disfunciones en la mecánica de funcionamiento de la Unión (como parece haber sucedido).

La ampliación comunitaria probablemente continuará hacia los territorios todavía no cubiertos por el fenómeno integrador: los Balcanes, alguna república ex-soviética, y los países de la OCDE aún no incorporados, incluido el problemático caso de Turquía. Como es sabido, Turquía lleva cuatro décadas negociando con la UE, aunque ha sido en fechas más recientes cuando se ha empezado a hablar más seriamente de su adhesión. ¿Dónde están los límites de la integración europea?; Turquía y los demás países candidatos darán una respuesta a esta pregunta. Pero la darán en términos de ampliación nominal o cuantitativa; no en términos cualitativos. Para mejorar la calidad de la integración, Europa deberá responder algunas de las cuestiones antes planteadas. Deberá responder en particular las viejas cuestiones de cómo profundizar y extender las políticas y acciones europeas y los métodos de decisión comunitarios.

Mientras, la ampliación es un reto y un tema más para la controversia. Hasta ahora existe un obstáculo difícil de salvar, puesto que para proceder a nuevas ampliaciones sería necesario modificar el Tratado de la Unión. Al mismo tiempo, un nuevo Tratado o una nueva Constitución, resulta indispensable para acometer las reformas que necesita la UE y para seguir creciendo y avanzando. El actual Tratado Constitucional, pese a sus deficiencias, ofrece respuestas interesantes para el futuro. Se ha perdido tiempo por su no entrada en vigor, o se ha querido ir demasiado rápido: no está suficientemente claro. En cualquier caso, los actuales líderes europeos no han sido capaces de explicar a la ciudadanía los logros y las ventajas de la construcción europea.

Tal vez aún estamos a tiempo. Por eso siempre es útil debatir y reflexionar sobre estos temas. Y hacerlo tanto en el ámbito académico, como en otros foros que contribuyan a facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de construcción europea. Tal vez, con ello, un moderado optimismo podría sustituir al escepticismo actualmente reinante, al menos si contemplamos la integración europea como un proceso histórico. Como ya dije, su

música sonaría como un «*Allegro ma non troppo*», como una llamada a la buena voluntad que puede ser oída más fácilmente cuando se dan las condiciones favorables para ello. Aunque existen motivos para estar satisfechos, hay muchos más motivos aún para seguir exigiendo a la UE una actuación más ambiciosa y un mayor cumplimiento de sus objetivos. Es una cuestión común que debería implicar a todos.

La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa, 2000) y las políticas de Cooperación (Cotonou, 2000): ¿Preparándonos para afrontar la globalización en el siglo XXI?

Javier Ramos Díaz¹

Sumario: 1. Introducción.—2. Las políticas económicas europeas en el 2000. 2.1. La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Estrategia de Lisboa). 2.2. La política de cooperación europea: ¿el cuarto pilar de la gobernanza económica de Europa?—3. Conclusiones.

Resumen: Con el nuevo siglo dos grandes proyectos se pusieron en marcha a nivel europeo: La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa, 2000) y las políticas de Cooperación (Cotonou, 2000) que reformaba los acuerdos anteriores (Lome 1975-2000 y Yaundé, 1964-1975). Ambas son, junto a las políticas de los 90, Pacto de Estabilidad, creación del Banco Central, puesta en circulación del euro, los pilares de la gobernanza económica y una apuesta de adaptación europea a la globalización. El predominio de una visión liberal en la configuración de esta gobernanza económica ofrece luces, pero también importantes sombras que desde la perspectiva de este artículo requerirían más heterodoxia económica y mayor voluntad de integración política. Tras 50 años de construcción Europea «hacia adentro», uniendo la realidad de 27 estados con importantes diferencias políticas, económicas y culturales, es el momento de mirar «hacia afuera» y desarrollar un modelo económico que priorice lo social dentro y fuera de Europa. En el presente artículo se analizan estos acontecimientos, pero poniendo especial énfasis en las políticas que nacen con el nuevo siglo (Estrategia de Lisboa y los Acuerdos de Cotonou), donde los análisis son menos abundantes. En ambos casos se hace una valoración crítica de cómo estas políticas están evolucionando y se insiste en la necesidad de un cambio estratégico en Europa con el que poder afrontar con éxito el reto de la globalización.

Palabras clave: Estrategia de Lisboa, Acuerdo Cotonou, globalización, política social.

Abstract: With the arrival of the new century two major projects were launched at the European level: the Lisbon strategy for economic and social development (Lisbon, 2000) and the development policies (Cotonou, 2000) reforming former

¹ Investigador en la Unidad de Salud laboral de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona-España y del e-Democracy Observatory, Universidad de Ginebra-Suiza. Es Policy Advisor en el Global Progressive Forum- PSE- Bruselas.

agreements (Lome 1975-2000 and Yaoundé, 1964-1975). These two initiatives are, together with the 90s policies such as the Growth and Stability Pact, the creation of the European Central Bank and the introduction of the Euro, the economic governance cornerstones and Europe's response to globalisation. The mainstream liberal vision adopted in the shaping of this economic governance offers opportunities but also important constraints that, from this article's perspective, would require more economic heterodoxy as well as further political integration will. After 50 years of European "deepening", putting together the realities of 27 Member States with important political, economic and cultural differences, it is time to look beyond our borders in order to develop an economic model that prioritises a social dimension inside and outside Europe. This paper analyses these events, putting emphasis on the policies launched with the arrival of the new century (Lisbon strategy and Cotonou agreements), where studies are less abundant. In both cases a critical evaluation of these policies evolution is made, stressing the need for a strategic shift in Europe if the globalisation challenge is to be tackled effectively.

Keywords: Lisbon Strategy, Cotonou Agreement, Globalisation, European Social Policy.

1. Introducción

Como planteó recientemente Jeremy Rifkin (2006)², el verdadero debate en Europa no es la Constitución sino el futuro del capitalismo. El desafío de ayer por conseguir un espacio de libre competencia entre estados europeos se extiende hoy al resto del mundo. Pero es en Europa donde se está dirimiendo la supervivencia del modelo social, y con él, una forma distinta de entender la globalización.

En las últimas tres décadas el pensamiento económico liberal ha ejercido una influencia decisiva en la configuración de la realidad económica actual. A lo largo de los años 80 y parte de los 90, el débil crecimiento del empleo en Europa, respecto a los Estados Unidos, fue interpretado como el resultado lógico de los altos e igualitarios salarios, las limitaciones al despido y la excesiva generosidad de las prestaciones sociales en una Europa «esclerotizada» que debía emular el «dinamismo» norteamericano (Ellman 1985; Krugman 1993; Siebert 1997)³. Había que reordenar y disminuir el gasto, privatizar las empresas públicas, desregular los mercados laborales, mayor disciplina fiscal que evitase el recurso al déficit presupuestario y

² RIFKIN, J. (2006) «The real underlying debate in Europe is not the EU Constitution but, rather, the future of capitalism» en *Social Europe*, n.º 4 March 2006.

³ ELLMAN, M. (1985): «Eurosclerosis?», *Faculty of Economic*, University of Amsterdam, Research memorandum n 8506; KRUGMAN, P. (1993): «Inequality and the Political Economy of Eurosclerosis»; *Discussion paper 867*, CEPR, London; SIEBERT, H. (1997) «Labour market rigidities and unemployment in Europe», Institut für Weltwirtschaft, *Working Paper* n. 787.

políticas monetarias restrictivas que controlasen la inflación y garantizaran estabilidad de precios.

El crecimiento vendría de manos de la oferta que ante las ventajas que ofrecen mercados estables y desregulados tendrían más incentivos a la inversión, y con ella mayor expectativa de crecimiento, creación de empleo y bienestar para los ciudadanos. Es una visión antitética de los planteamientos keynesianos que habían predominado durante la época dorada de los estados del bienestar en Europa hasta los años 70.

Esta visión que privilegia la estabilidad de precios y el rigor presupuestario inspiró en los 90 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la creación del Banco Central Europeo y la puesta en circulación del Euro en la mayoría de los estados miembros («un mercado-una moneda»). Sus efectos han sido ampliamente analizados y, con la lógica divergencia en las interpretaciones, parece haber cierto consenso en que han tenido un débil estímulo sobre la demanda que se ha traducido en un bajo crecimiento, sobre todo en los países centrales de la Unión Europea, (Francia, Alemania e Italia y en menor medida el Reino Unido. Sólo España ha crecido por encima de la media europea).

Con los criterios del Pacto las políticas presupuestarias nacionales han perdido parte de su papel contra-cíclico, sin que se compense esa pérdida con una herramienta presupuestaria comunitaria, con lo que la atonía del crecimiento se alarga (Rodríguez, 2006). Pero un aumento del presupuesto europeo (1,24% del PIB, frente al 19% que maneja el gobierno federal norteamericano) no parece posible. El hecho de que las grandes economías estén próximas o superen el techo máximo de déficit autorizado por los criterios del pacto hace difícil mayor solidaridad presupuestaria.

El contexto de crisis internacionales ocurridas durante los 90 y los primeros años de 2000: crisis asiática en 1997, crisis de la deuda rusa en 1998, pinchazo de la burbuja especulativa bursátil entre 2001 y 2003, atentados terroristas 2001 (Nueva York), 2004 (Madrid) y 2005 (Londres), tampoco han ayudado al crecimiento de las economías europea.

A esto se añade el clima de mayor apertura económica actual que plantea buenas oportunidades, pero también importantes retos al modelo de crecimiento europeo y a la financiación de sus servicios sociales. En los últimos treinta años la reducción de las barreras comerciales, las transferencias internacionales de tecnología y capital y la caída de los costes de transporte han provocado significativas reducciones de precios que han permitido a aquellos países con abundante mano de obra no cualificada especializarse en una producción de bajo valor con la que incorporarse al mercado internacional.

Las importaciones de productos de bajo valor desde estas economías y el desarrollo de sectores de innovación, sobre todo TIC (tecnologías de la información y la comunicación) han provocado una disminución de la demanda de trabajadores de baja calificación en las economías occiden-

tales (Howell 2002)⁴. Esto ha generado una tendencia creciente a la diferenciación entre trabajadores cualificados y no cualificados, estos últimos enfrentados a un escenario laboral de desempleo, sobre todo en economías muy reguladas, o de bajos salarios, en economías desreguladas (Esping-Andersen, 1999)⁵. Pero, sobre todo, ha planteado dudas sobre la viabilidad de ciertos sectores intensivos en mano de obra que podrían generar altos niveles de desempleo en Europa.

Ante esta perspectiva parece justificable un mayor esfuerzo de adaptación productiva hacia sectores de innovación en el plano económico y una posición más activa en el compromiso de favorecer un desarrollo mundial. Ambos retos han sido asumidos por la UE a través de la Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa 2000) y los Acuerdos de Cooperación (Cotonou, 2000). Pero como veremos a continuación el éxito de ambas políticas ha sido limitado como consecuencia, entre otras razones, del predominio de una visión liberal del proyecto europeo que prioriza la consolidación de un mercado único por encima de otro tipo de apuestas de tipo político y social.

2. Las políticas económicas europeas en el 2000

2.1. *La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Estrategia de Lisboa)*

Desde hace tiempo la economía europea en su conjunto es menos productiva que la norteamericana⁶, en gran medida por el retraso innovador

⁴ HOWELL, D.R. (2002) «Increasing Earning Inequality and Unemployment in Developed Countries: Market, Institutions and the “Unified Theory”» en *Politics & Society*, vol. 30. N. 2, June 193-243.

⁵ ESPING-ANDERSEN, G. (1999) *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, New York

⁶ Comparar EEUU y Europa no es un buen ejercicio científico. La Reserva Federal es una institución altamente centralizada que no puede actuar independiente del Congreso. Esto explica que haya tolerado déficit de hasta el 5,5% del PIB. En cambio el BCE es una institución altamente descentralizada e independiente que fija sus propias prioridades, principalmente el control de la inflación y el déficit público. Es cierto que EEUU está creciendo un 1,5% más que la media Europea y que sus niveles de crecimiento y empleo son mayores. Aún así es importante señalar que en la actualidad, 7 de los 27 Estados miembros tienen niveles de desempleo similares a los de EEUU, 12 tienen un crecimiento económico mayor y 5 muestran mayores niveles de productividad. El problema de Europa es más bien que sus «grandes» economías, que durante décadas han sido el motor del crecimiento europeo, tienen problemas en la actualidad, principalmente Alemania, Francia e Italia. El hecho de que estos países estén atravesando dificultades explica alguno de los problemas a los que se enfrenta de la UE (NAVARRO, V.,

de Europa (Pissany-Ferry, 2005)⁷. Hacía falta crear un tercer pilar de la gobernanza Europea que hiciese frente a este retraso innovador y así se hizo en Lisboa en el año 2000. Nace la Estrategia para el Desarrollo Económico y Social, como un intento de paliar el débil crecimiento económico europeo.

El Consejo Europeo reunido en Lisboa en la primavera del 2000, se propuso convertir a la UE en «la zona económica más dinámica y competitiva del mundo capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y más cohesión social» en el plazo de una década.

La Estrategia nació como un intento de favorecer el rápido desarrollo tecnológico sin el cual Europa podía quedar fuera de los sectores de innovación y aumentar sus problemas de productividad, crecimiento, creación de empleo y financiación de sus servicios de bienestar. Era lo más próximo al modelo de Flexiguridad que ya por aquel entonces gozaba de predicamento como la respuesta «natural» de Europa a los retos de la globalización tal y como iban desarrollándose a medida que nuevas economías se incorporaban al comercio internacional⁸.

Pero el enunciado de propósitos de la Estrategia dejaba sin resolver un tema crucial: cómo se pensaba aumentar la cohesión social. No se especificaba si el empleo de alta cualificación que se esperaba crear era por sí mismo una manera de garantizar mayor cohesión, o una fuente de financiación de las políticas sociales con las que garantizar mayor cohesión social. Lejos de ser irrelevante esta cuestión es clave para entender cuál va a ser el papel de la política social en la Europa del siglo XXI.

Aunque el informe no lo hace explícito, de su contenido se desprende que la primera postura (el empleo es la mejor garantía de cohesión social) prevalece. El documento gira en torno a cinco áreas que se consideran claves: i) la necesidad de crear una sociedad del conocimiento; ii) la mejora del mercado único; iii) el establecimiento de un clima favorable para emprendedores iv) la construcción de un mercado laboral más inclusivo que fortalezca la cohesión social, y v) el respeto ambiental y el desarrollo sostenible.

No hay un área específica de política social, pero el cuarto punto (mercado laboral más inclusivo) deja claro la postura del documento sobre este

SCHMITT, J. 2005: «The European Social Model». Paper presentado en la *Conference Constructing Europe*. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Santander, Spain.

⁷ PISANI-FERRY, J.(2005): «Speeding up European Reform: A Master Plan for the Lisbon Process». *CESifo Forum* 2/2005.

⁸ Para un análisis sobre la relación entre Flexiguridad y Estrategia de Lisboa ver RAMOS-DÍAZ, J. (2007) «Flexiguridad: La respuesta europea a la globalización? la respuesta española a la precariedad?» en NAVARRO (ed) *La situación Social de España* 2. Editorial Biblioteca Nueva.

asunto. Según el mismo el envejecimiento de la población y la globalización están teniendo graves consecuencias para la sostenibilidad del modelo social europeo y para su mercado laboral. Para conseguir la sostenibilidad económica y financiera de los sistemas de bienestar europeos la Estrategia propone tener a la mayor parte de la población activa ocupada. Esta es ahora el mejor sustitutivo de cualquier política social⁹. Los aspectos referidos a la política social son vagos, cuando no claramente superfluos. Se habla de facilitar la seguridad social para los ciudadanos que vivan o trabajen fuera de sus países de nacimiento y dentro de la UE, adoptando una directiva para las agencias de trabajo temporal, asegurando la viabilidad de los esquemas de pensiones e introduciendo un método abierto de coordinación en el campo de la protección social. El documento también habla de erradicar la pobreza, mediante un programa de inclusión social (2001), y promocionando la inclusión social transversalmente en todas las políticas tanto nacionales como comunitarias.

Pero la Estrategia presentaba además importantes deficiencias técnicas ya por el año 2000. Había muchos objetivos, algunos de los cuales no eran cuantificables o eran abiertamente incompatibles, faltaban instrumentos económicos e institucionales a nivel europeo para facilitar la consecución de los objetivos y no se consideraba la heterogeneidad económica de los estados miembros (Creel, Laurent and Le Cacheux, 2005)¹⁰. Además los motivos para realizar las reformas de manera coordinada eran, y aún son, relativamente débiles y los incentivos a la coordinación prácticamente inexistentes (Pissani-Ferry, 2005)¹¹.

Por otra parte la llegada al poder de fuerzas políticas conservadoras en Francia, Italia y España mucho menos pro-europeístas y comprometidas con lo que significaba la Estrategia de Lisboa, y las primeras ampliaciones a los países del Este de Europa, que hizo descender el número de países que cumplían o estaban próximos a los requisitos de Lisboa, comprometieron enormemente la supervivencia de la Estrategia.

Ante la falta de resultados el Consejo Europeo encomendó a Wim Kok en 2004 la creación de un grupo de alto nivel para realizar una evaluación

⁹ Para tal fin se establecen unos objetivos intermedios a cumplir en dos periodos: i) alcanzar un nivel de ocupación global (hombres y mujeres) del 67% para el 2005 y el 70% para el 2010, (en el caso de las mujeres el nivel de se fijó en un 57% para el 2005 y un 60% para el 2010 y para trabajadores mayores de 45 años el nivel de ocupación debería ser de un 50% para el año 2010, y aumentar la media real de jubilación en 5 años).

¹⁰ CREEL, J., LAURENT, E., LE CACHEUX, J.: Delegation in Inconsistency: The «Lisbon Strategy» Record as an Institutional Failure. *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, n. 2005-07.

¹¹ PISANI-FERRY, J.: «Speeding up European Reform: A Master Plan for the Lisbon Process». *CESifo Forum* 2/2005.

independiente, solicitándole unos objetivos más realistas y unas estrategias más claras para alcanzarlas. En sus conclusiones el informe confirmaba el valor de la estrategia y reconoce aciertos¹² pero se insiste en la necesidad de mejorar el crecimiento económico y el nivel de empleo. Unos objetivos más urgentes a la luz de la creciente distancia entre Europa respecto a los indicadores económicos de los EEUU y Asia.

Se constató que la Estrategia requería una interpretación a nivel nacional de sus objetivos, de tal forma que cada estado miembro debería formular un programa de cumplimiento de los mismos que sería revisado por la Comisión para conservar la coherencia entre las políticas nacionales y las europeas. Al mismo tiempo se designaría un miembro de cada estado para que hiciera un seguimiento (Mr/Mrs Lisboa). También se pedía un mayor compromiso del Parlamento Europeo en el proceso y que el presupuesto europeo se reformulase para reflejar las prioridades de la estrategia. Finalmente se redactó un documento con los 24 objetivos¹³ que orientaban la acción de la nueva estrategia.

¹² En materia de ocupación, el porcentaje de ocupación de todos los países de la UE-15 superó el 64% en 2003, y siete estados miembros cumplían ya el objetivo de empleo para el año 2005. El empleo femenino alcanzó el 56% en 2003 y el 41,7% de los trabajadores mayores. A pesar de lo cual se percibía con dificultad poder llegar al objetivo de pleno empleo en 2010. Algo semejante pasó con el uso de nuevas tecnologías. Mientras que se experimentaron mejoras importantes en la difusión de las TIC en escuelas, universidades, administración y comercio, sólo 2 de los países de la UE 15 excedían el 3% de su gasto en PIB. En materia medioambiental, los impactos nocivos del crecimiento en el medio ambiente sólo se habían evitado parcialmente: el volumen del tráfico continuaba creciendo más rápidamente que el PIB, se estaban empeorando los niveles de polución, se incrementan la congestión, la contaminación y los niveles de ruido, con lo que ello perjudica la naturaleza. La mayoría de los países europeos no alcanzan los niveles de Kyoto en emisiones de gas invernadero; sólo tres países registraron claros progresos en la reducción de las emisiones desde 1999.

¹³ 1) asegurar la estabilidad económica, 2) salvaguardar la estabilidad económica, 3) promover una localización eficiente de los recursos, 4) promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas estructurales, 5) asegurar que los desarrollos salariales contribuyen a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, 6) contribuir al buen funcionamiento y dinamismo de la Unión Monetaria Económica, 7) incrementar y mejorar la inversión en R+D y conocimiento, sobre todo del sector privado, con una visión de futuro para conseguir un espacio europeo de conocimiento, 8) facilitar todo tipo de innovación, 9) facilitar la distribución y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y construir una sociedad de la información inclusiva (es decir evitar la fractura digital), 10) fortalecer las ventajas competitivas de la base industrial, 11) promover un uso de los recursos sostenible y fortalecer la sinergia entre protección ambiental y crecimiento, 12) expandir el mercado interior, 13) proveer de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa y aprovechar los beneficios de la globalización, 14) hacer más atractivo el entorno empresarial y de negocios y estimular la iniciativa privada mejorando la regulación, 15) mejorar el clima de negocio para las pequeñas y medianas empresas, 16) expandir, mejorar y unir las infraestructuras europeas y completar con prioridad los proyectos fronterizos, 17) implementar políticas de empleo con el objetivo de llegar a la ocupación global, mejorando la calidad y la productividad del trabajo

Estos objetivos dejan claro el sesgo que la Estrategia había tomado. Como podemos ver en el pie de página, lo que se busca es crear mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, hacer más atractivo el entorno empresarial, mejorar el clima de negocio para las pequeñas y medianas empresas, asegurar que los desarrollos salariales contribuyen a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, estimular la iniciativa privada mejorando la regulación y así hasta veinticuatro objetivos que interpretan la cohesión social como la consecuencia «natural» del crecimiento y la creación de empleo en una economía abierta, competitiva e innovadora. No hay ninguna referencia a la potencialidad de la política social como instrumento de creación de empleo y cohesión social. En definitiva se busca priorizar la integración de un mercado abierto sobre la cohesión social. Como plantea Van Apeldoorn (2006:155-156)¹⁴, «se supone que combinar competitividad y cohesión social requiere un cambio de la “vieja” idea de regulación supranacional para corregir los fallos del mercado (market-correcting) hacia una estrategia de promoción del mercado (market enabling)... que prioriza el principio de “liberalismo económico” sobre el principio de la “protección social”».

En efecto, la Estrategia apunta a una necesidad difícilmente cuestionable, un impulso a la especialización productiva en sectores de innovación, pero ¿no estaremos dando a la innovación una importancia por encima de lo real? y lo que es más importante, ¿en el esfuerzo por hacer de Europa la economía más competitiva sobre la base del conocimiento se ha pensado si hay empleos cualificados para todos?

Hasta ahora todas las evidencias apuntan a que son los trabajadores cualificados en las economías más desarrolladas los que se benefician de la globalización y, por el contrario, los menos cualificados los que salen perjudicados. Pero como plantea Baldwin (2006), en la medida en que las tareas de los cualificados se pueden deslocalizar gracias a las TIC (tecnologías

y fortaleciendo la cohesión social y territorial, 18) promover ciclo de vida adecuado al trabajo (con medidas para evitar el desempleo entre los jóvenes, con puestos de trabajo para el verano, reducir la discriminación hacia los trabajadores de más edad, etc.), 19) asegurarse que el mercado laboral sea más inclusivo, hacer más atractivo el trabajo, consiguiendo que las personas que buscan trabajo lo encuentren, incluyendo aquellas personas menos aventajadas e incluso la parte inactiva de la población, 20) mejorar las necesidades del mercado de trabajo, es decir, facilitar la movilidad, armonizando el tiempo de trabajo y el tiempo de ocio, 21) promover la flexibilidad combinada con la seguridad en la carrera laboral y reducir la segmentación del mercado laboral, 22) asegurar mecanismos para establecer los salarios (programas de salarios mínimos) y proponer medidas para hacer más viables los costes de producción (deducciones sobre los impuestos...), 23) expandir y mejorar la inversión en capital humano, 24) adaptar los sistemas de educación y capacitación según los nuevos requerimientos del mercado.

¹⁴ VAN APELDOORN, B. (2006) «La gobernanza socio-económica europea: el futuro del “neoliberalismo de compromiso”». *Cuadernos Europeos de Deusto* n.º 35/2006

de la información y comunicación), tareas de alta cualificación vinculada al diseño, consultoras, investigación etc. pueden fácilmente hacerse por trabajadores cualificados en economías emergentes. Por el contrario ciertos trabajos de baja cualificación en el sector servicios (panaderos) no se pueden deslocalizar con lo que su exposición a la competición internacional disminuye y sus aspiraciones de mayores rentas aumenta. Esto no significa que el «viejo» paradigma de la globalización haya desaparecido y que no vaya a haber movimientos de deslocalización de empresas en el futuro. Lo que es posible que ocurra es que esta nueva etapa de «la globalización de las tareas» (tasks level globalisation) tenga importantes implicaciones para la estrategia competitiva de la UE, así como para otras estrategias vinculadas a las políticas del bienestar y las políticas industriales. Muchos empleos relacionados con la «sociedad de la información» podrán deslocalizarse, de ahí que el esfuerzo en favorecer estos sectores en Europa puede ser un fracaso.

Además los sectores de vanguardia que no se marchen no pueden absorber grandes porcentajes de fuerza laboral, y por tanto, el objetivo del pleno empleo debe incluir también sectores intensivos en mano de obra y baja cualificación profesional, principalmente en el sector servicios. Sería verdaderamente difícil recualificar a toda la fuerza laboral, máxime cuando tenemos evidencias de que en la actualidad las políticas de formación continua no son precisamente un éxito porque son muy pocos los trabajadores inscritos (16,8%) y porque benefician más a los trabajadores más cualificados (la participación de trabajadores no cualificados es del 6,5%, mientras que la de cualificados alcanza el 30,9%) con lo que aumenta el riesgo de desigualdad entre ambos grupos (Souto & McCoshan, 2005)¹⁵.

Para los trabajadores no cualificados hacen falta también políticas redistributivas que les ayuden no sólo a mejorar su formación sino también a disfrutar de unos estándares económicos socialmente aceptables. El argumento central de lo que se ha dado en llamar «flexiguridad» (Wilthagen, T., Rogowski, R. [2002]; Wilthagen, T., Tros, F. [2004])¹⁶ insiste precisamente en que estos trabajadores necesitan un suplemento de ayuda que evite la dualización social y el riesgo de exclusión, tan nocivo por otra parte para poder desarrollar una sociedad basada en el conocimiento.

¹⁵ SOUTO OTERO, M., MCCOSHAN, A. (2004): *Study on access to Education and Training*. (Tender No EAC/38/04, Lot 1, Final Report for the European Commission)

¹⁶ WILTHAGEN, T., ROGOWSKI, R. (2002) *Legal regulation of transitional labour markets»* en SCHMID, G. y GAZIER B. *The dynamics of full-employment: Social Integration Through Transitional Labour markets*, Cheltenham, UK; EDWARDS ELGAR, WILTHAGEN, T., TROS, F. (2004): «The concept of “Flexicurity”: a new approach to regulating employment and labour markets». *Transfer*, volumen 10. Number 2.

Al no tener una respuesta adecuada para estos problemas la Estrategia se distancia de lo que significa el modelo de flexiguridad, que tiene en estos trabajadores con problemas de integración laboral el objetivo último de su propuesta.

Se profundiza en la flexibilidad y se deja en manos de los estados miembros el resorte de la seguridad, lo que por otra parte deja sin resolver problemas muy importantes relacionados con los distintos niveles de gasto y protección social existente entre los distintos estados miembros. Lo que se conoce como Turismo y Dumping social¹⁷, podría generar una especie de competición a la baja por ver que economía reduce más sus impuestos y sus prestaciones sociales para atraer inversión (*race to the bottom*).

Aunque como señala Svist (2004)¹⁸ estos fenómenos son en la actualidad todavía marginales, los miembros más antiguos de la EU han puesto ya en marcha medidas anti-turismo y dumping social para restringir el acceso de trabajadores de los nuevos países miembros y hacer más difícil su acceso a las prestaciones sociales. Esto pone de manifiesto el temor real de ciertos estados a ver aumentar su factura social y disminuir la legitimidad de sus Estado de Bienestar. Episodios recientes como el caso Vaxholm, vinculado a la directiva de Servicios Bolkestein¹⁹ confirman este temor a un posible

¹⁷ Cuando la gente emigra desde estados con pocas prestaciones sociales a otros con prestaciones más generosas, buscando servicios educativos, sanitarios o de percepción de rentas más generosas dentro del a UE, se habla de Turismo social. El Dumping Social se expresa en dos niveles. Por un lado las empresas dejan los países con más prestaciones sociales y mayor carga impositiva buscando menores costes salariales e impositivos. Esto se traduciría en más desempleo, más gastos sociales y menos recaudación impositiva en los miembros más generosos. Otra forma de dumping consiste en la llegada de empresas, que en muchos casos son trabajadores autónomos, que trabajan por debajo de los estándares medios del país de acogida. En ambos casos se podría generar presiones a la baja en los salarios y un empeoramiento de las condiciones laborales y sociales para desincentivar el turismo social e incentivar la llegada de empresas.

¹⁸ SVIST, R. (2004) *Journal of European Social Policy*.

¹⁹ Vaxholm es una ciudad sueca donde una empresa letona gana un concurso para construir escuelas, con una oferta basada en las normas de Letonia, esto es salarios y retribuciones menos generosas y sin apenas impuestos de sociedades. En Suecia no hay prácticamente legislación en materia laboral. Las relaciones laborales se rigen por convenios colectivos, que no son propiamente ley, sino acuerdos entre empresarios y sindicatos. El Mercado Interior exige que las empresas de otros países cumplan con las leyes del país receptor, en este caso las leyes suecas. La empresa letona acepta cumplir las leyes suecas, no así los pactos y se niega a la aplicación del convenio colectivo del sector de la construcción vigente en Suecia. Los sindicatos suecos responden con una huelga general y la empresa cesa su actividad. Pero recurre al Tribunal de Justicia diciendo que lo que le ha ocurrido es contrario a las normas del mercado interior. La sentencia está por venir y aportará una visión más clara de los límites de la competencia entre sociedades y la capacidad de las instituciones europeas para definir los límites de esa competencia que podría afectar los sistemas de protección social. El caso está pendiente de sentencia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, pero el abogado general

«*race to-the-bottom*» en los países que cuentan con mayores prestaciones sociales, por la entrada de trabajadores dispuestos a aceptar peores condiciones laborales.

En definitiva, lo que podría haber sido un intento coherente de financiación de nuestros estados del bienestar a través de la potenciación de una economía del conocimiento que financie los servicios sociales y se aproveche de éstos para mejorar la competitividad general de nuestra economía, se ha convertido en un intento de adaptar nuestros estados del bienestar al objetivo prioritario de la competitividad.

Pero además la Estrategia parece encaminada a una muerte por inanición. De las tres líneas de actuación recomendadas por el informe Kok para impulsar la Estrategia, (Planes Nacionales, la utilización por parte de la Comisión del «Método de Coordinación Abierta» y la utilización de todos los instrumentos incluido el presupuesto, para impulsar la Estrategia de Lisboa) los dos últimos ya han sido abandonados. No hay incentivos presupuestarios para relanzar la Nueva Estrategia y sólo 11 de los 25 países miembros han manifestado su disposición a nombrar a un Mr/Miss Lisboa para ocuparse del cumplimiento de los objetivos en cada estado. Sólo nos quedan los planes nacionales, es decir meras declaraciones de intenciones sin vinculación alguna.

2.2. *La política de cooperación europea: ¿el cuarto pilar de la gobernanza económica de Europa?*

Como ya hemos planteado, la incorporación de nuevas economías al mercado internacional tiene efectos sobre los sectores menos cualificados de la economía europea, incluida la agricultura, difícilmente sostenibles sin las ayudas recogidas en la PAC. Por tanto el tema del desarrollo, lejos de ser periférico, es un elemento fundamental de la gobernanza económica europea que irá ganando importancia en el futuro.

El debate sobre la libertad de comercio y sus efectos sobre el desarrollo parece enfrentar a quienes desde posturas liberales defienden que el desarrollo es el resultado «natural» de la liberalización del comercio y quienes, desde perspectivas más progresistas, defienden que la liberalización,

dictó sus conclusiones el 23 de mayo de 2007 dando la razón a los sindicatos suecos, aunque la opinión del Abogado General no vincula al Tribunal de Justicia. Además, tras varios años de deliberaciones el Parlamento Europeo aprobó la directiva de prestación de servicios (Directiva Bolkestein), pero cambiando el principio del «país de origen» que establecía que los suministradores de servicios estarían sujetos a la normativa de su país de origen y no a la del país donde prestaban sus servicios. El PE ha dejado claro que, en todo caso, el derecho del trabajo de aplicación es el del país donde se presta el servicio.

con poderes de negociación entre países tan desigualmente repartidos, no garantiza el desarrollo sino que profundiza en la desigualdad. Hacen falta por tanto políticas específicas que tengan como objetivo no sólo la promoción del comercio sino también la reducción de la pobreza.

Tras 25 años de internacionalización económica ya tenemos evidencias de cuáles están siendo sus resultados. La globalización ha posibilitado una mayor integración comercial y una disminución significativa de la pobreza absoluta, sin embargo está aumentando la desigualdad y empeorando las condiciones de empleo a nivel mundial (Ramos & Ballell, 2007)²⁰. Es precisamente esta situación de mayor integración económica unida a una mayor desigualdad y más precariedad laboral la que explica algunas de las dificultades de la economía mundial actual, en la que naturalmente Europa es un actor principal.

Los acuerdos de cooperación europeos han ido evolucionando sobre la base de esta tensión entre distintas formas de entender el desarrollo. La cooperación nace con el Tratado de Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. En aquella época, el objetivo principal es acomodar los intereses coloniales de los seis Estados miembros a través del principio de «asociacionismo o partenariado de cooperación». En 1964 entra en vigor el Convenio de Yaundé (renovado en 1971 por la Convención de Yaundé II). Este Convenio entre la CE-6 y 18 Estados Africanos Asociados y Madagascar (EAAM) está basado en dos instrumentos de ayuda al desarrollo: la asistencia financiera mediante el Fondo Europeo de Desarrollo (*EDF: European*

²⁰ Si en 1990 el 83% de las exportaciones mundiales procedían de economías desarrolladas, hoy ese porcentaje se ha reducido al 72%. Esto ha tenido un claro efecto sobre la participación de las economías emergentes en el PIB mundial, que ha pasado de representar el 16% en 1990 al 25,8% en 2006. Este aumento en la participación de las economías en desarrollo se ha traducido en una disminución general de los niveles de pobreza medidos en 1 o 2 dólares al día. Y lo mismo ocurre con la pobreza entre personas con empleo, lo que se conoce como pobreza laboral o working poverty. Si en 1980 el 40,3% de los trabajadores vivían con menos de 1 dólar al día (59,8% si consideramos el umbral de dos dólares) dieciséis años después estos porcentajes se habían reducido al 17,6% (1 \$) y al 47,4% (2 \$). Sin embargo el mundo es hoy más desigual y laboralmente más precario que hace veinte años. La diferencia de rentas entre los países más ricos y los más pobres era de 35 a 1 en 1950, de 44 a 1 en 1973 y de 74 a 1 en el año 2000. Y también ha aumentado la desigualdad dentro de cada región, salvo en las economías más ricas donde los coeficientes de Gini se mantienen más estables. La economía informal ha crecido allí donde se dispone de datos y aunque ha disminuido el empleo infantil de la población entre 5 y 14 años en el periodo 1999-2004 (del 17,6% al 15,8%), los autores del informe advierten de la dudosa veracidad de unos datos proporcionados por los propios gobiernos y no por agencias independientes (ver BIRDSALL, N. (2006); «The World is not Flat: Inequality and Injustice in our global economy». UNU-WIDE.; World Bank, 2006 Key Development Data & Statistics; United Nations Statistics division (2007) Statistics and indicators on women and men; ILO (2006) Global Employment Trends. ILO (2004) «World Employment Report 2005 4-05; Employment, Productivity and Poverty Reduction»).

Development Fund)²¹ y concesiones comerciales como el Sistema de Preferencias Generalizadas²².

La adhesión del Reino Unido a la CE en 1973 conlleva una reorientación de la política comunitaria de desarrollo. El primer fruto de esta remodelación es el **Convenio de Lomé** de 1975 (que se prolongará en 4 ocasiones más: 1981, 1986, 1990 y 1995). Este Convenio que unía a la CE-9 con 46 países de África, Caribe y Pacífico (ACP), introduce varias novedades sustanciales. Se prioriza la estabilidad en las relaciones con convenios duraderos (5 años) que fueron renovados cuatro veces. Se realza la importancia del concepto de asociación o partenariado otorgando un carácter contractual a la política de cooperación de tal forma que los convenios se firman de común acuerdo y no pueden ser modificados unilateralmente y se refuerzan las instituciones del partenariado con la inclusión del Comité de Embajadores ACP. Finalmente se abandona el requisito de reciprocidad en las concesiones comerciales, pasándose a concesiones unilaterales de la CE²³. Se garantizaba acceso libre de cuotas a las exportaciones procedentes de los países ACP excluyendo las amparadas por la PAC. También se introduce el Sistema para la Estabilización de las Ganancias por Exportaciones

²¹ Es el principal instrumento de ayuda financiera comunitaria a los Estados ACP y a los países y territorios de ultramar (PTU). Desde los orígenes de su creación, en el Tratado de Roma (1957), el FED no ha formado parte del presupuesto comunitario sino que ha sido financiado por los Estados miembros de la UE, estando sujeto a sus propias normas financieras. Esto es así dados los diferentes grados de vinculación de los Estados miembros de la UE con los países ACP. En el momento de su creación el FED se utilizaba para la concesión de ayuda técnica y financiera a los países africanos dados los vínculos históricos o incluso coloniales que muchos Estados de la CE tenían con ellos. Actualmente, el noveno FED (2000-2007) financia la ayuda a los países ACP y a los PTU a través de subvenciones, capitales de riesgo y préstamos al sector privado. Fondo Europeo de Desarrollo: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12102.htm>

²² En 1968, la Conferencia de la UNCTAD propuso la creación de un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) por parte de los países industrializados. El objetivo era que, al no tener aranceles, la importación de productos de los países en vías de desarrollo fuese más atractiva de modo que estos países aumenten sus ingresos por exportaciones. En 1971, la CE lanza un sistema de este tipo que prevé la concesión asimétrica (sin reciprocidad) de exenciones o reducciones arancelarias a los países en desarrollo sobre los productos industriales terminados o semielaborados, los productos agrícolas transformados y los textiles. La UE aplica el SPG en programas decenales. El actual decenio va de 2006 a 2015. Para que el SPG fuese compatible con las normas del entonces GATT, en 1979 las partes contratantes aprobaron una «cláusula de habilitación», excepción a la cláusula de nación más favorecida, por la que se autorizaba a los países industrializados a establecer acuerdos SPG individuales. El Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE. Documento disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf

²³ En la convención de Lomé (1975) la no-reciprocidad en las relaciones comerciales, tan impopular para el GATT y la OMC, se mantuvo aunque para ello se necesitó una cláusula de excepción (waiver) y otra donde se establecían limitaciones para ciertos productos «sensibles» como la banana, el azúcar y el arroz que quedaban fuera de los acuerdos preferenciales.

(STABEX: *System for Stabilisation of Export Earnings*), una medida que tiene en consideración las fluctuaciones de precios en los ingresos por exportaciones de los países ACP, de tal forma que se garantizan unos precios mínimos en caso de caída de los precios en el mercado internacional.

Los 60 y 70 fueron años de activismo anti-imperialista y por los derechos del Tercer Mundo; esto se refleja en las políticas de cooperación europeas que aceptan relaciones de asimetría basadas en la idea de no-reciprocidad, cooperación y asociación. Pero más allá de las intenciones el resultado de esta política de cooperación es muy limitado y refleja la fragilidad comercial de los ACP y la falta de voluntad de entender el desarrollo como una estrategia vital e integrada dentro de la UE. Los intercambios no alcanzaron el volumen esperado, entre otras cosas porque las exportaciones de los ACP a Europa estaban constituidas casi en su totalidad por recursos básicos, principalmente petróleo, café, cobre, madera y bauxita y sólo tres países, Nigeria, Gabón y Camerún, aportan el 36% de las exportaciones a la UE. La disminución de la demanda de productos primarios hizo que las exportaciones de productos ACP a Europa se redujera sustancialmente en el periodo 1986-1999 pasando del 6,3% al 2,8%. De hecho en 1990 sólo el petróleo representaba el 61,3% de las exportaciones africanas²⁴

Como plantean Bretherton y Vogler (2006)²⁵ la prevalencia ideológica del neo-liberalismo en los 80 y 90 cambió los aspectos básicos de la cooperación europea, principalmente la idea de que los acuerdos deberían favorecer el desarrollo de los mercados y la apertura comercial. El fin de la guerra fría, visualizado en la Caída del Muro de Berlín, debilitó la posición de los países del Sur, lo que aumentó la politización de las políticas de desarrollo y las prioridades de la UE dominaron en los acuerdos de cooperación: liberalizar la economías y promover la regionalización económica de los ACP, integrarlas en la economía internacional y favorecer el diálogo político. Se rompe así uno de los principios que había conducido las relaciones de cooperación desde Lomé, esto es el «sistema de asociación entre iguales», con la introducción de cláusulas de condicionalidad política²⁶.

²⁴ *The Courier ACP-EU*, n.º 195 Noviembre-Diciembre 2002, p. 21. Disponible en: http://ec.europa.eu/development/body/publications/courier/courier195/en/en_021.pdf (consultado 7/7/07)

²⁵ BREThERTON, C. and VOGLER, J. (eds.), (2006) *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge.

²⁶ La condicionalidad es un instrumento basado en incentivos y amenazas («carrots and sticks»). La condicionalidad puede ser positiva cuando promueve beneficios a un país si cumple ciertas condiciones, o negativa, si reduce o suspende esos beneficios en caso que el país viole ciertas condiciones (normalmente vinculadas al respeto de los derechos humano, la democracia o el Estado de derecho) Smith, K. (2004) «*Still civilian power EU?*», London School of Economics.

El resultado de esta política durante las dos últimas décadas ha sido que muchos de los países más pobres han experimentado crecimientos negativos y han aumentado las desigualdades entre los países más ricos y los más pobres.

En el 2000 se produce un cambio de orientación, justificada por estos malos resultados a la sombra de los Objetivos de Desarrollo del Milenio impulsados por la ONU. El Acuerdo de Cotonou (2000), que sustituye el anterior de Lomé (1975-2000) es un fiel reflejo de esta transición. Con la expiración del Convenio de Lomé IV bis en 2000, la UE y los países ACP firmaron el **Acuerdo de Cotonú**, un nuevo acuerdo para los próximos 20 años, revisable cada cinco, que entró en vigor en 2003 con el objetivo de garantizar la dimensión política de la asociación y conceder más responsabilidades a los Estados ACP. Con este fin, este nuevo acuerdo se centra en tres dimensiones principales: política, comercio y desarrollo, con un doble enfoque integrado y sectorial.

El acuerdo de Cotonú esta basado en cinco pilares: i) diálogo político permanente a fin de evitar recurrir a la condicionalidad negativa, ii) participación de la sociedad civil, mediante la información y asociación de las ONGs a los proyectos. Esta es una de las principales novedades de Cotonú y se ha llevado a cabo mediante la creación del Comité Económico y Social ACP-EU, iii) La reducción de la pobreza, iv) La reforma de la cooperación financiera, con una racionalización y simplificación de los instrumentos, v) Un nuevo marco comercial basado, a partir de 2008, en los Acuerdos de Partenariado Económico (EPA: Economic Partnership Agreement)²⁷. Ade-

²⁷ Los acuerdos de Lomé daban acceso preferencial unilateral al mercado de la UE exclusivamente a los países ACP. Según las normas de la OMC sobre acuerdos regionales de comercio, este acceso preferencial exclusivo a los países ACP no está permitido (Artículo 24 del GATT (1994)). Los países desarrollados tienen tres opciones: Conceder acuerdos preferenciales unilaterales exclusivamente a los Países Menos Desarrollados (PMA), no incluyendo de este modo a todos los países ACP, o conceder este tipo de acuerdos a todos los países en vía de desarrollo. La otra alternativa posible es la reciprocidad, esto es, mantener acuerdos preferenciales con los países ACP pero con reciprocidad (abriendo los mercados ACP a los productos europeos). Esta última ha sido la opción escogida por las EPAs. Además del respeto de las normas de la OMC, otra razón para renovar las relaciones comerciales UE-ACP es el hecho que los acuerdos actuales no han promovido el crecimiento esperado. Según datos de la Comisión Europea, el porcentaje de importaciones procedentes de los países ACP sobre el total de importaciones de la UE ha pasado de 6.7% en 1976 a 2.8% en 1999. En este sentido, la creación de un shock de oferta externo fruto de la reciprocidad obligará a estos países a diversificar sus industrias y a llevar a cabo cambios estructurales para ser más competitivos. Al aumentar su competitividad los países ACP podrán integrarse progresivamente en la economía mundial. Estos cambios, a su vez, atraerán las tan necesarias inversiones extranjeras. De este modo, en Septiembre de 2002 la UE y los países ACP iniciaron las negociaciones para redefinir un nuevo régimen comercial entre los dos grupos de países. El resultado de las negociaciones serán los Acuerdos de Partenariado Económico (EPAs), acuerdos regionales de libre comercio

más hay tres temas horizontales a tener en cuenta: la igualdad de género (art.31), la gestión sostenible del medio ambiente (art. 32) y el desarrollo institucional (art. 33)²⁸.

Otro aspecto fundamental de Cotonú es la promoción de la integración regional, en la línea de la mayoría de acuerdos de asociación de la UE. Los países ACP suelen depender de la exportación de un número muy limitado de productos de modo que la integración con otros países en desarrollo puede ofrecerles una ampliación de mercados, la puesta en común de sus recursos, un incremento del comercio y la inversión intrarregional así como una mayor diversificación de sus productos. Además reduce su dependencia de los mercados del Norte y su vulnerabilidad respecto a los mismos. Por eso el acuerdo propone: i) fomentar y desarrollar el comercio sur-sur en detrimento del comercio entre «hub and spikes» (UE-perifería), y más en concreto, entre los países ACP, dentro de éstos, así como con terceros países, para acelerar la diversificación de las economías de los Estados ACP; ii) aplicar las políticas de reforma sectorial a escala regional y iii) negociar con bloques de países semejantes en lugar de país por país individualmente. Tradicionalmente, este tipo de integración ha sido justificada por las siguientes razones²⁹.

Los acuerdos nacieron como un acuerdo global entre la UE y los ACP, que manteniendo el principio de no reciprocidad buscaba «reducir la pobreza y promover un desarrollo sostenible desde el diálogo político, la cooperación al comercio y el apoyo financiero». Pero estos acuerdos de no reciprocidad eran incompatibles con la así llamada «enabling clause» del artículo 24 del GATT (ver nota a pie de página).

Se firmó un acuerdo especial de cooperación con las 39 economías más pobres del ACP en 2001, el conocido como acuerdo «todo menos armas», por el que estos países pueden exportar a la UE cualquier tipo de producto sin límite de cantidad y sin ningún tipo de tarifas, excepto armas. Posteriormente se inician las negociaciones de las así llamadas EPAs, (Acuerdos de Asociación Económica), pero según las reglas de reciprocidad exigidas por la OMC. Con las EPAs los países de ACP deberían liberalizar sus mercados y entrar en acuerdos de reciprocidad con la UE. A finales de 2003 se iniciaron negociaciones a nivel regional, primero con África Central y África del Oeste, y desde 2004 con los países de África del Sur y África del Este, Caribe y posteriormente los del Pacífico.

entre los países ACP y la UE que sustituirán, después de un periodo de transición iniciado en 2008, los actuales sistemas de acceso preferencial al mercado de la UE por Acuerdos de Libre Comercio

²⁸ BRETHERTON Ch. and Vogler, J., *op. cit.*, p. 124.

²⁹ VVAA, «Six reasons to oppose EPAs in their current form», Noviembre 2004, p. 6.

Aunque se ha establecido un período de transición para que los países ACP puedan adaptarse al nuevo escenario y algunos productos especialmente sensibles quedarán fuera de esta cláusula, el Acuerdo de Asociación Económica ha sido revisado para incluir reciprocidad entre la UE y los ACP, ajustándose de esta manera al principio de reciprocidad exigido por la OMC. Sin embargo, se estima que las pérdidas económicas directas para los países ACP como resultado del desmantelamiento de las tarifas aduaneras, que representan el 34% del PIB en los países africanos menos desarrollados, sean muy superiores a lo que la UE otorga en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (FMI, 2003)³⁰.

Por otra parte, existen motivos para pensar que el principio de reciprocidad no se aplicará de facto: el sector agrícola de los ACP, del que depende buena parte de la población y gran parte de su economía (el 30% de la economía africana depende directamente de la agricultura), difícilmente podrá competir en un mercado comunitario marcado por las subvenciones que reciben los agricultores europeos y los elevados estándares fito-sanitarios que exige la Unión. Por el contrario, los ACP tendrán que hacer frente a la entrada de los productos agrícolas de la Unión que, gracias a las subvenciones, disminuyen los precios y plantean serias dudas sobre la pervivencia de los agricultores locales (Nwobike, 2006)³¹. Las pérdidas indirectas pueden ser pues, aún más importantes que las directas.

El resultado del actual proceso de negociaciones que debe estar terminado a finales de este año, aunque en el marco de los acuerdos de Cotonou que tenían como objetivo principal la reducción de la pobreza, avanza cada vez más hacia la liberalización del comercio y la utilización del desarrollo como una medida de seguridad que evite atentados y disminuya la emigración.

No parece difícil afirmar que las EPAs favorecen los intereses de Europa en detrimento de los países pobres. En primer lugar porque vuelven a sacar a colación temas a los que los países ACP se han resistido fuertemente en la OMC³², sobre todo si tenemos en cuenta el gran desequilibrio negociador entre la UE y los países ACP en un marco bilateral y el hecho que muchos países ACP no han tenido ocasión de llevar a cabo los estudios de impacto necesarios para posicionarse sobre las EPAs.

Sharman, del British Overseas NGOs for Development (BOND), reprocha que pese a la necesidad de buscar alternativas a las EPAs previstas en el

³⁰ Bidges Weekly Trade News Digest, 30 Abril 2003.

³¹ NWOBIKE, J.C. «The emerging trade regime under the Cotonou Agreement: its human rights implications». *Journal of World Trade* 40 (2): 291-314, 2006.

³² VVAA, «Six reasons to oppose EPAs in their current form», Noviembre 2004, p. 3.

Acuerdo de Cotonú (artículo 37.6), la UE ha rechazado esta opción³³. Este autor considera que las EPAs podrían evitarse, incluso bajo las restrictivas reglas de la OMC, mediante la extensión de la iniciativa «Todo Excepto las Armas» (EBA: Everything But Arms), que actualmente sólo se aplica a los Países Menos Adelantados (PMA), o la expansión del Sistema de Preferencias Generalizadas³⁴. Otros autores proponen reformar el sistema de modo que la cláusula de habilitación (*enabling clause*) que permite acuerdos comerciales regionales y globales preferenciales entre países en desarrollo (Sur-Sur) se extienda a las relaciones Norte-Sur³⁵.

La condicionalidad asociada a la ayuda al desarrollo de la UE, justificada como un intento de vincular ayuda económica al desarrollo político (democracia) puede esconder otros propósitos menos nobles. Los países ACP son tan pobres que, pese a que las EPAs vayan en contra de sus intereses, las aceptarán dado su grado de dependencia del mercado y la ayuda al desarrollo europea³⁶. Además algunos de los instrumentos de cooperación como los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) siguen siendo cuestionados porque parecen ser el fruto de la incapacidad de los policy-makers de la UE y de los países ACP de responder efectivamente a los cambios en el clima internacional desde mediados de los 70s. La reducción de la ayuda a los países ACP como proporción de la ayuda total de la UE y la tendencia reciente de la UE a reconducir fondos del FED para otros fines como el Fondo para el Sida de Naciones Unidas o para la African Peace Facility, dan idea de esta pobreza³⁷.

3. Conclusiones

La puesta en marcha de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento, el Banco Central y el Euro, en un clima de mayor apertura económica a nivel mundial, no fueron capaces de promover el crecimiento económico de

³³ Es importante matizar que, si bien es verdad que la UE no ha previsto ninguna alternativa a las EPAs, si un Estado ACP no quiere entrar en ninguna EPA puede solicitar otro tipo de acuerdo comercial mientras este sea compatible con las reglas de la OMC. En todo caso el acuerdo de Cotonú especifica que, pese a rechazar una EPA, ningún Estado ACP puede encontrarse en una situación peor que con Cotonú.

³⁴ Tom SHARMAN, «Economic Partnership Agreements», British Overseas NGOs for Development (BOND): <http://www.bond.org.uk/networker/2004/oct04/epa.htm>

³⁵ VVAA, «Six reasons to oppose EPAs in their current form», Noviembre 2004, p.5.

³⁶ D. PRIMACK and S. BILAL (2004) en *Trade Negotiations Insight*, vol 3, no 1, January 2004, 'The journey from Cotonou to Cancun, and beyond: the changing dynamics of WTO and EPA negotiations'.

³⁷ BRETHERTON Ch. and VOGLER, J., *op. cit.*, p. 125.

Europa. El escaso estímulo sobre la demanda y la competencia de terceros países, principalmente economías emergentes como China, India, Brasil o Sudáfrica, mantuvieron el crecimiento europeo en cifras por debajo del 2% lo que ponía en peligro el objetivo del pleno empleo y la financiación de nuestros servicios del bienestar.

Era necesario un mayor esfuerzo de adaptación productiva hacia sectores de innovación y un mayor compromiso con el desarrollo de los países más pobres para que la miseria no fuese un elemento de competitividad. Esta conciencia dio como resultado La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social (Lisboa, 2000) y las políticas de cooperación (Cotonou, 2000), pero en ambas ha predominado una visión liberal del proyecto europeo que prioriza la consolidación de un mercado único por encima de otro tipo de apuestas de tipo político y social y que ve en la cooperación una forma de abrir mercados antes que de favorecer el desarrollo.

El resultado es decepcionante. Con una Estrategia de Lisboa en claro declive, incapaz de afrontar de forma decidida una defensa coherente del papel económico que la política social podría jugar no sólo en Europa sino en el resto del mundo; y con unas políticas de cooperación cada vez más en sintonía con los principios de apertura comercial defendidos por la OMC y condicionadas por el miedo al terrorismo internacional, las posibilidades reales de que la Unión Europea se convierta en un actor principal que defienda un modelo social global son escasas.

Parece cada vez más extendida la idea de que la creación de empleo es el mejor sustitutivo de la política social, que flexibilidad y seguridad (social) son dimensiones incompatibles y que el comercio es la única garantía de desarrollo. A esta falta de resolución global, o tal vez como consecuencia de la misma, se une la lógica de lo local. Los Estados miembros de la UE buscan presentarse ante su opinión pública y ante sus electores como los vencedores en las negociaciones de, o incluso contra, Bruselas. Parece como si los gobiernos nacionales se hubiesen instalado en la estrategia del «justo retorno» (el famoso «cheque británico» es un buen ejemplo pero no el único) que consiste en que cada Estado aspira a recibir por lo menos tanto como aporta. Es la famosa discusión sobre los saldos netos, que podría acabar con el principio de solidaridad europea y perjudicar un desarrollo más coherente de todos los Estados miembros. El clima, especialmente entre los contribuyentes netos, es que lejos de ser una inversión su aportación es un gasto difícil de justificar ante sus compatriotas.

Ante estos hechos la respuesta a la pregunta que daba inicio a este artículo es negativa. No parece que estemos preparándonos para afrontar con éxito los retos de la globalización desde una perspectiva coherente con lo

que representa el «modelo» social europeo. La situación de estancamiento que se produjo tras el no francés y holandés al proyecto de Constitución debería ser el paso atrás con el que volver a impulsar un proyecto de construcción europea dispuesto a encauzar un discurso que tenga en lo global y lo social dos pilares de referencia fundamentales.

Una reconsideración crítica de la Unión Europea

Carlos Taibo

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: 1. Déficit democrático.—2. Retroceso en derechos y libertades.—3. ¿Un capitalismo social?.—4. Las últimas ampliaciones.—5. El tratado constitucional.—6. Las relaciones externas.—7. La sumisión a Estados Unidos.—8. El euro y el dólar.—9. Los límites de Europa.

Resumen: Faltan discursos críticos en relación con la Unión Europea. En este texto el autor examina algunas cuestiones que permiten desarrollar un discurso de carácter crítico: la invención de una tradición europea, el déficit democrático que se registra en el terreno político, la crisis de los Estados de bienestar, un complejo proceso de ampliación, la condición no solidaria de la política exterior de la UE y la eterna discusión sobre los límites de Europa.

Palabras clave: Unión Europea. Déficit democrático en la UE. Estados de bienestar. Ampliación de la UE. Política exterior de la UE.

Abstract: *There is a clear lack of critical discourses in relation with the European Union. In this text the author examines some features that can afford to develop this critical discourse: the invention of an European tradition, the democratic deficit in the political field, the crisis of the welfare state, a complex process of enlargement, the non solidararian condition of the foreign relations of the EU, and the eternal discussion about the limits of the European continent.*

Keywords: *European Union, EU democratic deficit, Welfare state, EU enlargement, EU foreign relations.*

Sobran los datos para afirmar que la Unión Europea (UE) se ha visto beneficiada de siempre de una especie de bula que ha hecho que a su alrededor tuviesen enormes problemas para asentarse los discursos críticos. Varias son las razones que pueden invocarse para explicar un hecho moderadamente sorprendente. Una de ellas es el éxito de la propia Unión a la hora de convencernos de que sus problemas, de existir, tienen una dimensión meramente técnica o burocrática, de tal suerte que, no ya los ciudadanos, sino siquiera los políticos estarían llamados a terciar en su solución. Otra apunta que, por razones obvias, el grueso de nuestros dardos críticos los hemos lanzado contra un agente internacional de perfil connotado, Estados Unidos, circunstancia que no ha dejado de beneficiar a la UE, relegada a un discre-

to segundo plano. Hay quien se sentirá tentado de recordar, por otra parte, que cuando nos hemos visto en la obligación de contestar determinados hechos que emergían en el seno de la Unión, comúnmente hemos atribuido la responsabilidad al respecto a Estados precisos —a Alemania por lo que hace en la Europa central y oriental, a Francia por sus políticas en el África subsahariana o al Reino Unido por su sumisión al dictado norteamericano—, de tal forma que, una vez más, la UE como un todo ha quedado en la penumbra. Agreguemos, en fin, que si durante mucho tiempo la Unión Europea, o sus antecesoras, no ha existido, hablando en propiedad, en ámbitos importantes —así, el relativo a sus relaciones externas—, se antojaba difícil contestar lo que no tenía carta de naturaleza.

Razones no faltan, sin embargo, para acometer una consideración crítica de la Unión Europea realmente existente, y para hacerlo, por añadidura, sin medias tintas y eufemismos, en provecho de un designio manifiesto: el de subrayar que la UE de estas horas no es el dechado de perfecciones que determinados discursos oficiales gustan de identificar. Inventando una tradición *europaea*

Hora es ésta de subrayar que al amparo de la UE se ha gestado un activo proceso de invención de una tradición. Tal proceso responde a dos grandes objetivos: si por un lado se propone establecer un canon que permite tirar por la borda, como si no hubiesen existido, muchas aberraciones del pasado —citemos, a guisa de ejemplo, colonizaciones, inquisiciones y fascismos—, por el otro aspira a arrinconar progresivamente lo que ha dado en llamarse las historias excepcionales.

En la trastienda de este proceso de invención de una tradición es fácil apreciar la influencia de un proyecto finalista que presume que *Europa* se halla inmersa desde siempre en un camino marcado por el progreso, la libertad y la razón. «La identidad europea se retrata como una especie de éxito moral: el producto final de un progresivo ascenso a través de la historia —una historia notablemente selectiva, eso sí— desde las antiguas Grecia y Roma hasta la expansión de la cristiandad, el Renacimiento y la revolución científica, la edad de la razón, la Ilustración, la revolución francesa y el triunfo de la democracia liberal. Estos episodios se convierten en palimpsestos de una comunidad cultural europea esencial: un núcleo europeo cuyos lazos comunes radican en una herencia compartida, una ascendencia moral y una continuidad cultural».¹

Claro que la invención de una tradición que ahora nos interesa remite a menudo a realidades más recientes. Sabido es que se ha repetido hasta

¹ C. SHORE, *Building Europe. The cultural politics of European integration* (Routledge, Londres, 2000), pág. 57.

la extenuación que la construcción de lo que hoy es la UE ha exhibido una inapreciable virtud: la de clausurar una larga etapa caracterizada por guerras y confrontaciones como las protagonizadas, ante todo, por Francia y Alemania. Aunque no se trata, en modo alguno, de discutir que mucho de verdad hay en ello, lo suyo es recordar que la reiterada afirmación de que la guerra no ha reaparecido en el occidente europeo desde 1945 ha operado como un sutil mecanismo represor y como un freno de proyectos más imaginativos. Y es que, el cabo, ha venido a decírsenos con insoportable frecuencia que no conviene pedir demasiado a la Unión Europea en el terreno político, social o medioambiental, no vaya a ser que tantas demandas conduzcan a una reaparición de viejas tensiones.

1. Déficit democrático

Nada nuevo se afirma cuando se recuerda que la construcción de lo que hoy es la Unión Europea ha tenido hasta el momento un cariz fundamentalmente económico, de tal manera que a la dimensión político-democrática le ha correspondido, en cambio, un relieve secundario.² A lo anterior se ha sumado otra circunstancia: la consolidación de la UE se ha perfilado al amparo de un esquema visiblemente jerárquico, con Estados que en todo momento han ocupado papeles significados y otros condenados a asumir funciones menores. Al calor de ese esquema, y dicho sea de paso, han pervivido de manera sensible muchos intereses nacional-estatales.

En tales condiciones hay que preguntarse qué ha supuesto la UE en materia de construcción democrática. Los progresos realizados al respecto se antojan menores. Bastará con señalar que las instituciones de la Unión tienen aún hoy poderes muy recortados, que el Parlamento tiene atribuciones reducidas, que el grueso de las decisiones sigue recayendo sobre los gobiernos de los Estados miembros y, en suma, que la ciudadanía percibe un visible alejamiento con respecto a las instituciones que acabamos de mencionar. El proceso que ha rematado en la UE se caracteriza, por lo demás, por una sólida pervivencia de los Estados-nación acompañada, eso sí, de un retroceso de éstos en lo que respecta a sus funciones económicas y sociales.

Las medidas instituidas en los tres últimos lustros no han hecho sino ratificar la primacía de la lógica económica en la articulación de la UE. Ello ha sido así, además, en un sentido infelizmente vinculado con el neoliberalismo en su versión a menudo más extrema. El déficit público cero y

² Véase, por ejemplo, L. VINCI, *Sinistra alternativa e costruzione europea* (Punto Rosso, Milán, 2004).

las privatizaciones han marcado indeleblemente las políticas comunitarias, empeñadas en consolidar un espacio económico unificado que garantice una plena libertad en los movimientos de capitales. Llamativo resulta, entre tanto, que no se haya apostado por una convergencia en el ámbito social que hubiese permitido avanzar en la homologación de capacidades en ámbitos tan decisivos como los de las pensiones o los servicios sociales. El escenario queda bien reflejado en las palabras de Steven P. McGiffen: «Las decisiones son adoptadas por instituciones remotas —el Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia— que no han sido objeto de elección y que, con la excepción parcial de la Comisión, no deben responder ante nadie que haya sido elegido. Esto significa que las urnas no aportan ningún camino para encarar ningún cambio fundamental en la dirección de la política. El Consejo de Ministros, que al menos representa a gobiernos electos, se reúne a puerta cerrada y tiene, cada vez en más instancias, el poder de imponer políticas a pueblos cuyos parlamentos no han gozado de la oportunidad de aprobarlas o desaprobarlas. El Parlamento de la Unión Europea es una institución tan lejana que la mayoría de los ciudadanos de la UE se inclinan por no votar en las elecciones convocadas para configurarlo. La idea, todavía común en los círculos hostiles a la Unión, de que el Parlamento es un ágora sin poder real ha quedado atrás. Y, sin embargo, el incremento de sus capacidades ningún efecto ha tenido en materia de democratización de la Unión, toda vez que se ha verificado, no a expensas de las autoridades no electas, sino en virtud de una reducción de las capacidades de los Estados miembros y de sus parlamentos. Además, su alejamiento —y el de la Comisión—, en términos tanto geográficos como culturales, con respecto a las vidas de la abrumadora mayoría de los ciudadanos hace que se aparte de las instituciones populares y de la sociedad civil democrática, al tiempo que se acerca a las grandes corporaciones. Son las multinacionales las que tienen los recursos para desarrollar una tarea permanente de presión en Bruselas y Estrasburgo, en manifiesto desprecio del proceso democrático y, en suma, en abierta subversión de este último».³

2. Retroceso en derechos y libertades

En comparación con lo que ocurre en otras regiones del globo, el registro de la Unión Europea en materia de derechos y libertades es, ciertamente, más benigno. Aun así, no conviene olvidar los ingentes problemas que se

³ S.P. MCGIFFEN, *The European Union. A critical guide* (Pluto, Londres, 2001), págs. 138-139.

han revelado, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, en relación con estos menesteres.⁴ Y es que los derechos y las libertades también han retrocedido en la Unión Europea, algo que al parecer no preocupa en demasía a las opiniones públicas de los Estados miembros.

Señalemos, así, que en el Reino Unido se aprobó en 2001 una nueva ley antiterrorista que para Amnistía Internacional llevaba camino de alentar la gestación de una legislación paralela fuera de control. Si en Francia cobraron cuerpo años después medidas similares, en Alemania se asumió de buen grado que los servicios de seguridad podían expulsar, en virtud de meras sospechas, a ciudadanos extranjeros. Mientras en Grecia la detención preventiva puede prolongarse nada menos que durante 18 meses, en Italia se han discutido proyectos de ley llamados a permitir que los servicios de inteligencia y de seguridad cometan delitos. Entre nosotros, en fin, se han endurecido las leyes llamadas antiterroristas mientras arreciaban las medidas de demonización y represión de los movimientos decididos a plantar cara a la globalización. En toda la Unión, en fin, se extremaban las normas legales aplicadas a los inmigrantes pobres.

El sentido de fondo de muchas de estas aberraciones quedó fidedignamente retratado en las declaraciones del, a la sazón, secretario de Justicia norteamericano, John Ashcroft, quien recalcó en numerosas ocasiones que las garantías legales insertas en la Constitución de su país en modo alguno podían beneficiar *a los terroristas*, olvidando de esta suerte que esas garantías eran vitales para demostrar que éstos eran lo que se decía que eran. Ashcroft tampoco dudó en subrayar que las nuevas normas sólo serían aplicables a ciudadanos extranjeros, esto es, a aquellos que ya de suyo padecían restricciones en sus derechos y libertades...

3. ¿Un capitalismo social?

Una vieja distinción sugiere que hay dos grandes modelos de capitalismo. Si el primero, el *européico* o renano, tendría una franca condición social, reclamaría una activa cooperación entre los distintos agentes y remitiría, en fin, a los Estados de bienestar, el segundo se asentaría, en cambio, en la competición más descarnada, ignoraría cualquier consideración de cariz social e imperaría hoy, ante todo, en Estados Unidos.⁵

⁴ Véase el informe *Vecchia repressione e nuova legalità* (Jamm/senzaconfini, Nápoles, 2002).

⁵ La naturaleza económica y social de la Unión se estudia en G. CARCHEDI, *For another Europe. A class analysis of European economic integration* (Verso, Londres, 2001); R. FER-

Tras acatar que en el pasado no faltaron las razones para aceptar la existencia de esos dos modelos, hoy hay que preguntarse qué ha sucedido con el primero, con el *europeo*, luego de un cuarto de siglo de políticas neoliberales aplicadas por todos y cada uno de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Estamos asistiendo a un progresivo acercamiento de los dos patrones descritos en franco provecho, claro, del estadounidense. Si en la UE de estas horas perviven elementos propios de los Estados de bienestar —e indudablemente perviven—, ello es así antes por efecto de una inercia que viene del pasado que de resultados de un proyecto político consciente y contemporáneo. No sólo eso: el acercamiento que nos ocupa parece llamado a proseguir sin freno mayor, hasta el punto de que en un futuro no muy lejano tiene sentido imaginar que la distinción entre los dos modelos referidos pierda todo su sentido.

Un aspecto decisivo para la fusión de los modelos invocados es, con certeza, la globalización en curso: de la mano de una apuesta inmoderada por la desregulación, ha acarreado un formidable impulso en provecho de la universalización del patrón norteamericano. No hay ningún motivo para colegir que la UE se desmarca con claridad de semejante universalización. Así lo ha revelado bien a las claras su sólida alianza con Estados Unidos en Cancún, en 2003, y en Hong Kong, en 2005, con ocasión de las cumbres celebradas por la Organización Mundial del Comercio. En ellas la Unión se alineó con EE.UU. frente a las demandas, no precisamente radicales, que formulaban algunos países pobres. La especulación, la fusión de los capitales, la deslocalización, la privatización de todo lo imaginable y la marginación de los poderes políticos tradicionales forman parte del guión económico que abraza hoy la UE.

4. Las últimas ampliaciones

Sabido es que la Unión Europea ha experimentado importantes ampliaciones en 2004 y 2007.⁶ A los ojos de las elites políticas de los países duran-

NÁNDEZ DURÁN, *Contra la Europa del capital y la globalización económica* (Talassa, Madrid, 1996), *Capitalismo (financiero) global y guerra permanente* (Virus, Barcelona, 2003) y *La compleja construcción de la Europa superpotencia* (Virus, Barcelona, 2005); J. LAMBERT, *Solidarity and survival: a vision for Europe* (Avebury, Aldershot, 1994); P. Montes, *La historia inacabada del euro* (Trotta, Madrid, 2001); M. RHODES e Y. MÉNY (dirs.), *The future of European welfare* (Macmillan, Londres, 1998); E. TODD, *La invención de Europa* (Tusquets, Barcelona, 1995), y VV.AA., *Europa, S.A. La influencia de las multinacionales en la construcción de la UE* (Icaria, Barcelona, 2002).

⁶ Introducciones a las ampliaciones de la UE son las de J. ARRIOLA y L. VASAPOLLO, *La recomposición de Europa* (El viejo topo, Barcelona, 2004); G. AVERY y F. CAMERON, *The en-*

te un tiempo candidatos, la Unión operó como un faro que deslumbra y que, de resultas, impide calibrar virtudes y defectos, lo que a la postre se tradujo en formas de negociación con Bruselas no siempre inteligentes. Para el ciudadano de a pie en esos países, la UE ya no es, por lo demás, la bicoca que se antojaba quince años atrás. Esto aparte, no se olvide que la renta per cápita del conjunto de los candidatos era del orden de un 40% de la registrada en la Unión de quince miembros, con significativas bolsas de pobreza a cuyos integrantes se demandaba, por añadidura, una prolongada acumulación de sacrificios: los derivados de las reformas aplicadas en el decenio de 1990 —en algún caso recibieron el llamativo nombre de *terapias de choque*—, los vinculados con las exigencias planteadas por la UE y los que verán la luz cuando los candidatos deseen incorporarse a la Unión Económica y Monetaria, esto es, dotarse del euro como moneda. Así las cosas, bien puede suceder que capas enteras de la población se sientan desplazadas, con los efectos imaginables en materia de gobernabilidad.

El número de Estados implicados en las últimas ampliaciones, el de los que protagonizarán las que están por venir y la condición comúnmente poco desarrollada de la mayoría de estos países han estimulado las discusiones sobre los efectos que un proceso tan delicado está llamado a ejercer. En ellas se ha revelado, ante todo, un temor: el de que la vorágine de ampliaciones provoque una desnaturalización del proyecto de la UE. Es cierto, sí, que semejante visión ignora que aquéllas bien pueden ser un próspero negocio para los miembros previos de la UE hoy existente, al amparo de un proceso llamado a ratificar viejas jerarquías y a mantener en la periferia a los nuevos integrantes.

Un riesgo más de las ampliaciones es el de consolidar la marginación de un puñado de países de la Europa oriental y balcánica que han quedado al margen de las negociaciones con la UE o han visto, en su caso, como éstas se postergaban. Al respecto conviene subrayar que puede configurarse un muro separatorio que acreciente las distancias y reduzca los flujos de relación. Si los propios recién incorporados están condenados a instalarse en una periferia no demasiado cómoda, parece que quienes quedan al margen

largement of the European Union (Sheffield Academic, Sheffield, 1999); P. CHAVES, F. LUENGO y J. DE ANDRÉS (dirs.), *La ampliación de la Unión Europea* (El viejo topo, Barcelona, 2002); S. CROFT y otros, *The enlargement of Europe* (Manchester University, Manchester, 1999); J.D. GIULIANI, *L'élargissement de l'Europe* (PUF, París, 2004); H. GRABBE y K. HUGHES, *Enlarging the EU eastwards* (The Royal Institute of International Affairs, Londres, 1998); P. van Ham, *The EC Eastern Europe and European unity* (Pinter, Londres, 1995); K. HENDERSON (dir.), *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union* (University College, Londres, 1999); E. LETTA, *L'allargamento dell'Unione Europea* (Il Mulino, Bolonia, 2003); A. Mayhew, *Recreating Europe* (Cambridge University, Cambridge, 1998), y J.I. TORREBLANCA, *The reuniting of Europe* (Ashgate, Aldershot, 2002).

del proceso correspondiente deben aprestarse a sumar problemas a los muchos que ya registran desde tiempo atrás.

5. El tratado constitucional

La llamada *Constitución de la UE*, el tratado constitucional de ésta, ha suscitado agudas polémicas.⁷ Mientras unos se preguntaron si se trataba de una genuina Constitución, otros subrayaron cómo parecía llamada a nacer sin un pueblo, una nación y un Estado. Mientras unos sugerían que estábamos ante un ejemplo de fría ingeniería legal, otros discutían sobre el producto final: ¿una confederación, una federación, un Estado con vocación unitaria, un gobierno transnacional...?

Nada invitaba a concluir, de cualquier modo, que el déficit democrático que arrastraba la UE fuese a diluirse de la mano del tratado constitucional, tanto más cuanto que éste mostraba un vacío de legitimación que se ocultaba con medios —los que proporcionaban el derecho y los expertos— que poca relación guardaban con la práctica de la democracia. El fortalecimiento del Consejo y de su presidente acarrea, por otra parte, una ratificación de las capacidades de los gobiernos, que se barruntaba también de la mano de la disputa sobre mayorías en la toma de decisiones en el propio Consejo. En esta instancia no se apreciaba el eco de la elección popular en el ámbito de la UE: habían de ser, antes bien, los gobiernos de los Estados los que detentasen la totalidad de los votos correspondientes a éstos, algo que por fuerza tenía que operar en detrimento de la representación de las ideologías. En este escenario, Joseph Weiler señaló llamativamente que lo que los ciudadanos europeos precisaban era más poder, y no más derechos.⁸

Pero el tratado constitucional reclamaba, en segundo lugar, «una economía social de mercado altamente competitiva»,⁹ o, lo que es lo mismo, la cuadratura del círculo, al amparo del designio de postular al tiempo una economía de dimensión social y un mercado en el que la competitividad

⁷ Véanse P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita. Estudios sobre la constitucionalización de Europa* (Trotta, Madrid, 2004); E. DÍAZ, *El fraude de Europa* (Almuzara, s.l., 2005); J.C. MONEDERO (dir.), *La Constitución destituyente de Europa* (Catarata, Madrid, 2005); X. PEDROL y G. PISARELLO, *La Constitución furtiva* (Icaria, Barcelona, 2004) y *La 'Constitución' europea y sus mitos* (Icaria, Barcelona, 2005); X. PEDROL y G. PISARELLO (dirs.), *La ilusión constitucional* (El viejo topo, Barcelona, 2004); S. PETSCHEN, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder* (Plaza y Valdés, Barcelona, 2005); B. VALDÊS PAÇOS, *A Constituição Europeia e Nós* (AGAL, Ourense, 2005), y J. VIDAL-BENEYTO (dir.), *El reto constitucional de Europa* (Dykinson, Madrid, 2005).

⁸ En A. CANTARO, *Europa soberana* (Dedalo, Bari, 2003), pág. 122.

⁹ Véase http://www.europa.eu.int/futurum/constitution/index_es.htm, art. 9.

dicta las reglas. En el terreno de los derechos sociales lo que despuntaba era una inflación de buenas intenciones que, en ausencia de garantías expresas, otorgaba a aquéllos una evidente carga retórica. Los derechos sociales seguían teniendo un rango inferior que predisponía a su incumplimiento, circunstancia tanto más inquietante cuanto que no se vislumbraba ningún proyecto serio de convergencia social entre los Estados miembros. En un terreno paralelo, el propósito de reducir «las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones», sin mayor aditamento, conducía a lo que Antonio Cantaro ha descrito como una «solidaridad desarmada».¹⁰

La sobrecarga retórica reaparecía en lo que atañe a la política exterior. Bastará con recordar que países que en 2003 esquivaron orgullosamente la carta de Naciones Unidas en relación con Iraq se avenían en el tratado a identificar como objetivo de la diplomacia de la UE la «estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto por los principios de la Carta de las Naciones Unidas».¹¹ El texto que nos ocupa postulaba misiones militares fuera de la Unión, vinculaba éstas «a la lucha contra el terrorismo»,¹² acataba el proyecto de una *Europa fortaleza*, disponía la creación de una agencia de armamento, enunciaba el firme compromiso de respetar las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte y se refería de forma expresa a la «prevención de conflictos»,¹³ fórmula tan delicada como equívoca habida cuenta del sentido que términos parejos habían asumido en la estrategia de EE.UU.

Aun con todo, el principal problema del tratado constitucional acaso era otro, bien retratado por las palabras de Pietro Barcellona: «Cuando el poder está en manos de los potentes *lobbies* de los negocios y de las finanzas, de los círculos mediáticos y de la manipulación de las informaciones, los juristas se abandonan al cosmopolitismo humanitario y se apuntan al “gran partido” de las buenas intenciones y las buenas maneras».¹⁴

6. Las relaciones externas

Al amparo de la agresión norteamericana en Iraq, a principios de 2003, pareció como si resurgiese, frente a EE.UU., un proyecto independiente del lado de la UE. Al respecto de estas cuestiones es cierto que afirmar que ésta

¹⁰ CANTARO, *op. cit.*, pág. 125.

¹¹ <http://www.europa.eu.int...>, art. 3.10.

¹² *Ibidem*, art. III-210, 1.

¹³ *Ibidem*, art. 40, 1.

¹⁴ P. BARCELLONA, «Prefazione», en CANTARO, *op. cit.*, pág. 7.

y Estados Unidos blanden proyectos muy semejantes sería, ciertamente, simplificar los hechos. Quienes saben de estas cosas gustan de recordar, por ejemplo, que la actitud de la Unión en relación con Israel es menos generosa que la norteamericana, que perviven serias diferencias en lo que se refiere a la pena de muerte y a la justicia penal internacional, o que los miembros de la UE se muestran más propensos a la preservación de mecanismos multilaterales. Por momentos se antoja, sin embargo, que lo anterior no da para mucho o, lo que es lo mismo, que la subordinación que Bruselas sigue mostrando para con Washington no resulta ser ni casual ni pasajera.

Y es que no hay ningún motivo para afirmar que la UE es, por su cara bonita, un agente internacional abiertamente comprometido con la causa de la justicia, la solidaridad y la paz. ¿Por qué el núcleo europeo del capitalismo global diferiría sensiblemente de sus competidores en lo que a su conducta en el Tercer Mundo, por ejemplo, se refiere? ¿Alguien piensa en serio que los proyectos que han abrazado o abrazan gentes como Blair, Chirac, Merkel, Berlusconi o Aznar guardaban o guardan alguna relación con valores como los invocados? Tras los innegables logros de la *Europa de los mercaderes*, ¿hay alguna apuesta consecuente por algo que no sea la defensa franca de intereses, aun a costa de arrinconar respetables principios?

La condición de la política exterior de la UE¹⁵ se revela con claridad al amparo de dos hechos a menudo olvidados. El primero lo proporciona la negativa de la Unión a cancelar el sinfín de privilegios comerciales con que premia desde hace mucho tiempo a Israel, responsable activo de violaciones sin cuento de los derechos humanos más básicos en Gaza y la Cisjordania. Otro tanto cabe decir, por cierto, del trato de privilegio del que disfruta la Rusia de Putin, cuyas tropelías en Chechenia no merecen sino alguna que otra queja verbal. Ojo que no se trata de que la UE no sepa cancelar privilegios comerciales: lo ha hecho con rapidez y contundencia en el caso de países pobres cuyo único pecado era en no cumplir puntillosamente las draconianas condiciones impuestas por un plan de ajuste del Fondo Monetario. El segundo hecho interesante no es otro que la decisión, avalada por la mayoría de los miembros de la UE a principios de 2002, de firmar con las nuevas autoridades afganas un acuerdo en virtud del cual estas últimas se comprometían a no colocar ante la justicia penal internacional a ninguno de los integrantes de los contingentes militares —en su mayoría correspondientes, de nuevo, a miembros de la Unión— entonces desplegados en ese

¹⁵ Véanse, por ejemplo, E. BARBÉ (dir.), *Política exterior europea* (Ariel, Barcelona, 2000); M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo* (Il Mulino, Bolonia, 2004); M. HOLLAND, *The European Union and the Third World* (Palgrave, Basingstoke, 2002); M. ORTEGA (dir.), *L'Union Européenne et la crise au Moyen Orient* (Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, París, 2003), y M. TELÒ, *L'Europa, potenza civile* (Laterza, Bari, 2004).

país centroasiático. La Unión olvidaba, así, los deberes que se derivaban del acatamiento de esa justicia y asumía, dicho sea de paso, una conducta muy similar a la postulada por los gobernantes norteamericanos.

Bien es verdad que el que a los ojos de muchos es uno de los males endémicos de la UE de siempre —la falta de acuerdo que en muchos terrenos muestran sus miembros— puede ser, no sin paradoja, un saludable elemento de contención. Y es que esa división traba la irrupción de conductas abrasivas en las que podría encontrar acomodo una lógica de ribetes imperiales. Las cosas como fueren, si cualquier persona razonable convendrá en que deben aparecer contrapesos en el camino de la hegemonía norteamericana, lo suyo es que prestemos puntillosa atención a la condición precisa de esos contrapesos, no vaya a ser que a su amparo emerjan elementos tan negativos como los que inspiran hoy las relaciones externas de Estados Unidos.

7. La sumisión a Estados Unidos

Sin un proyecto estratégico y con notables divisiones internas, la UE ha mostrado de siempre una general supeditación a EE.UU. Aun con ello, la relación bilateral con el gigante americano ha suscitado muchas polémicas en la Unión.¹⁶ Si unos se han inclinado por una franca colaboración entre las dos instancias que nos interesan, otros han reclamado una competición más aguda. Aunque ésta ha cobrado cuerpo incipientemente en el terreno comercial, apenas se ha revelado, en cambio, en los ámbitos de la política exterior y de los hechos militares.

Por referirnos a hechos más recientes, la oposición que Francia y Alemania blandieron ante las operaciones militares norteamericanas en Iraq en 2003 ha ido perdiendo muchos enteros, hasta el punto de que dos años después los Estados miembros de la Unión se inclinaron por refrendar una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la 1.546, que en los hechos venía a legitimar la intervención estadounidense. No deben concederse muchas posibilidades a la perspectiva de un renovado proyecto que, en el seno de la UE, coloque a ésta en posición de creciente independencia con respecto a EE.UU. Sin ir más lejos, el documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, presentado en junio de 2003 por Javier Solana, respon-

¹⁶ Véanse L. COHEN-TANUGI, *An alliance at risk: the United States and Europe since September 11* (Johns Hopkins University, Baltimore, 2003); P. DUGNAN y L.H. GANN, *The United States and the new Europe* (Blackwell, Oxford, 1994); G. LINDSTROM (dir.), *Shift or rift. Assessing US-EU relations after Iraq* (Institute for Security Studies, París, 2003); G. MAMMARELLA, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti, 1900-2003* (Laterza, Bari, 2003), y VV.AA., *L'Europe face au nouvel ordre américain* (De l'Aube, La Tour d'Aigues, 2002).

sable de la Política Exterior y de Seguridad Común, era claro en cuanto a los proyectos de futuro.¹⁷ Así lo demostraban la afirmación de que la primera línea de defensa a menudo está fuera de las fronteras propias y el desigño de identificar amenazas —armas de destrucción masiva, terrorismo, Estados fallidos— y postular respuestas en forma de intervenciones a las que no se dudaba en calificar de *preventivas*.¹⁸ Era difícil que no se identificase en el documento en cuestión la estela de las reglas del juego que pretendía imponer quien desde 2001 era presidente de EE.UU.

Conforme al criterio más extendido, si la UE quiere acrecentar su independencia con respecto a Estados Unidos, tendrá que dotarse inevitablemente de una poderosa maquinaria militar.¹⁹ Hay que preguntarse, sin embargo, si el asentamiento de un proyecto distinto del lado de la UE no debe pasar, antes bien, por políticas que, lejos de asentarse en una activa militarización, reclamen un proceso de signo contrario. Así, y por ejemplo, el encaramiento de las presuntas amenazas que la UE tiene que encarar en el conjunto del mundo árabe debe reclamar el concurso de políticas mucho más asentadas en la cooperación, en todos los órdenes, que en el fortalecimiento de las capacidades militares.

8. El euro y el dólar

No es infrecuente que el derrotero de los hechos económicos propicie tesis que no son las imaginadas por las élites políticas. En el escenario que nos interesa la discusión correspondiente ha cobrado cuerpo en torno a la soterrada confrontación que protagonizan el euro, la moneda de la que se han dotado la mayoría de los miembros de la UE, y el dólar. El fundamento de esa colisión es doble. Si, por lo pronto, desde 2002 el euro ha ido mejorando paulatinamente su cotización en comparación con el dólar —con el riesgo paralelo de que muchos inversores internacionales que tradicionalmente han depositado sus ahorros en dólares decidan cambiar éstos a euros, con los consiguientes problemas para la economía norteamericana—, por otro lado el euro ha penetrado con fuerza en los mercados internacionales

¹⁷ *A secure Europe in a better world*, en <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>.

¹⁸ X. PEDROL y G. PISARELLO, *La Constitución furtiva*, op. cit., págs. 84-85.

¹⁹ De la dimensión militar de la UE se ocupan B. ADAM y otros, *La nouvelle architecture de sécurité en Europe* (Complexe, Bruselas, 1999); G. ANDRÉANI, C. BERTRAM y C. GRANT, *Europe's military revolution* (Centre for European Reform, Londres, 2001); F. ARTEAGA, *La identidad europea de seguridad y defensa* (Biblioteca Nueva, Madrid, 2000); F. HEISBOURG y otros, *European defence: making it work* (Institute for Security Studies, París, 2000), y G. PALOMARES (dir.), *Política de seguridad de la Unión Europea* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2002).

de materias primas energéticas, y ha roto al respecto el monopolio del que disfrutaba la divisa norteamericana.

Lo que la doble disputa mencionada vendría a anunciar es que a su amparo podrían enrarecerse las relaciones entre Estados Unidos y la UE, que entrarían en una dinámica de irrefrenable confrontación. Conviene analizar los hechos, sin embargo, con mucha cautela. Ya sabemos al respecto, sin ir más lejos, que los comportamientos económicos muestran poderosas tendencias a restaurar atávicos equilibrios y a arrinconar eventuales tensiones: dentro de la UE se han escuchado muchas opiniones que reclaman medidas encaminadas a frenar ulteriores ganancias del euro en detrimento del dólar, con el argumento de que el deterioro de la posición de éste se ha saldado en graves problemas para las exportaciones comunitarias. Pero recalquemos también que la identificación de los agentes políticos que están por detrás de las monedas no es tarea sencilla: si, por un lado, hay muchos capitales estadounidenses invertidos en euros en la UE, de la misma suerte que hay muchos capitales *européos* depositados en dólares en EE.UU, por el otro, hora es de recordar que no todos los Estados miembros de la UE se han dotado del euro como moneda.

Mayor relieve tiene, con todo, otra cuestión, cual es la derivada del hecho de que, mientras el capitalismo imperante en la UE exhibiría una franca condición productiva, el dominante en Estados Unidos tendría un abrasivo cariz especulativo. Aunque tal distinción no carece por completo de fundamento, echa mano de trazos demasiado gruesos, tanto más cuanto que sobran los motivos para aseverar que la especulación no falta, en modo alguno, en las prácticas económicas en vigor en la UE. Conviene rehuir, en cualquier caso, la dimensión de idealización de la UE que nace de una superstición: la de que el capitalismo propio de ésta remite ontológicamente a benignas prácticas económicas.

9. Los límites de Europa

Europa no es un concepto que, marcado por una realidad *natural*, nos viene dado sin mayor posibilidad de contestación. Nos hallamos, muy al contrario, ante una construcción mental imaginada, de tal suerte que estamos obligados a identificar, no sin polémica, diferentes visiones de lo que Europa es.

La condición artificial del concepto tiene su mayor reflejo en una cuestión importante: la relativa a los límites del *continente europeo*.²⁰ Admita-

²⁰ Por la cuestión de los límites de Europa, y de la UE, se interesan A. CUCÓ, *Els confins d'Europa* (Afers, Catarroja, 1997); J.-F. DREVET, *L'élargissement de l'Union Européenne, jusqu'où?* (L'Harmattan, París, 2004); M.W. LEWIS y K.E. WIGEN, *The myth of continents*

mos que en términos convencionales la respuesta correspondiente no parece plantear problemas mayores en lo que atañe a lo que ocurre en el norte, el oeste y el sur. No puede decirse lo mismo, en cambio, en lo que se refiere a la linde oriental que separaría a Europa de Asia. La determinación de cuál ha de ser esa frontera reclama de criterios inequívocamente marcados por prismas ideológicos. La zozobra consiguiente tiene por efecto principal una paralela indeterminación en lo que respecta a qué Estados pueden plantear sus candidaturas a una eventual incorporación a la UE. Un criterio al respecto presume que Europa es, pese a todo, una realidad geográfica, de tal suerte que un país como Marruecos, emplazado en *África*, no podría presentar su candidatura, en tanto otro, Turquía, la vería sometida a agrias discusiones, habida cuenta de su doble condición *europaea* y *asiática*. Otro criterio señala que lo realmente importante es la presencia de rasgos cultural-civilizatorios comunes. Conforme a esta percepción, el hecho de que los dos países que acaban de ocuparnos beban en las fuentes de una civilización distinta de la *judeo-cristiana* trabaría poderosamente su posibilidad de sumarse, antes o después, a la UE. Agreguemos un tercer y prosaico patrón, que viene a aseverar que la incorporación de unos u otros Estados debe ajustarse a su capacidad para satisfacer determinadas exigencias económicas. Este último baremo, aparentemente más liberal, bien puede no serlo, en la medida en que las exigencias en cuestión son a la postre tan extremadamente restrictivas como interesadas.

No es, de cualquier modo, saludable identificar a la UE con *Europa*, como no lo es inferir que cuando se habla, por ejemplo, de la *defensa de la Unión Europea* se está hablando, sin más, de la *defensa europea*. No se trata, aun así, de un mero problema derivado de tomar la parte por el todo: por detrás de este tipo de confusiones lo que se aprecia es a menudo el ascendiente de fórmulas impregnadas por un visible etnocentrismo y un manifiesto deseo de exclusión. Al amparo de esas fórmulas parece como si se estuviese sosteniendo que todo lo que no está dentro de la Unión Europea merece ser ignorado o, más aún, debe ser objeto de desprecio en la medida en que su condición reflejaría la incapacidad paralela para reproducir de manera cabal un modelo canónico, el de la UE, al que, injustificadamente, no se atribuyen sino saludables atributos.

(University of California, Londres, 1997); H. SCHMIDT, *La autoafirmación de Europa* (Círculo de Lectores, Barcelona, 2002), y J.F.R. WRIGHT, S. GOLDENBERG y R. SCHOFIELD (dirs.), *Transcaucasian boundaries* (UCL Press, Londres, 1996).

¿Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?¹

Ramón Torrent

Profesor de Economía Política de la Universidad de Barcelona
Coordinador del Observatorio de las relaciones UE - América Latina (OBREAL)
y de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional
ExDirector de Relaciones económicas exteriores en el Servicio Jurídico del Consejo
de la Unión Europea.

Sumario: Introducción.—I. De los orígenes al inicio de los años 1980. 1.1. Origen del proceso de integración europeo. 1.2. La democracia profunda y el «modelo social europeo» son previos al proceso de integración europeo y responden a otras motivaciones. 1.3. Una integración creada por el Derecho y fundamentada en él. 1.4. Los primeros 25-30 años de integración europea; un éxito extraordinario (para los objetivos limitados perseguidos).—II. Los años 1985-1993: el proceso de integración europeo en la encrucijada: integración por la integración en un mundo cambiante. 2.1. El agotamiento del impulso inicial en los primeros años 80. 2.2. El reto sin respuesta y la oportunidad perdida: el régimen Gorbachov. 2.3. El desarrollo del proceso de integración a partir de los años 80. La integración como fin en sí misma y el deterioro político-institucional. 2.4. Mayor integración económica conjugada con una pérdida del dinamismo de la economía de los grandes Estados de la UE y una acentuación de las desigualdades en su interior. 2.5. Un *hardware* incapaz de procesar el nuevo *software*. 2.6. La crisis del proceso de integración se manifiesta en Bruselas pero nace en los Estados Miembros.—III. ¿Cómo un proceso desprovisto de proyecto político ha podido profundizar la integración en materia de unión monetaria y ampliarse a 15 nuevos miembros? 3.1. La Unión Económica y Monetaria: un resultado jurídico-político-institucional completamente distinto del proyecto inicial. 3.2. La ampliación de la Unión Europea: ¿una estrategia *by default*?—Conclusiones.

Resumen: El artículo pretende abrir una vía novedosa de reflexión sobre la naturaleza y los orígenes de la crisis que aqueja al proceso de integración europea. El

¹ El contenido de este artículo fue presentado públicamente por primera vez en el Seminario Internacional sobre «Los procesos de integración en la encrucijada: Perspectivas de futuro», organizado por CEPAL/BID-INTAL/OBREAL en Santiago de Chile los días 21 y 22 de noviembre de 2006. Fue posteriormente reelaborado para una conferencia dictada en el marco de las VI Jornadas sobre la Unión Europea, organizadas por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto los días 20 a 22 de marzo de 2007.

momento clave serían los años 1980. En ese período, no se sabe dar la orientación adecuada al proceso tras el agotamiento con éxito del impulso inicial, precisamente en un momento en que los cambios que experimentaba la Unión Soviética abrían la posibilidad de convertir el proceso de adaptación al mundo que siempre había constituido la integración europea en un verdadero proceso de transformación del mundo. Así, si bien la Unión Monetaria y la ampliación son llevadas adelante, no son diseñadas a partir de un proyecto político coherente y no evitan unos crecientes deterioro institucional y desafecto de los ciudadanos.

Palabras clave: integración europea, Unión Monetaria, Ampliación.

***Abstract:** The article's aim is to open an innovative way of thinking about the nature and the origin of the present crisis of the European integration process. The decisive moment would be the 1980s. In that period, after the exhaustion (with success) of the initial impulse, no new adequate orientation for the integration process is found, precisely in the moment in which the deep changes that were taking place in the Soviet Union opened the possibility of changing the underlying logic of European integration, from a process of adaptation to the world into a process of transformation of it. Thus, Monetary Union and enlargement were achieved, but they were not designed and implemented according to a coherent political project and did not prevent an increasing institutional malfunctioning as well as an increasing disenchantment of the citizens.*

Keywords: European Integration, Monetary Union, Enlargement.

Introducción

El propósito de este artículo es abrir una vía de reflexión sobre la presente crisis² del proceso de integración europea que diverge mucho de las interpretaciones más usuales. En mi opinión, la crisis viene de bastante lejos; en concreto viene de los años 1980 y del propio relanzamiento del proceso de integración que tuvo lugar en aquel período.

El artículo pretende ser muy empírico. Se basa directamente sobre los hechos (hechos políticos, económicos, jurídicos) y no sobre la literatura existente sobre los mismos. Además se basa sobre hechos en principio bien conocidos (si bien en ocasiones más o menos conscientemente olvidados),

² Utilizo el término «crisis» porque me parece que describe mucho mejor la situación actual que los eufemismos que a menudo se utilizan. Quede claro, no obstante, que, al hablar de «crisis» no me refiero a una crisis terminal, ni mucho menos: los Estados de Europa Occidental, y la Comunidad, la Unión y el proceso de integración europea en su conjunto en tanto que hijos de ellos, tienen, afortunadamente, una capacidad de resistencia si no ilimitada sí muy grande. Pero pueden resistir y subsistir yendo a peor y con riesgo de poner en cuestión sus propios fundamentos: este es el sentido en que utilizo, en el presente contexto, el término «crisis».

que simplemente se interpretan desde una determinada perspectiva. Por tanto, sugeriría que la lectura crítica a que debe someterse todo trabajo (sobre todo uno como éste) se articulara en dos planos: a) ¿son o no ciertas las afirmaciones sobre los hechos en que se fundamenta la interpretación?; b) ¿ilumina o no la situación actual la interpretación propuesta? En relación con este segundo plano de lectura, solicitaría un enfoque comparativo: que la capacidad interpretativa de la tesis que defiende se contraste con la de muchas otras que no parecen haber sido muy útiles para comprender la situación actual y para proponer vías de reforma.

La primera parte se refiere a la naturaleza y evolución del proceso de integración desde sus orígenes hasta los años 1980, un periodo de gran éxito en el cumplimiento de los (limitados) objetivos iniciales. La segunda parte es la central y discute cómo en el periodo 1985-1993³ el proceso no sabe encontrar una nueva orientación ante un mundo sometido a profundísimos cambios y adopta una lógica de «la integración por la integración» que conduce al deterioro político e institucional. La tercera parte discute cómo un proceso en crisis emergente lleva a cabo dos operaciones de tanto calado como la Unión Monetaria y la ampliación a 15 (3 + 10 + 2) nuevos Estados Miembros. El artículo acaba con unas breves conclusiones.

I. De los orígenes al inicio de los años 1980

1.1. *Origen del proceso de integración europeo*

La interpretación convencional del origen y objetivos iniciales del proceso de integración europeo parece correcta: se trataba de superar el conflicto intra-europeo occidental, esencialmente franco-alemán, que había ensangrentado el mundo durante los últimos 80 años, en particular durante las dos Guerras Mundiales, mediante el «método Monnet» de la cooperación económica. El medio concreto para alcanzar este fin debía ser la creación de un mercado común. El mercado común comprendía: a) la creación de una Unión Aduanera bien entendida, es decir un territorio aduanero único; b) algunas políticas comunes (básicamente una política agrícola común y una política común en materia de producción y comercio de carbón y acero así como de energía atómica); c) la aplicación de los principios de liberali-

³ La utilización de fechas para determinar periodos históricos siempre tiene un elevado grado de arbitrariedad. Si tomo como fecha de inicio el año 1985 es porque en el primer trimestre del mismo inician sus respectivos mandatos Gorbatchov (al frente de la URSS) y Delors (al frente de la Comisión Europea). La fecha de 1993 ha sido elegida porque en este año entró en vigor el Tratado de Maastricht.

zación del acceso (no absoluta en ciertos casos) y de trato nacional en materia de comercio de bienes, servicios, derecho de establecimiento, régimen de trabajadores asalariados y movimiento de capitales; y d) la aplicación de ciertas normas en materia de derecho de la competencia en su doble vertiente de comportamientos de las empresas y de ayudas de Estado. Se creaba también un sistema institucional, las tres Comunidades Europeas, capaz de gestionar las políticas comunes (política comercial de la unión aduanera, política agrícola y políticas de carbón y acero al tiempo que, parcialmente, de energía atómica) y aplicar las normas de competencia así como de producir nuevo derecho en estas áreas e igualmente en aquellas cubiertas por la obligación de trato nacional (comercio de bienes, servicios, derecho de establecimiento, trabajadores asalariados y capitales). Había algún otro ámbito o política también abarcado por los tratados constitutivos pero su importancia era muy menor en relación con los indicados⁴.

Pero no debe nunca olvidarse el contexto en el que surgió el proceso: fin del colonialismo, Guerra Fría y consolidación del orden económico multilateral.

- En efecto, no debe nunca olvidarse que el gobierno y la clase política francesa que «inventaban» las Comunidades Europeas y sus tratados constitutivos eran los mismos que habían estado, y en parte seguían estando, enzarzados en dos sangrientas guerras coloniales en Indochina y en Argelia. El conflicto del Canal de Suez, con sus efectos sobre toda la situación futura en Oriente Medio, es del todo coetáneo a la negociación del Tratado de Roma, así como el desarrollo del conflicto en el Congo, protagonizado muy en primer lugar por Bélgica, otra de las columnas del «monumento a la paz» intraeuropeo constituido por el proceso de integración.
- El proceso de integración europea fue favorablemente precedido por el Plan Marshall, orientado no sólo a la reconstrucción de los distintos países de Europa Occidental por separado sino también a la promoción de la cooperación económica y el comercio entre ellos. Por otro lado, es un proceso que se concibe y desarrolla en plena Guerra Fría, cuando los gobiernos de Europa Occidental están marcados por un anticomunismo virulento y se han dejado bien atrás fórmulas de

⁴ No se trata de discutir si detrás de estos objetivos iniciales latían ideas más «ambiciosas» sobre la creación de algún tipo de entidad política europea (de corte federal o no). Sería fácil llegar a la conclusión, banal, de que en algunos casos era así y en otros no. De lo que se trata es de definir los objetivos perseguidos por la iniciativa que realmente cuajó y en torno a los cuales se alcanzó el necesario consenso para que cuajara. Y estos parecen ser los indicados en el texto y que están hoy recogidos en la interpretación convencional.

colaboración con los partidos comunistas como las que existieron en la inmediata posguerra al menos en algunos países como Francia e Italia. La existencia del bloque soviético es percibida como una amenaza compartida por todos los países que lanzan el proceso de integración (o, al menos, por sus dirigentes).

- Por último, tampoco debe olvidarse que los tratados constitutivos del proceso de integración europeo surgen en un terreno bien abonado por otros tratados internacionales, económicos y políticos (aún dejando de lado Naciones Unidas) más amplios de membresía y de, entonces, reciente creación: a) en el ámbito monetario (Acuerdos de Bretton Woods sobre el FMI y el BM); b) en el ámbito comercial (GATT); c) en el ámbito de la cooperación económica (OECE, luego OCDE, y Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas⁵); d) en el ámbito de la cooperación jurídico-política (Consejo de Europa). Estos acuerdos o bien prefiguran la orientación de los tratados constitutivos del proceso europeo (compromisos de liberalización arancelaria y trato nacional del GATT, cooperación económica en el marco de la OECE, cooperación política en el del Consejo de Europa) o bien resuelven o al menos enmarcan cuestiones esenciales para la integración económica y que, por tanto, ya no deben tratarse en los tratados constitutivos europeos (temas monetarios, ya tratados en el seno del FMI). Este último aspecto, sobre todo, tiene una importancia decisiva en el terreno económico.

1.2. *La democracia profunda y el «modelo social europeo» son previos al proceso de integración europea y responden a otras motivaciones*

En mi opinión, mucha reflexión sobre el proceso de integración europea está viciada por el hecho de confundirlo o mezclarlo con el de desarrollo del «modelo social y democrático» y el Estado del Bienestar europeos. Así, en ocasiones, y muy en particular en América Latina, se llega incluso a trasladar al proceso de integración evaluaciones positivas relativas al desarrollo del Estado del Bienestar en la Europa Occidental.

El error es, ante todo, cronológico e histórico. El Estado del Bienestar europeo (o mejor, sus distintos modelos de Estado del Bienestar) así como sus sistemas democráticos contemporáneos surgen de los procesos de «re-fundación» política y económica que, en formas muy distintas pero con un importante denominador común, tienen lugar inmediatamente después de

⁵ CEE-UN, en cuyo marco se han llevado a cabo procesos de armonización de legislaciones en ámbitos tan decisivos como el transporte por carretera o las normas técnicas para automóviles.

la Segunda Guerra Mundial. El denominador común es el de combinar un cambio político de extraordinaria profundidad con fórmulas de muy amplia participación en el gobierno que engendran una especie de «pacto político-económico-social» en el que la democracia se fortalece, el Estado ve reconocidas nuevas funciones (o reforzadas algunas que ya había asumido), y los ingresos y gastos públicos se expanden sobre la base de sistemas fiscales potentes. Este pacto alcanza una gran legitimidad al ser aceptado por un amplio conjunto de fuerzas políticas, económicas y sociales.

Las fórmulas fueron distintas. En Francia se trató de un gobierno de amplio espectro con participación del Partido Comunista. En Italia, se trató de un sutil juego de tensas complicidades entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista. En el Benelux y Alemania, de fórmulas de colaboración entre la Democracia Cristiana y la Socialdemocracia (aunque ésta no participara directamente en el gobierno). En los países nórdicos y en el Reino Unido fueron gobiernos socialdemócratas los que lideraron el proceso, pero lo esencial de las reformas que introdujeron quedó aceptado y consolidado en la política y situación socioeconómica de los respectivos países.

El error es también conceptual y político. Las lógicas profundas del Estado del Bienestar a la europea y del proceso de integración europea son completamente distintas. No hace falta forzar la contraposición hasta afirmar que sean necesariamente contradictorias, aunque ello ha sido así en bastantes ocasiones, especialmente en los últimos años. Basta con constatar el hecho de que los instrumentos para la construcción y la gestión del Estado del Bienestar son nacionales y no comunitarios (desde la fiscalidad, en particular la directa, hasta el gasto en servicios públicos) y de que las disposiciones de los tratados constitutivos o bien no se refieren a estos instrumentos o más bien tienden a limitar su uso y sus efectos a fin de que no distorsionen el funcionamiento del mercado común.

La argumentación anterior no se aplica sólo a los Estados fundadores del proceso de integración. En el caso de España, por ejemplo, es evidente que el equivalente de los procesos de refundación democrática y de creación del Estado del Bienestar desarrollados en el resto de países europeos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se da en los primeros años (1977-1981) de la transición democrática (y liderado por Adolfo Suárez y el Rey)⁶ y no en el contexto de la entrada en las Comunidades Europeas unos años después. Será también interesante investigar (quizá en comparación con España) cuál ha sido y es la evolución en los Estados de la Europa Central y del Este recientemente ingresados en la UE. Se trataría de

⁶ Y aprovechando algunos elementos «sociales/corporativos» que el franquismo había adoptado de la tradición fascista.

ver si el proceso de entrada en la UE ha jugado más bien a favor o más bien en contra del Estado del Bienestar en sus distintas formas posibles.

En otras palabras, parece condenada al error cualquier interpretación que pretenda subsumir dentro del proceso de integración europea (que cubre sólo una parcela de las políticas) el conjunto de las políticas de los Estados europeos (sobre todo aquellas relativas al Estado del Bienestar y la «democracia profunda»), que abarcan un ámbito material mucho mayor y tienen unas motivaciones y orientaciones mucho más amplias y con origen bien anterior.

1.3. *Una integración creada por el Derecho y fundamentada en él*

El proceso de integración europeo responde a motivaciones y objetivos políticos muy profundos e importantes y tiene efectos económicos muy relevantes. Pero su instrumento decisivo no es otro que el derecho (derecho internacional, aunque sea en una versión especialmente perfeccionada del mismo). Esta característica es esencial para bien comprender la grandeza y, al mismo tiempo, las limitaciones y la fragilidad del proceso.

En efecto, el proceso de integración no ha dispuesto de ejército ni de fuerzas de policía, ni de un poder político autónomo diferenciado del de los Estados Miembros (ya que la institución central en el proceso de toma de decisiones y de producción normativa, el Consejo, está compuesto de representantes de los gobiernos de los Estados miembros). Tampoco ha dispuesto de grandes medios económicos en comparación con los manejados por los Estados Miembros (el gasto público de estos últimos es unas 40 veces superior al de la Comunidad). No hay duda de que el motor efectivo del proceso ha sido el derecho: las obligaciones que se autoimpusieron los Estados Miembros al ratificar los Tratados constitutivos y el nuevo derecho secundario producido por las instituciones comunitarias.

Para bien entender el papel del derecho en el proceso de integración europea, debe subrayarse que la institución encargada de interpretarlo y controlar su aplicación, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no dispuso del más mínimo poder de «*enforcement*» durante los primeros 35 años del proceso (los años en que este proceso se consolidó). El TJCE sólo «decía el derecho». Como no tenía ningún poder para hacer cumplir sus decisiones y, además, las represalias entre Estados Miembros por incumplimiento de sus obligaciones están del todo excluidas en derecho comunitario, todo el edificio de la integración reposaba sobre la base del cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los Estados Miembros. El que el Tratado de Maastricht atribuyera al Tribunal un cierto poder muy limitado de sanción (no autónomo, además) de los eventuales incumplimientos de los Estados no modifica sustancialmente la situación.

Como veremos más adelante, esta característica (una integración fundamentada esencialmente en el derecho) marca sin duda unos límites al propio proceso de integración: con tan sólo el derecho como instrumento pueden abordarse algunos problemas de las relaciones entre Estados, pero no pueden abarcarse otros. En una metáfora informática que volveré a utilizar más adelante, un *hardware* que sólo dispone del derecho como herramienta básica no puede procesar un *software* que sea especialmente complejo o políticamente difícil.

1.4. *Los primeros 25-30 años de integración europea; un éxito extraordinario (para los objetivos limitados perseguidos)*

Si nos situamos en la primera mitad de los años 80, debe evaluarse el proceso de integración europea como un éxito completo.

- El conflicto intra-europeo occidental está superado. Definitivamente superado, si esta expresión puede válidamente emplearse en materia de relaciones políticas. En particular, es ya impensable, en los años 80, la reedición de un conflicto bélico franco-alemán.
- El medio (el mercado común) ha funcionado bien y se ha consolidado, sobre todo en aquellas áreas juzgadas como prioritarias en el momento inicial y así reguladas en los tratados constitutivos: creación de la Unión Aduanera con normas de derecho de la competencia, consolidación de una política agrícola común, y liberalización del acceso y reconocimiento del trato nacional en materia de comercio de bienes, servicios, derecho de establecimiento, régimen de trabajadores asalariados y capitales.
- El instrumento utilizado para desarrollar el proceso (el derecho) ha tenido un éxito realmente prodigioso. Los Estados han cumplido las obligaciones que se habían impuesto, y han acatado y cumplido una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que en cuestiones esenciales ha estirado dichas obligaciones, en una sabia combinación de audacia y prudencia, bien más allá de la intención de los redactores de los Tratados⁷. Y el mecanismo de producción de derecho secundario ha funcionado francamente bien.

⁷ No hace falta citar los múltiples ejemplos disponibles de ello; basta mencionar la audacia de la jurisprudencia «Cassis de Dijon», tan conocida y aceptada que ya ni nos sorprende, al conceptuar, en ciertos casos, normativas internas no discriminatorias como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación y, por tanto, contrarias al Tratado salvo si se justifican sobre la base de determinadas circunstancias. Audacia combinada con una prudencia que lleva incluso al Tribunal a inventarse «exigencias imperativas» justificativas adicionales a las enumeradas en el antiguo artículo 36 (protección de los consumidores, por ejemplo).

Pero no debe olvidarse que este enorme éxito ha sido alcanzado en un determinado contexto internacional y con relación a unos objetivos considerablemente limitados.

- En efecto, la constatación del éxito no debe hacer olvidar que el proceso de integración europea era esencialmente introvertido. Su única proyección externa se daba sólo en tanto que Unión Aduanera dotada de un régimen único para el comercio internacional de bienes. Incluso en el resto de aspectos económicos (servicios, derecho de establecimiento, movimientos y régimen de trabajadores asalariados y de capitales) eran los distintos Estados Miembros quienes seguían siendo competentes. En una perspectiva política más general, el proceso de integración europea ha asistido pasivamente al desarrollo de la Guerra Fría, bien integrado en el bando liderado por los Estados Unidos. Así pues, desde una perspectiva mundial, el proceso de integración europeo ha sido un éxito pero sólo en tanto que «proceso de adaptación al mundo» (al mundo de la Guerra Fría y de la post-descolonización).
- Y tampoco debe olvidarse que, en plena conformidad con los objetivos iniciales perseguidos por el proceso, los resultados alcanzados han sido limitados: más allá de la creación de una Unión Aduanera con una política agrícola (y de pesca en alta mar), así como de derecho de la competencia, comunes, y del reconocimiento de los principios de liberalización del acceso y trato nacional en un amplio abanico de sectores, lo que se ha conseguido es tan sólo: a) cierta armonización de las normativas en los sectores cubiertos por la obligación de trato nacional; b) que los Estados Miembros, en ciertos ámbitos que siguen siendo competencia suya y no de la Comunidad, actúen en común y más o menos asociados a la Comunidad, con lo que, de hecho, el proceso de integración ha ampliado su cobertura más allá de lo inicialmente previsto⁸; y c) el desarrollo embrionario de ciertas políticas comunitarias nuevas, no previstas inicialmente

⁸ Este es un pilar esencial de la integración europea que la literatura de los «tres pilares» sistemáticamente deja de lado. En cambio, es muy importante que, gracias a la existencia de la Comunidad, los Estados Miembros hayan ejercido sus competencias en común y en torno a la Comunidad (o incluso aprovechando sus instituciones). Citaré sólo tres casos bien significativos: a) la política de cooperación y ayuda financiera a los Estados de África, Caribe y Pacífico en el marco del Convenio ACP; b) las negociaciones de adhesión de nuevos Estados Miembros, que, si bien son de competencia nacional y cuyo resultado acabará siendo ratificado por los Parlamentos nacionales, se desarrollan dentro del seno de las instituciones de la Unión; c) la participación de los Estados Miembros en las negociaciones desarrolladas en el seno de la OMC en los temas de competencia nacional.

(cooperación al desarrollo, cooperación —muy limitada— en temas educativos, etc.). Pero, aún así, a) la mayor parte de los ámbitos abarcados por las políticas nacionales internas siguen quedando fuera del proceso de integración (desde la educación a la sanidad y la seguridad social, pasando por la regulación del mercado de trabajo y la fiscalidad directa); y b) con la única excepción del régimen de comercio internacional de mercancías, competencia exclusiva de la Comunidad en tanto que Unión Aduanera, también quedaban fuera del proceso de integración todas las políticas externas.

II. Los años 1985-1993: el proceso de integración europeo en la encrucijada: integración por la integración en un mundo cambiante

2.1. *El agotamiento del impulso inicial en los primeros años 80*

El éxito del proceso de integración europeo en los primeros años 80 provocaba necesariamente una pregunta: ¿qué hacer a partir de entonces? Era bastante evidente que el impulso inicial se había agotado. Sin embargo, no debe darse una connotación negativa a este agotamiento ya que el «*acquis*» permanecía bien consolidado y, como acabamos de ver, este *acquis* respondía plenamente a los objetivos iniciales. Por tanto, quizá sería más adecuado hablar de «deberes hechos» (o, al menos, «hechos en buena medida») que de «agotamiento» en un sentido que connotara un fracaso. En el fondo, se trataba de todo lo contrario: el agotamiento del impulso inicial era un éxito.

A efectos de análisis y discusión, caben dos respuestas alternativas a la pregunta del «qué hacer»:

- La primera podría etiquetarse de «conservadora». No tanto «conservadora» en el sentido de «de derechas» sino en un sentido más bien etimológico de «conservar lo hecho». En esta línea de respuesta, no se habrían buscado objetivos alternativos distintos de los iniciales (es decir, la contribución a la pacificación de las relaciones entre Estados de la Europa Occidental y el establecimiento de un clima de cooperación estrecha entre ellos), y se habría constatado el éxito del medio utilizado (la integración del mercado y otras formas complementarias de cooperación) así como del instrumento elegido (el derecho). Evidentemente, esta línea de actuación no desembocaba necesariamente en la parálisis o en la inacción: por un lado, debía seguirse definiendo e implementando las políticas comunes y aplicando las reglas del derecho comunitario; por otro lado, el dinamismo inherente a los tratados constitutivos, especialmente por la existencia de un mecanismo

de producción autónoma de derecho, siempre habría permitido ir dando mayor profundidad al proceso en los distintos ámbitos cubiertos por el tratado.

- La segunda vía de respuesta podría etiquetarse de «reformista». Si la primera vía de respuesta, la «conservadora», puede ser defendida desde perspectivas muy diferentes (porque, en su origen y en sus objetivos iniciales, el proceso de integración europea que pretendía conservar podía también ser defendido desde posiciones políticas muy distintas), la vía «reformista» parece exigir como premisa una posición política de transformación de la realidad que tradicionalmente se asociaría con la izquierda (aunque sea una izquierda muy moderada, como se verá a continuación). En esta vía, se trataría de, sin perder sus características y objetivos propios en el plano interno (es decir, conservando el *acquis*), *transformar el proceso de integración europeo de un proceso de adaptación al mundo (lo que había sido desde su inicio) en un proceso de transformación del mundo*, un mundo extraordinariamente necesitado de transformación: hambre, subdesarrollo, desigualdad (en todos los planos, incluyendo el de la situación de las mujeres), conflictos bélicos, falta de respeto de los derechos humanos, problemas de medio ambiente,... Esta vía reformista, por otro lado, hubiera constituido en cierta manera una reparación de los males provocados en el mundo por los grandes países europeos (colonización, guerras mundiales, mala conducción del proceso de descolonización), reparación para la que no era suficiente el haber construido un Estado del Bienestar quizá bastante modélico pero orientado hacia adentro y sin proyección internacional.

Como es bien sabido, no se siguió ninguna de las dos vías. El proceso de integración experimentó un brusco relanzamiento (muchísimo más allá de la profundización progresiva que ya hubiera permitido la vía conservadora) pero no se orientó en una perspectiva reformista como la indicada. Es cierto que se ofrece como nuevo objetivo que justifica la nueva orientación del proceso el de convertir a la Comunidad, o en un marco más amplio a la Unión Europea, en un «actor global» («*global player*») que esté a la altura de todas sus potencialidades económicas y de su tradición democrática. Sin embargo, este planteamiento me parece más bien una justificación ad hoc y no una verdadera explicación o motivación de la nueva orientación del proceso. Y ello por las siguientes razones:

- No ha quedado nunca claro el proyecto político que la Comunidad o la Unión querían impulsar como «*global player*», y es evidente que

las divergencias políticas entre sus Estados Miembros (acentuadas después de la última ampliación) hace muy difícil concebirlo (la constatación de la inexistencia de este proyecto político es compartida por los europeístas más ortodoxos y mejores conocedores del proceso).

- Si ésta fuera la verdadera explicación o modificación, la única conclusión a extraer sería más bien la de un considerable fracaso por cuanto ya era la justificación dada por Jacques Delors para lanzar el proceso del Acta Única hace más de 20 años y no parece que se haya avanzado de modo verdaderamente significativo en ese período.⁹
- La voluntad de convertir a la Unión Europea en un «global player» en tanto que tal (más allá de la retórica) es completamente incompatible con dos realidades: a) la incapacidad de definir una política común sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; b) el mantenimiento de la participación de los Estados Miembros de la Unión Europea en el FMI no sólo «*en ordre dispersé*» sino mezclados en las distintas «*constituencies*» con Estados no Miembros de la Unión (no sólo europeos sino latinoamericanos, del Caribe o Asia)¹⁰.
- Para comprobar la falta de gran objetivo del proceso basta, por último, comprobar que, en estos últimos tiempos, la justificación del «*Europa, global player*» como objetivo último se está sustituyendo por una apelación a la «estrategia de Lisboa» de 2000, como si ella constituyera la brújula que pretende dirigir el proceso¹¹.

En realidad, lo que ha sucedido es que la integración, en vez de constituir un medio para alcanzar un fin último u objetivo principal, se ha convertido en un fin en sí misma. Esta tesis (la de la integración por la integración) ha quedado encarnada en la «teoría de la bicicleta» (que se cae si no avanza), que continúa siendo repetidamente proclamada, tanto por responsables políticos como por académicos, como si tuviera algún sentido.

⁹ Es bien significativa la redacción del artículo inicial del capítulo sobre investigación (actual artículo 163), una de las piezas clave de las reformas promovidas por Delors a través del Acta Única: «La Comunidad tiene como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional».

¹⁰ En efecto, en el marco del FMI, España se integra en una *constituency* latinoamericana; Irlanda en una caribeña y es representada por Canadá; Bélgica, Holanda e Italia lideran *constituencies* donde se integran Estados no miembros de la Unión Europea y no europeos; y Suecia, Finlandia y Dinamarca eran representadas hasta hace poco por el representante de Islandia.

¹¹ La estrategia aprobada por el Consejo Europeo de Lisboa, orientada a transformar en tan sólo diez años la economía europea en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo»(!).

2.2. *El reto sin respuesta y la oportunidad perdida: el régimen Gorbachov*

El agotamiento del impulso integrador europeo inicial y la consiguiente apertura del interrogante sobre la conveniencia y la dirección de un cambio de objetivos coinciden en el tiempo con un proceso de enorme importancia histórica: la crisis del régimen y del bloque soviéticos y la asunción, y en parte conducción, de ella por Gorbachov. Así pues, el proceso de adaptación al mundo que había constituido el proceso de integración europea no sólo era sometido a cuestionamiento desde dentro (agotamiento con éxito del impulso inicial) sino desde fuera (transformación radical del mundo al cual el proceso quería adaptarse). En otras palabras: la discusión sobre los objetivos del proceso ya no era sólo una exigencia interna sino que venía provocada desde el exterior.

A efectos del presente artículo, es irrelevante la discusión sobre si Gorbachov provocó la crisis del régimen soviético o aceleró tendencias inherentes al mismo que eran imparable. También lo es discutir sobre la «sinceridad» de sus políticas reformistas (convicción personal o bien simple correr detrás de unos acontecimientos que no era capaz de controlar). Mi opinión es que su gobierno tuvo efectos causales muy importantes y que él estaba bien convencido de la bondad de los cambios; pero aunque esta opinión fuera equivocada, lo que cuentan son los cambios políticos que se producían, la presentación pública que de los mismos hacía Gorbachov y los nuevos márgenes de maniobra que abrían en la política internacional y en la política europea.

A riesgo de simplificar, plantearé una interpretación de la política propugnada por Gorbachov que me parece consistente con los hechos y que, por ello, habría podido servir de premisa para una reorientación de la política europea.

- El sistema socioeconómico y político de la Unión Soviética estaba siendo ahogado por dos factores, uno económico y otro político, íntimamente interrelacionados: a) la carga insoportable de la industria de armamento sobre el conjunto de la economía y, b) la esclerosis de un sistema político marcado por la carga también insoportable del aparato ideológico-político-militar que ya precedía a la Guerra Fría pero que también fue en buena parte generado por ella. La carrera de armamento con Estados Unidos alimentaba de manera permanente ambos factores.
- Para que el sistema pudiera recobrar aliento y vida era necesario entrar en un proceso muy ambicioso de reducción de las cargas económica y política; para ello era necesario revertir la carrera armamentística y para ello, a su vez, era necesario transformar en profundidad la situación política internacional. El objetivo político internacional de la paz

(en el sentido más primario: liquidación de conflictos y tensiones bélicas) era la condición para abordar el objetivo económico interno de la reconversión de la industria de armamento. Y tomados en conjunto, ambos eran la condición del cambio político interno al reducir el peso y la significación del aparato ideológico-político-militar.

- La idea de los «dividendos de la paz» resumía bien los objetivos de este ambicioso proceso, sobre todo tal como Gorbachov la presentaba o, al menos, como desde Europa Occidental hubiera podido interpretarse su presentación: la paz internacional y la reconversión de la industria armamentística permitida por ella liberaban recursos productivos que en parte podían utilizarse para el desarrollo económico interno y en parte podían transferirse al mundo en desarrollo para que él también se beneficiara del proceso.
- Ciertamente (y este elemento es decisivo en la interpretación y para explicar por qué no fue retenida), todo este profundísimo cambio político-económico no exigía cuestionar la lógica no-capitalista dominante del sistema económico (para evitar malentendidos y discusiones semánticas, prefiero utilizar la expresión negativa «no-capitalista» a la de «socialista»). En cualquier caso, constituía un camino que podía emprenderse como una finalidad en sí misma sin prejuzgar si, a medida que se recorriera, engendraría tendencias mayores o menores de «cambio de sistema».

Querría insistir en que los párrafos anteriores no constituyen una lectura de cuento de hadas de la política de Gorbachov:

- En primer lugar, es cierto que, muy posiblemente, no tenía muchas otras opciones para evitar el desmoronamiento de la Unión Soviética en un plazo más o menos breve.
- En segundo lugar, y como es bien sabido, no cuesta nada ilustrar los párrafos anteriores con una multiplicidad de citas de tomas de posición pública de Gorbachov.
- En tercer lugar, no puede negarse que Gorbachov dio pasos decididos para liquidar y reducir conflictos y temores militares y parar frenar la carrera de armamentos.
- Y, en cuarto lugar, quiero subrayar que los párrafos anteriores no pretenden tanto caracterizar esquemáticamente la política de Gorbachov cuanto la interpretación que de la misma podía ofrecerse desde Europa Occidental.

Pues bien, Europa Occidental, y en particular los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea (individualmente, dentro o fuera del

marco comunitario o en el marco de la OTAN o de Naciones Unidas) y la propia Comunidad fueron completamente incapaces de recoger el reto planteado por Gorbachov y aprovechar las posibilidades abiertas por su política. Se trata de una verdadera oportunidad perdida: por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Europa Occidental tenía la posibilidad de jugar un papel de vanguardia en el mundo. Europa Oriental se la ofrecía.

No es éste el momento (ni quizá yo la persona) para desarrollar en detalle cuál hubiera podido ser la respuesta europea. Basta con constatar el hecho bien conocido y casi indiscutible de que la respuesta pura y simplemente no existió mientras, en cambio, sí hubo una cierta respuesta por parte de la Administración Bush padre, desde la entrada en negociaciones significativas de desarme a la cooperación en la liquidación de ciertos focos de tensión bélica. Basta también comparar la condena inmediata del golpe de Estado contra Gorbachov en agosto de 1991 por parte de la Casa Blanca con la sonrisa irónica, despreciativa y prepotente con que Mitterrand comentó la misma en televisión (en una escena que todos los especialistas en política internacional deberían revisar periódicamente y que ilustra mejor la actitud europea frente a Gorbachov que mil citas). Basta aún comparar la falta de apoyo a Gorbachov con el entusiasmo hacia Yeltsin y Putin una vez confirmado que la crisis de la Unión Soviética conducía a la reintroducción del capitalismo como sistema económico dominante en todo el bloque soviético. Basta por último con simplemente sugerir cuáles habrían podido ser los ejes de aquella respuesta: dar la prioridad a la democracia, la estabilidad política y la transformación ordenada del bloque soviético y la propia Unión Soviética, la paz internacional y el desarrollo de los países del Tercer Mundo en vez de a la reimplantación del capitalismo (aunque fuera en una de sus peores versiones) y la desmembración desordenada del bloque soviético y de la Unión Soviética (aunque fuera a costa de fuertes tensiones cuando no de cruentos conflictos bélicos —exYugoslavia— y a costa de, entre otros efectos colaterales, contribuir a engendrar a Bin Laden —en Afganistán—).

2.3. El desarrollo del proceso de integración a partir de los años 80. La integración como fin en sí misma y el deterioro político-institucional

A partir de mediados de los años 1980, la «bicicleta europea» aceleró. La integración se hizo cada vez más amplia (en el doble sentido temático y geográfico) y más profunda (en el sentido del grado de armonización de legislaciones y políticas nacionales o de comunitarización total o parcial de las mismas). Pero este éxito indudable (y extremadamente visible) iba acompañado de serios problemas, e incluso retrocesos, políticos.

Por un lado, era evidente que, desde la perspectiva de los ciudadanos y de la opinión pública en su conjunto, tendía a consolidarse un foso también cada vez más amplio y profundo entre ellos y el proceso de integración. El *petit oui* francés en el referéndum del Tratado de Maastricht (en el que todas las fuerzas políticas mayoritarias apoyaban un *grand oui*) habría debido servir de señal de alerta, aún mucho más que el «No» danés. Más allá de los resultados electorales, bastaba un mínimo de perspicacia y sensibilidad para comprobar un malestar creciente, sobre todo en los países fundadores del proceso.

Por otro lado, y ello era mucho menos visible, el sistema institucional, diseñado (y que había demostrado su validez) para los objetivos y ámbitos de actuación inicialmente previstos, se demostraba cada vez más incapaz de abordar los nuevos retos y estaba siendo presa de un deterioro institucional cada vez más acentuado. El deterioro afectaba, sobre todo, el núcleo del proceso de toma de decisiones comunitario: la relación Comisión – Consejo y el funcionamiento interno de estas dos instituciones. Sus principales manifestaciones eran las siguientes:

- Por lo que se refiere al Consejo, la progresiva pérdida de su sentido institucional propio (el de un «Consejo de Gobiernos») para irse desagregando en una serie de «Consejo de Ministros sectoriales», faltos de coordinación (y, en según qué casos, competitivos incluso entre sí). En el límite, esta disgregación iba unida a una pérdida del sentido de institución. Los propios miembros del Consejo no veían esta institución comunitaria más que como un club intergubernamental de interacción entre Gobiernos y con la Comisión. El Consejo se convertía cada vez más en «los 12» o «los 15», haciendo realidad el lenguaje periodístico y perdiendo, así, completamente su identidad como institución¹².
- Con el aumento de los campos de actuación comunitarios y de sus miembros, la Comisión se convertía cada vez más en un agregado bastante informe de comisarios, direcciones generales (y distintos servicios en cada una de las direcciones generales) sin otro proyecto o estrategia de conjunto que no fuera la estrategia corporativa de ampliar los ámbitos de actuación de la Comunidad y, de este modo, los de la Comisión.

¹² Permítaseme una anécdota personal bien ilustrativa. En 1995, conversando con un importante Secretario de Estado de un importante Estado Miembro que continuamente se refería a «Bruselas» como algo contrapuesto a él y su Gobierno, tuve la ocasión de comentarle: «Pero se da cuenta de que, cuando usted se reúne en el Consejo, Bruselas es usted (y ustedes, Miembros del Consejo)». La respuesta fue a la vez inteligente (porque entendió plenamente el comentario) y sincera: «Sí, en efecto. Ya me doy cuenta. Pero no se me había ocurrido nunca».

— Y, por lo que se refiere a las relaciones entre Comisión y Consejo, en vez de ser, como las habían concebido los Tratados, unas relaciones tensas (porque las perspectivas de las distintas instituciones son distintas) pero leales y cooperativas (porque ambas instituciones tienen los mismos objetivos), cada vez estaban más marcadas por la desconfianza y por la obsesión en decantar por un lado o por otro el reparto de poderes establecido por los Tratados. Esto se ponía especialmente de manifiesto en el ámbito de las relaciones exteriores.

Este deterioro institucional conducía a un bloqueo del mecanismo normal de toma de decisiones entre la Comisión y el Consejo, con lo cual todas las decisiones realmente importantes acababan, cada vez más, en la mesa del Consejo Europeo. Pero el Consejo Europeo no está concebido para ser un órgano de toma de decisiones ni se reúne con la frecuencia y la duración necesaria para ello. Así, no debe extrañar que, cada vez más, la toma de decisiones por un órgano no previsto para ello se orientara a «despejar la pelota fuera o hacia adelante» o a una combinación de estrategias *by default* con tácticas de *fuite en avant*. Como apuntaré más adelante, el proceso de ampliación a los países de Europa Central y Oriental sólo puede entenderse desde esta perspectiva.

Este deterioro institucional era quizá poco visible para los ciudadanos pero era claramente perceptible desde el interior (y así era percibido, si bien nadie se atrevía demasiado a referirse a él en público y la política oficial era la del avestruz). No obstante, existe un documento extraordinariamente significativo (y curiosamente muy poco conocido a pesar de ser accesible al público) que, desde la perspectiva del Consejo, analiza con gran lujo de detalles este deterioro institucional. Se trata del Informe Trumpf-Piris de marzo de 1999 (así denominado a partir del nombre del Presidente y Vicepresidente del grupo de trabajo que lo elaboró —J. Trumpf, Secretario General del Consejo, y J-C Piris, Director del Servicio jurídico del Consejo, que fue su redactor principal—). Este extenso documento (Documento del Consejo, SN 2139/99) contiene, a pesar de su lenguaje diplomático y de que sus redactores autolimitaran el alcance y el tono de sus apreciaciones críticas, un análisis extremadamente crudo de la crisis institucional latente (vista desde la perspectiva del Consejo). No sólo es significativo el contenido del documento sino su calendario. En efecto, si bien se orienta al futuro, los problemas institucionales a los que se refiere son problemas ya bien existentes y asentados en el momento en que el informe se comenzó a redactar, es decir en 1998, en lo que para muchos sería la época dorada del proceso de integración europeo.

El Informe Trumpf-Piris fue sometido al Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, que se refiere explícitamente al mismo, y, sobre su

base, adoptó una serie de decisiones de procedimiento, muy superficiales, para mejorar el funcionamiento del Consejo. Pero, típicamente, el Consejo Europeo lo único que hizo fue «despejar otra pelota fuera» dando el tema por así resuelto sin ocuparse de los problemas de fondo que el Informe planteaba y analizaba.

2.4. *Mayor integración económica conjugada con una pérdida del dinamismo de la economía de los grandes Estados de la UE y una acentuación de las desigualdades en su interior*

Hay un hecho innegable. Desde que, a finales de los años 1980, se lanza el proceso hacia la Unión Económica y Monetaria hasta la actualidad, la dinámica de las economías de los países fundadores se ha caracterizado por un doble proceso de escaso crecimiento (en términos de renta per cápita, Estados Unidos es ahora en torno a un 20% más rico que antes respecto a la Unión Europea, lo cual es enorme) y de acentuación de las desigualdades.

El lenguaje políticamente correcto reacciona a esta afirmación incuestionable argumentando que, sin el avance hacia la Unión Económica y Monetaria, las cosas habrían ido peor. En general esta tesis contrafactual se plantea más bien como un dogma y sin demasiados argumentos que la apoyen. En cambio, parece bastante evidente para casi todo el mundo fuera de Europa (y desde la perspectiva del sentido común, yo añadiría) que algo tiene que ver con esta dinámica de escaso crecimiento la «constitucionalización» en las disposiciones del Tratado de Maastricht de una política económica deflacionista así como el hecho de haber asumido todo el mundo que la única función de la política monetaria (incluyendo el manejo del tipo de interés) es la de mantenimiento de la estabilidad de los precios y no la de impulso del crecimiento (bien al contrario de lo que está legislado y se practica en Estados Unidos).

Sea como sea, el caso es que la coincidencia temporal se da. Siendo ello así, ¿cómo no comprender que, para amplísimos sectores de ciudadanos, bombardeados por continuas referencias a la Unión Europea y a su Unión Económica y Monetaria, llamados a participar, de un modo u otro, en sucesivas reformas de los Tratados, y sometidos a un cambio de moneda, haya algún tipo de relación causal entre ambos fenómenos?

2.5. *Un hardware incapaz de procesar el nuevo software*

Podría atribuirse una buena parte del éxito de los primeros treinta años de integración europea a la excelente adecuación que consiguieron los Tratados fundacionales entre el *hardware* que construyeron y el *software*,

las políticas, que dicho *hardware* debía procesar. El *hardware*, como ya he indicado en la subsección 1.3 era esencialmente y tan sólo jurídico. Este *hardware* tenía dos elementos o instrumentos: a) las obligaciones impuestas a los Estados miembros y aceptadas por ellos al ratificar el Tratado y b) un mecanismo de producción de nuevo derecho secundario en los ámbitos específicos cubiertos por el Tratado.

Es dudoso que, hoy en día, este *hardware* sea suficiente para procesar el *software* necesario para responder a los retos que la Unión ha ido asumiendo en los últimos veinte años y que hoy tiene planteados. Como la discusión detallada de este punto es imposible dentro de los límites del presente trabajo, ilustraré simplemente el argumento con un ejemplo que me parece altamente significativo.

La Comunidad Europea ha tenido un alto grado de éxito en la profundización del mercado interior para mercancías «normales», desde los productos agrícolas a los automóviles. Los instrumentos jurídicos utilizados han sido los dos indicados. Por un lado, las reglas ya introducidas en el propio Tratado que crean obligaciones de liberalización (en la interpretación especialmente audaz que les dio el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia «*Cassis de Dijon*»); por otro, una amplia e intensa actividad de armonización de las legislaciones nacionales.

La experiencia parece demostrar que este enfoque tiene límites cuando de los sectores agrícolas y manufactureros «normales» se pasa a sectores altamente sensibles, tanto económica como políticamente, como los sectores de producción de energía. Cualquier mínimo conocedor de la realidad política europea sabe que estos sectores, con razón o sin ella, son considerados en muchos países como sectores absolutamente claves que, de un modo u otro, juegan un papel, si acaso no económico, en cualquier caso político, absolutamente capital. Es esta sensibilidad la que ha provocado que, siempre, en estos ámbitos, la armonización comunitaria de las legislaciones nacionales haya sido difícil y sólo muy parcial. Para reaccionar a los límites manifestados en la producción de nuevo derecho secundario, la Comisión ha jugado, desde hace unos años, la carta de forzar una interpretación muy ambiciosa de las propias reglas de derecho primario, pretendiendo que el Tribunal hiciera para estos sectores (no sólo para el comercio de energía sino incluso para las inversiones extranjeras directas en dichos sectores), por la vía jurisprudencial, algo parecido a lo que la jurisprudencia «*Cassis de Dijon*» hizo para los productos manufacturados normales.

Pero el caso es que la construcción de un mercado interior de la energía sigue avanzando muy lentamente (si no está del todo estancada) y, además, está acentuando el clima de tensión y malestar entre opiniones públicas y Gobiernos (y entre Gobiernos y Comisión). Mi interpretación no es la

interpretación bienpensante, y tan difundida, de que «está renaciendo el patriotismo económico» sino otra: que se están mostrando los límites del *hardware* disponible, adecuado para tratar el tema del *Cassis de Dijon*, o incluso de los automóviles, pero no para tratar de *Electricité de France*, *EON* o *ENEL* y el mercado interior de la energía, para poner un ejemplo. Para tratar sectores tan sensibles y tan detalladamente regulados, no basta con forzar a través del Tribunal una jurisprudencia extensiva tipo *Cassis de Dijon*; debe producirse un derecho comunitario secundario que tenga una potencia comparable con la de las normas nacionales. Pero este nuevo derecho secundario no puede producirse (los hechos lo demuestran) en la actual fase de crisis política, deterioro institucional y bloqueo del proceso comunitario de toma de decisiones.

2.6. *La crisis del proceso de integración se manifiesta en Bruselas pero nace en los Estados Miembros*

Para evitar malentendidos, debe subrayarse que la crisis política e institucional a la que me estoy refiriendo y cuyo origen sitúo en los años 1980 no es una crisis de la que sea culpable el proceso de integración europeo. Bien al contrario, éste es el que sufre sus consecuencias. La crisis nace en los Estados Miembros y se extiende al conjunto de sus políticas nacionales, incluyendo la de integración europea. Esto constituye de nuevo un gran tema de debate que excede los límites de este artículo. Por tanto, me limitaré a lanzar la idea de que, en el marco de las políticas nacionales, una culpabilidad especial es, en mi opinión, atribuible a la socialdemocracia, en sus diferentes versiones. En efecto, parece indudable que era ella quien debía tomar la iniciativa de aprovechar los espacios abiertos por el régimen Gorbatchov para diseñar un proyecto político que, aprovechando los *acquis* en materia tanto de Estado del Bienestar como de integración europea, convirtiera a la Unión Europea y sus Estados Miembros en un verdadero líder de una tan necesitada transformación del mundo. Y es indiscutible que no supo cumplir esta función.

En este sentido, y por lo que se refiere en concreto al proceso de integración europea, es significativo (y nunca analizado) que, en los años discutidos en el presente artículo, haya habido periodos en que partidos socialdemócratas han controlado (o participado en) los Gobiernos de todos los Estados miembros excepto uno (España). ¿En qué se ha notado esta circunstancia en la orientación tomada por el proceso de integración europeo? Absolutamente en nada. Es bien significativo.

III. ¿Cómo un proceso desprovisto de proyecto político ha podido profundizar la integración en materia de unión monetaria y ampliarse a 15 nuevos miembros?

La interpretación defendida en el presente trabajo parece chocar con un contraargumento muy poderoso: ¿Cómo un proceso desprovisto de proyecto político, en crisis emergente y sometido a un creciente deterioro institucional ha podido ser capaz de dar dos pasos adelante en la integración de tanta dimensión como la Unión Monetaria y la ampliación a 15 nuevos Miembros?

Esta pregunta tiene una respuesta que es perfectamente coherente con la interpretación defendida. Es la que se ofrece en las dos secciones siguientes y que, por lo que se refiere a la Unión Monetaria, ya he discutido en detalle en otro lugar.

3.1. *La Unión Económica y Monetaria: Un resultado jurídico-político-institucional completamente distinto del proyecto inicial*¹³

Parece un dogma incuestionable que el Tratado de Maastricht siguió muy de cerca el contenido y las orientaciones principales del Informe Delors¹⁴. Como sucede con todos los dogmas, esta creencia generalizada tan sólo distorsiona el conocimiento de la realidad. En efecto, el Tratado de Maastricht, lejos de seguir de cerca al Informe Delors, plantea un camino hacia la UEM muy distinto y, en puntos esenciales, absolutamente opuesto al esbozado con considerable detalle en el Informe Delors. Así, la Unión Monetaria es el ejemplo típico de algo que acaba de una manera bien distinta a como se concibió en un inicio. Veámoslo esquemáticamente.

LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL INFORME DELORS

El paralelismo entre Unión Económica y Unión Monetaria

Para el Informe Delors, la UEM debía constituir una realidad con dos vertientes, bien equilibradas entre sí (apartados 21, 25 y 42 del Informe).

¹³ Esta tercera parte está retomada del artículo «¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: El caso de la Comunidad Europea como Unión Económica y Monetaria», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 20, Enero-Abril de 2005, Madrid.

¹⁴ El Informe Delors fue encargado en 1988 por el Consejo Europeo de Hannover. Fue redactado por un Comité compuesto por Jacques Delors como Presidente de la Comisión, otro Comisario, los Gobernadores de los Bancos Centrales de los 12 Estados Miembros y tres expertos. Se hizo público en abril de 1989. En diciembre de ese mismo año el Consejo Europeo decidió la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental para la Reforma de los Tratados en materia de Unión Económica y Monetaria que llevaría al Tratado de Maastricht.

La Unión Económica

La Comunidad había de poder definir lo que en el argot se llama (aún más en aquel momento) el «*policy mix*» de políticas económicas, sobre todo la combinación de política fiscal y de política monetaria adaptada a las diferentes circunstancias (apartados 30, 33 y 39 del Informe).

La Unión Monetaria

El Informe sostiene, ciertamente, que debe definirse desde el inicio el horizonte final, una «tercera etapa». Desde el punto de vista monetario, lo que define esta tercera fase no es la moneda única sino la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas existentes (apartados 22 y 23 del Informe)

Pero, definida esta tercera fase como horizonte final, el contenido esencial del proyecto es la puesta en marcha de una segunda fase en la que se crearía un marco institucional nuevo, sobre todo en el ámbito monetario, ya que la segunda fase arrancarían con la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (apartados 55 a 57 del Informe):

Un proceso de avance evolutivo sin calendarios preestablecidos presidido por la aplicación del principio de subsidiariedad

El proceso está concebido «à la A. Machado»: se hace camino al andar. Creado el sistema institucional al inicio de la segunda fase (sobre todo el SEBC), se avanzará «paso a paso» («step by step») en función de cómo se aprecie políticamente la situación en cada momento. *No debe predeterminarse el calendario, sobre todo para el paso a la tercera fase* (apartados 41 a 43 del Informe).

La UEM debería ser un instrumento para dar un mayor peso a la Comunidad en la esfera internacional

La UEM debía permitir que la Comunidad adquiriera un peso mayor en la esfera internacional no sólo en el ámbito monetario sino en el ámbito económico general —«en la gestión económica mundial»— (apartados 35 a 38 del Informe).

Conclusión: el enfoque del Informe Delors

Así pues, el Informe Delors planteaba un proceso de avance hacia la UEM centrado en una progresiva transferencia de competencias de los

Estados miembros a la Comunidad que permitiera a ésta substituir a los Estados miembros en ciertas funciones y coordinarlos. Por tanto, el Informe Delors daba la prioridad a cambiar el actor: que la Comunidad fuera asumiendo funciones anteriormente desempeñadas por los Estados, sobre la base de la atribución a la Comunidad de unas competencias *no exclusivas* que ejercería respetando el principio de subsidiariedad. Se crearía pues una situación en donde políticas comunitarias y nacionales se solaparían con un progresivo incremento del papel jugado por la Comunidad. La definición de la tercera fase marcaba el horizonte hacia el que se debía avanzar en la segunda, la decisiva y en la que verdaderamente se concentraba el Informe y que está marcada por la creación del SEBC en su inicio.

LAS DISPOSICIONES INTRODUCIDAS EN EL TRATADO CE POR EL TRATADO DE MAASTRICHT

Sobre el proceso en su conjunto

La falta de paralelismo entre el tratamiento que el Tratado de Maastricht dio a la Unión Económica y la Unión Monetaria es reconocido por todo el mundo y, por tanto, no hace falta insistir en él.

También es sabido que el Tratado de Maastricht no sólo predeterminó en el apartado 4 del artículo 121, ex 109C, que introdujo en el Tratado CE una fecha para el paso a la tercera fase de la UEM sino que éste fue, en la práctica, el elemento decisivo y motor del conjunto de sus disposiciones. Lo que no es sabido, y por ello debe insistirse en ello, es que dicho enfoque es absolutamente opuesto al del Informe Delors, como acabamos de ver al citar sus apartados 41 a 43.

Respecto al fortalecimiento del papel de la Comunidad en el contexto internacional en materia de política económica general, el Tratado de Maastricht ni tan sólo menciona esta cuestión. En materia monetaria, el tema es tratado en el artículo 111 TCE, ex 109, que atribuye al Consejo el poder de determinar una política de tipo de cambio y fijar la «posición de la Comunidad» en el plano internacional. Como es sabido, este artículo no ha sido aplicado, con lo cual nadie está legitimado para hablar sobre el tipo de cambio del euro en foros internacionales (o, lo que es lo mismo, todo el mundo se cree legitimado para hacerlo, con la consiguiente falta de credibilidad).

La Unión Económica

En materia de Unión Económica, el Tratado de Maastricht se concentra sobre todo en el establecimiento de restricciones al margen de discreción de

los poderes públicos (no sólo de los Estados miembros sino también de la Comunidad) en materia de política económica. Veámoslo con detalle.

— Restricciones a la intervención pública no exigidas por la Unión Monetaria.

Se olvida habitualmente, en las exposiciones sobre la UEM, que el Tratado de Maastricht metió en el «paquete» de la UEM una serie de disposiciones que no sólo no tienen nada que ver con ella y que, por tanto, no fueron ni tan sólo apuntadas en el Informe Delors sino que incluso contradicen algunos de los criterios de este último. Me refiero en concreto a las dos siguientes:

- a) Las disposiciones sobre la liberalización de movimientos de capitales hacia, y procedentes de, países terceros. En efecto, el Tratado de Maastricht no se limita a liberalizar los movimientos de capitales entre Estados Miembros sino que también liberaliza los movimientos con países terceros (artículo 56 y siguientes). No sólo estas disposiciones no tienen nada que ver con la UEM sino que contradicen su lógica, al menos tal como la concebía el Informe Delors, que contemplaba explícitamente en su apartado 33 la «limitación del endeudamiento (público) en monedas no comunitarias».
- b) El artículo que restringe el acceso privilegiado de las Administraciones públicas al crédito privado (art. 107). Esta prohibición no tiene nada que ver con la prohibición de que los Bancos Centrales financien a las Administraciones públicas, que sí constituye una cuestión ligada al balance del Banco Central y, por tanto, a la Base Monetaria. Las condiciones de acceso al crédito privado no tienen nada que ver con las magnitudes monetarias; es una pura cuestión de política económica absolutamente debatible.

— «Constitucionalización» de criterios de política económica. De la determinación *ex ante* del «*policy mix*» al control *ex post* de criterios preestablecidos.

El artículo 104 TCE y el correspondiente Protocolo no atribuyen a la Comunidad un poder para establecer el «*policy mix*» a que se refería el Informe Delors. Lo que hacen es «constitucionalizar» unos determinados criterios de política económica (del todo discutibles dentro del debate democrático) y, más aún, cuantificarlos (algo que, de nuevo, es excepcional en derecho comparado). Ante la potencia y la rigidez de estas disposiciones, el poder del Consejo y del Consejo Europeo de elaborar unas orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros (artículo 99 TCE) es muy irrelevante desde el punto de vista práctico, como la experiencia ha confirmado.

Así pues, se ha pasado de la orientación del Informe Delors, centrada en que las instituciones comunitarias se ocuparan del establecimiento *ex ante* de un «*policy mix*» adaptado a circunstancias cambiantes, a una orientación en virtud de la cual las instituciones se dedican a controlar *ex post* unos criterios preestablecidos.

— Falta de un poder tributario propio de la Comunidad.

Para el Informe Delors (apartado 59), era indispensable que las instituciones comunitarias pudieran «introducir modificaciones discrecionales (...) en los recursos de la Comunidad». Pues bien, como es bien sabido, ni el Tratado de Maastricht ni ninguna de las reformas ulteriores, incluyendo el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, han modificado el régimen de adopción de la «Decisión recursos propios» previsto por el artículo 269 TCE.

La Unión Monetaria

En materia de Unión Monetaria, la lógica del Tratado de Maastricht es bien sencilla.

La segunda fase es del todo vacía. La creación del SEBC y del Banco Central Europeo no tiene lugar ni al inicio ni durante esta segunda fase. Y la creación de un Instituto Monetario Europeo sin ninguna competencia efectiva (ver artículo 117 TCE, ex 109 F) no es más que un intento de camuflar la absoluta falta de contenido de dicha segunda fase en el ámbito monetario.

Así, la entrada en la tercera fase es absolutamente abrupta. De un día al siguiente, la competencia en materia monetaria es transferida de los Estados miembros a la Comunidad en tanto que competencia *exclusiva* de ella. En ningún momento en todo el proceso, la Comunidad y sus instituciones (comenzando por el BCE) han dispuesto de una competencia *no exclusiva* que haya permitido un aprendizaje (un «*learning by doing*»). El SEBC y el BCE son creados y desde el mismo momento de su creación detentan y ejercen todas las competencias monetarias (¡pero ninguna competencia en materia de supervisión!); y en el mismo momento se fijan irrevocablemente las paridades y se crea la moneda única.

La fecha de entrada en la tercera fase no está sujeta a ningún margen de apreciación. Al contrario, es el «*big bang*» previamente anunciado que orienta todo el proceso.

EL INFORME DELORS Y LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE MAASTRICHT RELATIVAS A LA UEM COMPARADOS

El Informe Delors apostaba, sobre todo, tanto en materia de Unión Económica como de Unión Monetaria, por la transferencia de competencias

(no exclusivas) a la Comunidad. Esta transferencia debía desarrollarse de manera progresiva durante una larga segunda etapa. La tercera etapa constituía sobre todo un horizonte hacia el que avanzar. Todo el proceso, una vez creado el adecuado sistema jurídico-institucional, sería guiado políticamente, procurando mantener el paralelismo entre Unión Económica y Unión Monetaria.

El Tratado de Maastricht enfoca de manera radicalmente distinta la Unión Económica y la Unión Monetaria. Rompe, pues, del todo con la idea de que haya un paralelismo entre ambas.

En materia de Unión Económica, lo que predomina es la creación de obligaciones que restringen el margen de maniobra de los Estados miembros (y de la propia Comunidad). No se trata de «cambiar de actor» o de añadir un nuevo actor (la Comunidad) sino de restringir el margen de acción de cualquier actor. Estas restricciones son esencialmente las mismas para la segunda y para la tercera fase.

En materia de Unión Monetaria, por el contrario, se trata sólo de transferir competencias a la Comunidad. Pero esta transferencia es abrupta y completa: se trata de vaciar de competencias a los Estados miembros para transferirlas como competencias exclusivas a la Comunidad. La fase decisiva es la tercera, ya que sólo en ella se crea el SEBC y el BCE y se produce la transferencia de competencias. De hecho, la segunda fase no existe en materia de Unión Monetaria.

El margen de apreciación política en el avance de todo el proceso es extremadamente reducido. O bien hay reglas predeterminadas que limitan dicho margen (en el caso de la Unión Económica) o bien hay un calendario preestablecido que simplemente debe seguirse de manera rígida (en el caso de la Unión Monetaria).

UN DATO SIGNIFICATIVO: LOS LITIGIOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE LA UEM PERDIDOS POR EL CONSEJO, LA COMISIÓN Y EL BANCO CENTRAL EUROPEO

Existe un dato objetivo extremadamente significativo que tiende a confirmar la interpretación sobre el proceso conducente a la UEM y sobre sus resultados defendida en el presente artículo.

Ha habido dos grandes sentencias del Tribunal de Justicia relativas a aspectos institucionales básicos de la UEM: las de 13-VII-2004 sobre el Pacto de Estabilidad y de 10-VII-2003 sobre el Banco Central Europeo. Ambas sentencias parecen poner de manifiesto que las instituciones que gobiernan la Comunidad Europea en tanto que Unión Económica y Monetaria (UEM), es decir el Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo, desconocen la naturaleza de aquello que gobiernan. En efecto,

las sentencias prueban que, al menos en el momento en que se dictaron, el BCE no conocía ni su propia naturaleza ni su papel dentro del sistema institucional y el Consejo y la Comisión no comprendían la lógica del procedimiento más importante en el que participan en el marco de la UEM (el procedimiento de control de los déficits excesivos) ni su papel respectivo dentro del mismo. Si ello es así, ¿no corroboran estos significativos desconocimiento e incompreensión la tesis de que el proceso de construcción de la UEM se descontroló y descarriló y ha generado una realidad no comprendida por sus propios protagonistas?

CONCLUSIÓN

Una conclusión puede extraerse de esta sección. Es cierto que la Unión Monetaria se ha llevado a cabo. Pero también lo es que se ha diseñado y se está gestionando de una manera plenamente coherente con la tesis defendida en este artículo y que subraya la pérdida de orientación política y el deterioro institucional que aquejan al proceso de integración europea, crecientemente pero ya desde los años 1980: a) acabó siendo muy distinta a como se había previsto inicialmente; b) no ha ido acompañada de una verdadera Unión Económica; c) ha acompañado (cuando no ha contribuido en parte a generar) una muy mediocre *performance* económica europea; d) ha sido incapaz de hacer a la Unión Monetaria un *global player* con una voz y posición únicas; e) y se gestiona en la confusión, debiendo constatar el Tribunal de Justicia que las instituciones que la gestionan (Consejo, Comisión, Banco Central Europeo) no conocen su papel jurídico-político real ni los límites de sus atribuciones.

3.2. *La ampliación de la Unión Europea: ¿una estrategia by default?*¹⁵

Para los objetivos de este artículo, no se trata de evaluar las consecuencias del proceso de ampliación de la Unión Europea a 10 nuevos Estados miembros en 2005 y a 2 adicionales en 2007 (y ya antes a Austria, Finlandia y Suecia) sino de analizar más bien sus causas y el proceso que llevó a ella. Evidentemente, sería necesario un análisis en profundidad basado sobre un estudio empírico detallado de las declaraciones oficiales. No es éste el lugar ni yo la persona para llevarlo a cabo pero sí pueden apuntarse al menos unos hechos que parecen fundamentar la interpretación de que dicho proceso fue una *estrategia by default*, es decir, resultado no tanto de un diseño político coherente para abordar los efectos de la desintegración del

¹⁵ Esta parte ha sido redactada sobre la base de las aportaciones de Constanza Negri.

bloque soviético sino, precisamente, de la falta de dicho diseño. En estas circunstancias, lo que se impuso fueron tres factores:

- el primero, la necesidad de «hacer algo», sin saber qué, junto con la insistencia de los propios países candidatos, que ante la ausencia de políticas alternativas serias, se volcaron en la exigencia de la «entrada en la UE» como única política;
- el segundo, el hecho de que el *hardware* institucional dispusiera de un mecanismo bien consolidado y experimentado para la ampliación del que no disponía para cualquier otra política alternativa;
- el tercero (de importancia decisiva), la dinámica engendrada por la sucesión de reuniones semestrales del Consejo Europeo en cada una de las cuales los Jefes de Gobierno y el Presidente de la Comisión que lo componen se sentían en la obligación de decir algo sobre los países de la Europa Central y del Este sin saber qué (y sin simplemente copiar cada vez lo dicho la vez precedente). Era inevitable que, paso a paso, la dinámica de un proceso tan bien balizado como el de la ampliación fuera avanzando de declaración semestral en declaración semestral.

Estos hechos son los siguientes:

1. El proyecto de Espacio Económico Europeo (EEE) fue ya diseñado por Delors y su equipo, a finales de los años 80, como alternativa a la integración de los países EFTA en las Comunidades Europeas. De manera bien característica, el acuerdo EEE funcionó de manera opuesta: como trampolín para la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.
2. El 13 de noviembre de 1989, el Parlamento de Alemania del Este nombra Presidente a Hans Modrow y abre, de hecho, la vía a la reunificación. Gorbachov reacciona rápidamente afirmando que la reunificación es un problema de los alemanes; ya en enero de 1990 no tiene empacho en reconocer su inevitabilidad. En cambio, el Consejo Europeo, en diciembre de 1989, se limita a recomendar al Consejo que apruebe un mandato de negociación para un acuerdo comercial entre la Comunidad Europea y la República Democrática Alemana (sic).
3. A finales de los años 1980, e incluso hasta 1991, todo el debate sobre la ampliación gira en torno a las reticencias respecto a la ampliación a Finlandia, Suecia, Noruega y Austria. Ni tan sólo cruza la imaginación una ampliación a otros Estados.
4. Un dato de importancia decisiva y sobre el que existen muchos malentendidos es que (en cierta manera como en el caso del

Acuerdo EEE) los llamados «acuerdos europeos» con los países anteriormente integrados en el bloque soviético no están orientados en absoluto hacia la adhesión de los mismos. No existe en ellos ninguna disposición orientada a la armonización de las legislaciones; de hecho, son acuerdos mucho menos ambiciosos que el NAFTA, por ejemplo. Y la mejor prueba de ello se dio en 1997-98, cuando, ya puesto en marcha el proceso de ampliación, se constató que los acuerdos europeos no servían como «instrumentos para la adhesión» y tuvo que inventarse un mecanismo nuevo: los «Partenariados para la Adhesión». Y se da la paradoja de que estos acuerdos europeos, pensados desde la perspectiva de la no adhesión y negociados en 1990 y 1991, comienzan a entrar en vigor en 1993, cuando ya se ha aceptado la perspectiva de la adhesión.

5. Durante todo el periodo entre 1988 y 1991, sólo el Gobierno *tory* en el Reino Unido se atreve a apuntar la idea de la ampliación hacia la Europa Central y del Este. La respuesta unánime desde el resto de Gobiernos así como desde las posiciones europeístas más ortodoxas es que dicha tesis *tory* encubre el pérfido designio de desnaturalizar el proceso de integración europeo y diluirlo en un simple mecanismo de integración de mercados. Ni Margaret Thatcher ni John Major niegan, sino que confirman, un tal designio.
6. Proliferan en este periodo las iniciativas para los países de la Europa Central y Oriental, entre ellas la de la «Confederación Europea» de Mitterrand o la «Alianza para la libertad» de M. Thatcher. En este sentido, es especialmente significativo el proyecto político de los «círculos concéntricos» que defiende Delors, como Presidente de la Comisión, entre otros en su Presentación al Parlamento Europeo del programa de trabajo para la Comisión en 1990. Resumámosla:

El problema central, al que la Comunidad debía dar una respuesta era cómo afrontar el cambio estructural en los equilibrios del continente europeo, cómo proporcionar a los países en transición de Europa centro oriental un anclaje a las instituciones políticas y a los valores occidentales permitiendo al mismo tiempo a la CEE desarrollar su proceso de integración.

Por un lado, la CEE debe alcanzar una nueva etapa de su proceso de integración regional, alcanzar los objetivos que ya están en la agenda relacionados con la creación del mercado único y de la unión económica y monetaria. También debe avanzar en su vocación federal. Para hacer esto lanza la idea de convocar, junto a la Conferencia intergubernamental, que se abrirá antes del final de 1990 para discutir las modificaciones para agregar a los Tratados para incluir la realización de la Unión económica y monetaria entre los objetivos de la CEE, una segunda Conferencia que discuta sobre la creación de una unión política.

En cuanto a las nuevas responsabilidades continentales de la Comunidad, Delors no se limita a afrontar la cuestión de las relaciones que deberían instaurarse con los países de Europa Central y Oriental sino que delinea una teoría de las relaciones internacionales de la Comunidad, fundada sobre la creación, en torno a una CE fuertemente integrada, de una amplia red de relaciones de cooperación, caracterizada por distintos niveles de intensidad. En esta arquitectura paneuropea, más conocida como la teoría de los círculos concéntricos, el primer nivel de cooperación lo constituyen las relaciones con los países de la EFTA, con los cuales la Comunidad estaba negociando la conclusión de un acuerdo para la creación de un mercado común.

A los países de Europa Central y Oriental se les reserva en cambio, el segundo círculo. Delors propone la conclusión de «contratos de asociación revisados» que incluyesen la creación de una instancia de diálogo y concertación política y económica y que prevean la creación de formas de cooperación en los sectores ambiental, comercial científico, técnico, financiero sin concentrarla forzosamente sobre un mercado común que no podría ser accesible a las economías mal preparadas sin que pasasen muchos años.

La conclusión de acuerdos de asociación simples será propuesta a otros Estados europeos de Europa oriental, que no hubiesen dado lugar a procedimientos de transición política y económica y a las Repúblicas de la Unión Soviética. Es decir, se conformaría así el tercer círculo cuya cooperación se desarrollaría en el ámbito de la CSCE.

El único país que escapa de esta construcción es la República Democrática Alemana, respecto a la cual cada hipótesis institucional estaba subordinada al futuro eje político de las dos Alemanias.

Se subraya como los acuerdos de asociación tienen un valor particular en sí y se distinguen de las posibilidades de adhesión en el sentido del art 237 CEE.

Lo significativo de este planteamiento es que tiene una vertiente interna y una vertiente externa íntimamente imbricadas: la interna tira delante, pero la externa no.

7. En el Tratado de Maastricht firmado en diciembre de 1991 no se hace referencia alguna a una futura ampliación de la UE, ni a las adaptaciones ni decisiones necesarias para convertir dicha ampliación en una realidad.
8. En 1992, el problema político central en el plano de la integración no es el de la ampliación sino el de la ratificación del Tratado de Maastricht (*petit oui* francés y no danés). Es cierto que el Consejo Europeo de Lisboa en junio de 1992 trata el problema de la ampliación, pero el problema sigue siendo, sobre todo, el de la ampliación a los países de la EFTA. La referencia a los países de la Europa Central y del Este no puede ser más vaporosa: «La Comunidad re-

- forzará la cooperación y el diálogo político con los países de Europa Central y Oriental en el marco de los “acuerdos europeos”, con el fin de contribuir a la preparación de estos países para realizar sus aspiraciones de adhesión a la Unión».
9. En la primavera de 1993, los acontecimientos se aceleran y primero una Comunicación de la Comisión al Consejo y luego el Consejo Europeo de Copenhague en junio se orientan claramente hacia la adhesión.
 10. Sin embargo, en ningún momento la ampliación se plantea como un proceso indiscriminado. Bien al contrario, queda claro desde un inicio que el proceso no lo será. Primero, se sostiene que la ampliación ha de quedar limitada al trío de Visegrad (Polonia, Hungría y la República Checa) porque sólo ellos están «preparados»; luego se pasa a la adopción del principio de «*Chaque cas selon ses mérites*» y la teoría de las «regatas» (salen todos juntos y llegan por separado).
 - 11.Cuál ha sido el resultado final: todas las adhesiones absolutamente al mismo tiempo y en paquete y en un solo Tratado de Adhesión (retrasando simplemente en dos años la adhesión de Rumania y Bulgaria).

Conclusiones

La argumentación desarrollada en este artículo puede parecer chocante y heterodoxa, pero la conclusión principal a extraer de ella no es ni una cosa ni otra sino que simplemente lleva a sus últimas consecuencias una tesis ampliamente aceptada, precisamente en los círculos más ortodoxamente europeístas: había en el pasado un proyecto político europeo y hoy ya no existe. Y este es el origen y la explicación fundamental de la crisis del proceso de integración.

Lo que el artículo añade a esta tesis ampliamente aceptada es, en primer lugar, un intento de situar en un periodo determinado esta pérdida de proyecto político: el periodo entre 1985 y 1993, aproximadamente, cuando el proyecto político inicial se había agotado (con éxito) y no se fue capaz de diseñar otro nuevo, precisamente en un momento en que, por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, había una posibilidad real de que Europa Occidental jugara en el mundo un papel de vanguardia gracias a las transformaciones que tenían lugar en la Unión Soviética.

En segundo lugar, el artículo también añade una argumentación sobre la imposibilidad de substituir el proyecto político por la teoría de la bicicleta. Que la bicicleta avance no es un proyecto político. El proyecto consiste en

mover la bicicleta en una determinada dirección. Avanzar hacia ninguna parte no es buena política; y, además, puede ser un avance hacia el abismo. En otras palabras: la integración debe estar al servicio de los ciudadanos (según se decanten, en el proceso democrático, sus intereses legítimos); lo que no puede es estar a su propio servicio. Porque, si es así, que nadie se sorprenda de que los ciudadanos la rechacen como algo ajeno a ellos.

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador principal de la Comisión Europea – DG Comercio

María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

La sentencia *Gattoussi*³. Efectos de la autorización de ejercer una actividad profesional sobre el derecho de residencia en el marco de los Acuerdos euro-mediterráneos

Mediante esta sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 64 del Acuerdo euromediterráneo entre la CE y Túnez⁴, por el que se establece el principio de no discriminación, en lo que respecta a las condiciones de trabajo, remuneración y despido, de los trabajadores tunecinos empleados en el territorio de los Estados miembros.

Las cuestiones prejudiciales se habían planteado en el marco de un litigio entre el Sr. *Gattoussi*, un nacional tunecino casado con una ciudadana alemana, y el Ayuntamiento de Rüsselsheim (Alemania) en relación con la decisión del Alcalde de dicho Ayuntamiento por la que se limitaba *a posteriori* la vigencia de la autorización de residencia del interesado aun cuando, en la fecha de la adopción de esta decisión, éste era titular de un permiso de trabajo de duración indeterminada y tenía un empleo. Esta decisión se basaba en la consideración, por una parte, de que, en la medida en que el Sr. *Gattoussi* y su esposa se habían separado y dejado de convivir, había

¹ Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Sentencia del TJCE de 14 de diciembre de 2006, *Gattoussi / Stadt Rüsselheim* (C-97/05; Rec. p. I-0000).

⁴ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, firmado en Bruselas el 17 de julio de 1995 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por la Decisión 98/238 CE, CECA, del Consejo y de la Comisión, de 26 de enero de 1998 (DOCE L 97, p. 1).

desaparecido el motivo inicial del permiso de residencia y, por otra parte, en que un permiso de trabajo permanente no confiere, en el ordenamiento jurídico alemán, ningún derecho, independiente de la autorización de residencia y de valor superior a ésta, a continuar una actividad profesional por cuenta ajena ni a que se prolongue la estancia.⁵ La citada decisión también tenía en cuenta que el Sr. Gattoussi no gozaba de un derecho de residencia autónomo en virtud del Derecho alemán puesto que, por una parte, la convivencia que había iniciado en Alemania con su esposa no se prolongó durante el tiempo legalmente exigido de al menos dos años y, por otra parte, no se encontraba en una situación particularmente rigurosa en el sentido de dicho Derecho.⁶ Por último, la decisión controvertida indicaba que la prohibición de discriminación establecida en el artículo 64 del Acuerdo euromediterráneo entre la CE y Túnez no confiere ningún derecho de residencia a los nacionales tunecinos.

Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pedía, en esencia, que se dilucidase si el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo se opone a que el Estado miembro de acogida limite la vigencia del permiso de residencia a un nacional tunecino al que ha autorizado a residir en su territorio durante un período determinado y a ejercer en él, de forma permanente, una actividad por cuenta ajena en el supuesto de que el motivo inicial de su derecho de residencia desaparezca antes de que expire la validez de su permiso de residencia.

A efectos de responder a las cuestiones, el Tribunal examina, en primer lugar, si el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo puede ser invocado por un particular ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y concluye que dicha disposición tiene efecto directo.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal empieza por señalar que le corresponde dirimir la cuestión de los efectos que las disposiciones del Acuerdo euromediterráneo deben surtir en el ordenamiento jurídico de las

⁵ A tenor del artículo 284 del libro tercero del Código de la Seguridad Social alemán (Sozialgesetzbuch) en su versión de 24 de marzo de 1997 (BGBl. I, p. 594), los extranjeros sólo pueden ejercer una actividad profesional si cuentan con una autorización de la Agencia de empleo y sólo pueden ser empleados si disponen de la misma. El apartado 5 de este mismo artículo precisa que sólo puede expedirse esta autorización si el extranjero está en posesión de una autorización de residencia.

⁶ Con arreglo al artículo 19, apartado 1, de la Ley de extranjería alemana (Ausländergesetz) en su versión de 23 de julio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1842), en caso de cese de la convivencia entre esposos, el cónyuge extranjero obtiene un derecho de residencia autónomo, en particular, si la convivencia matrimonial se constituyó legalmente en el territorio federal al menos dos años antes o si, para evitar colocar a este cónyuge en una situación particularmente rigurosa, procede autorizarle a prolongar su estancia, a menos que pueda concedérsele una autorización de residencia permanente.

Partes de dicho Acuerdo en la medida que el Acuerdo mismo no reguló dicha cuestión.⁷ A continuación, recuerda jurisprudencia reiterada, según la cual una disposición de un acuerdo celebrado por las Comunidades con Estados terceros debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno.⁸

Tratándose del tenor del artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo entre la CE y Túnez, el Tribunal observa que está redactado en términos casi idénticos a los del artículo 40, párrafo primero, del Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos⁹, que se limita a extender el principio de no discriminación a los requisitos de despido y cuyo efecto directo ya había sido reconocido por el Tribunal de Justicia.¹⁰

En lo que concierne, en segundo lugar, al objeto y la naturaleza del Acuerdo euromediterráneo, el Tribunal subraya que, de acuerdo con el artículo 96, apartado 2, del mismo, dicho Acuerdo sustituye al Acuerdo de cooperación entre la CE y Túnez¹¹, en cuya órbita se inserta, puesto que tiene por objeto, entre otras cosas, promover la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y financiero. A continuación el Tribunal de Justicia pone de relieve cómo dicho Acuerdo de cooperación era, en esencia, idéntico al Acuerdo CEE-Marruecos, cuyo objeto y naturaleza habían sido juzgados, en especial en lo que atañe a la cooperación en el ámbito de la mano de obra, compatibles con el efecto directo que resulta de los términos de su artículo 40, párrafo primero. Finalmente, el Tribunal subraya que esto es tanto más así

⁷ Existen varios ejemplos de Acuerdos en los que la cuestión se regula expresamente. Piénsese por ejemplo en los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, cuya ausencia de efecto directo, incluso después de un pronunciamiento por parte del Órgano de Solución de Diferencias de dicha Organización, ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia. Véanse las sentencias del TJCE de 1 de marzo de 2005, Van Parys (C-377/02) y del TPI de 3 de febrero de 2005, Chiquita (T-19/01), comentadas en número 33/2005 de esta Revista.

⁸ Véanse las sentencias del TJCE de 27 de septiembre de 2001, Gloszczuk (C-63/99, Rec. p. I-6369), de 8 de mayo de 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Rec. p. I-4301) y de 12 de abril de 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec. p. I-2579), esta última comentada en el número 33/2005 de esta Revista.

⁹ Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 27 de abril de 1976 y aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, mediante el Reglamento (CEE) n.º 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3).

¹⁰ Sentencia del TJCE de 2 de marzo de 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209).

¹¹ Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República de Túnez, aprobado, en nombre de la Comunidad, por el Reglamento (CEE) n.º 2212/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, por el que se celebra el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Tunecina (DO L 265, p. 2; EE 11/09, p. 121).

cuanto que, a diferencia del Acuerdo CEE-Marruecos, el Acuerdo euromediterráneo crea, en su artículo 1, apartado 1, una asociación entre la Comunidad y sus Estados miembros por una parte, y Túnez, por otra.

Una vez afirmado el efecto directo del artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo, el Tribunal pasa a determinar el alcance del principio de no discriminación contenido en dicha disposición en aquellos casos, como el de autos, en que un Estado miembro de acogida reduce, mediante una limitación del derecho de residencia, el derecho de un nacional de un país tercero a ejercer una actividad profesional, aún cuando tal derecho le había sido conferido por un permiso de trabajo.

A tal efecto, recuerda la sentencia Eddline El-Yassini, en la que había examinado circunstancias comparables al caso de autos. En esa sentencia el Tribunal había declarado que el artículo 40 del Acuerdo CEE-Marruecos, similar al aquí pertinente, en principio no impedía que el Estado miembro de acogida denegase la renovación del permiso de residencia de un nacional marroquí a quien hubiera autorizado a entrar en su territorio y a ejercer en él una actividad laboral por cuenta ajena, durante todo el tiempo en que el interesado dispusiese de ese empleo, en la medida en que el motivo inicial para el reconocimiento de su derecho de residencia no subsistiese cuando expirase la validez de su permiso de residencia. El Tribunal de Justicia, sin embargo, había precisado que el resultado sería distinto en el supuesto de que, a falta de motivos para proteger un interés legítimo del Estado, como son las razones de orden público, de seguridad y de salud públicas, dicha denegación tuviera como efecto volver a cuestionar el derecho al ejercicio efectivo de un trabajo conferido al interesado en ese Estado mediante un permiso de trabajo debidamente expedido por las autoridades nacionales competentes por un período más largo que el correspondiente al del permiso de residencia.

El Tribunal reconoce que, tratándose del caso de autos, existen ciertas diferencias entre el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo y el artículo 40, párrafo primero, del Acuerdo CEE-Marruecos, en particular la existencia de una Declaración conjunta aneja al Acuerdo con Túnez, en la que las Partes expresan su voluntad de evitar que los nacionales tuneños se funden en la prohibición de discriminación para hacer valer un derecho de residencia¹². A partir de ahí afirma, como ya lo hiciera en el

¹² La Declaración conjunta relativa al artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo, adoptada por las Partes contratantes en el Acta final de dicho Acuerdo (en lo sucesivo, «Declaración conjunta»), precisa además:

«El apartado 1 del artículo 64, por lo que respecta a la ausencia de discriminación en materia de despido no podrá ser invocado a fin de obtener la renovación del permiso de estancia. La concesión, la renovación o la denegación del permiso de estancia estará regulado

asunto Eddline El-Yassini, que el Acuerdo euromediterráneo, al no tener por objeto la realización de la libre circulación de trabajadores, no prohíbe, en principio, que un Estado miembro adopte medidas relativas al derecho de residencia de un nacional tunecino a quien haya inicialmente autorizado a entrar en su territorio y a ejercer en él una actividad profesional. Y precisa que la circunstancia de que dicha medida obligue al interesado a poner fin a su relación laboral en el Estado miembro de acogida antes del término convenido en el contrato celebrado con su empresario, por regla general, no puede afectar a dicha interpretación.

El Tribunal de Justicia estima sin embargo que de esta interpretación no resulta necesariamente que un nacional tunecino no pueda en ningún caso basarse en la prohibición de discriminación establecida en el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo para oponerse a una medida adoptada por un Estado miembro que limita su derecho de residencia. En efecto, subraya el Tribunal, no se puede admitir que los Estados miembros dispongan del principio de no discriminación allí proclamado limitando el efecto útil del mismo a través de normas de Derecho interno, porque tal posibilidad, por un lado, infringiría las disposiciones de un acuerdo celebrado por la Comunidad y sus Estados miembros y, por otra parte, comprometería la aplicación uniforme del principio de que se trata. Más en concreto, considera el Tribunal, si el Estado miembro de acogida ha concedido inicialmente al trabajador migrante unos derechos concretos en el ámbito del ejercicio de un empleo más amplios que los que le hayan sido conferidos por ese mismo Estado en el ámbito de la residencia, el Estado miembro de que se trata no puede alterar la situación de ese trabajador por motivos no relacionados con la protección de un interés legítimo del Estado, como son las razones de orden público, de seguridad y de salud públicas¹³. Y remata que, a la luz de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, ese criterio se impone con mayor motivo cuando, como ocurre en el caso de autos, el Estado miembro de acogida reduce el permiso de residencia *a posteriori*.

Por tanto, concluye el Tribunal, el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo por el que se establece el principio de no discriminación,

únicamente por la legislación de cada Estado miembro, así como por los acuerdos y convenios bilaterales [...].»

En virtud del artículo 91 del Acuerdo euromediterráneo, la Declaración conjunta forma parte integrante de dicho Acuerdo.

¹³ A este respecto, según una jurisprudencia reiterada, el concepto de orden público requiere que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencias del TJCE de 28 de octubre de 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. I-1279, apartado 28; de 10 de febrero de 2000, Nazli, C-340/97, Rec. p. I-957, apartado 57; así como de 25 de julio de 2002, MRAX, C-459/99, Rec. p. I-6591, apartado 79).

en lo que respecta a las condiciones de trabajo, remuneración y despido, de los trabajadores tunecinos empleados en el territorio de los Estados miembros, debe interpretarse en el sentido de que puede producir efectos sobre el derecho de residencia de un nacional tunecino en el territorio de un Estado miembro cuando éste le haya autorizado legalmente a ejercer una actividad profesional en su territorio durante un período que supera la duración de la autorización de residencia de dicho nacional.

Desde un punto de vista jurídico, la interpretación del Tribunal parece acertada. En efecto, tal y como había indicado el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer en sus conclusiones sobre este asunto, hay múltiples alternativas para modelar los permisos de entrada, permisos de residencia y permisos de trabajo (desde hacerlas independientes hasta prever la concesión de un sólo permiso múltiple). Los Estados miembros no están comunicariamente compelidos a anudar de una manera concreta las habilitaciones para residir y para trabajar en su territorio ni a conferirles a un extranjero por tiempo indefinido o determinado, pero, una vez que lo hacen, han de atenerse a sus consecuencias. Enlazando con el principio de confianza legítima, según las condiciones de expedición, un permiso de trabajo genera en favor de su titular una posición jurídica provisional —si queda sujeto a plazo— o indefinida —si no tiene fecha de caducidad—; en este último supuesto el mencionado principio cobra una gran vitalidad. Además, la dependencia del visado de estancia provoca incertidumbre en la situación del interesado, interfiriendo en su esfera laboral, pues coarta las estipulaciones de los contratos que suscribe, especialmente en orden a su duración.

El único pero que se le puede poner al razonamiento del Tribunal es que, a la hora de dilucidar el efecto directo de una disposición de un acuerdo, otorgue gran peso al hecho de que ese acuerdo sea un acuerdo de asociación. En este sentido baste observar que en el marco del Acuerdo de Asociación entre la CE y Chile¹⁴ difícilmente puede considerarse que las disposiciones y compromisos de las Partes en materia de liberalización del comercio de servicios y del derecho de establecimiento tengan un efecto directo, puesto que se trata de disposiciones similares y de compromisos similares, aunque más ambiciosos, a los del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Desde un punto de vista político, sin embargo, la interpretación propuesta por el Tribunal ha sido controvertida, por las consecuencias prácticas que conlleva. De hecho, poco después de conocerse la sentencia, la Presi-

¹⁴ Decisión del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, relativa a la firma y aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra (DO L 352 de 30.12.2002, p. 3).

dencia alemana del Consejo inició discusiones encaminadas a «responder, tan lejos como fuera posible, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de las disposiciones de acuerdos con terceros países puesto que contradice las competencias nacionales» y a desarrollar cláusulas «standard» para clarificar qué derechos de entrada y de residencia de nacionales de países terceros deben ser tenidos en cuenta como directamente aplicables y cuáles no. Ante la oposición de diversos actores institucionales, contrarios a hacer marcha atrás sobre una jurisprudencia consolidada y convencidos de que los derechos de residencia son necesarios para hacer efectivos otros derechos conferidos por los acuerdos, la solución final ha consistido en el desarrollo de una serie de líneas directrices no vinculantes sobre cómo tratar en el futuro las cuestiones relativas a la política de inmigración en los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad que no tengan carácter comercial.

(CGV)

La sentencia Rosengren¹⁵. Incompatibilidad con la libre circulación de mercancías de una prohibición de importación de bebidas alcohólicas por particulares en un Estado miembro en el que la importación y venta de dichas bebidas está sujeta a monopolio

En esta sentencia el Tribunal de Justicia da respuesta a varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 28, 30 y 31 CE en materia de libre circulación de mercancías¹⁶, planteadas por el Tribunal Supremo de Suecia en el marco de un litigio en relación con el comiso de cajas de vino que habían sido importadas infringiendo la Ley sueca sobre bebidas alcohólicas¹⁷.

Por lo que se refiere a la legislación controvertida, la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Suecia se realiza a través de un monopolio gestionado por Systembolaget. La importación de bebidas alcohólicas está reservada a Systembolaget y a los mayoristas autorizados por el Estado. Está prohibida la importación de bebidas alcohólicas por los particulares. En efecto, dicha prohibición supone que las personas que desean importar alcohol de otros Estados miembros deben hacerlo exclusivamente a través

¹⁵ Sentencia del TJCE de 5 de junio de 2007, Rosengren y otros / Riksåklagaren (C-170/04, Rec. p. I-0000).

¹⁶ Un comentario detallado de estas disposiciones puede encontrarse en LÉGER, P.: *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, p. 270 y s.

¹⁷ Ley de 16 de diciembre de 1994 (SFS 1994, n.º 1738).

de Systembolaget. Systembolaget está obligada a adquirir cualquier bebida alcohólica que se le solicite, a cargo del consumidor, siempre que no encuentre motivo de objeción.

Tratándose de los hechos objeto de litigio, estos pueden resumirse como sigue. Varios nacionales suecos habían encargado por correspondencia cajas de botellas de vino español. El vino, que había sido importando en Suecia sin ser declarado en aduana por un transportista privado, había sido decomisado en la aduana de Gotemburgo. A raíz del decomiso se había entablado un procedimiento penal contra los nacionales suecos implicados por importación ilegal de bebidas alcohólicas.

Finalmente, en lo que respecta a las cuestiones prejudiciales, el Tribunal Supremo de Suecia deseaba saber en primer lugar si una disposición nacional por la que se prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas debe apreciarse a la luz del artículo 31 CE, relativo a los monopolios nacionales de carácter comercial, o a la del artículo 28 CE, que prohíbe toda restricción cuantitativa a la importación o medida de efecto equivalente, a fin de verificar su compatibilidad con el Derecho comunitario. Y en función de la respuesta a esta primera pregunta, requería al Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre la compatibilidad de la normativa controvertida con el artículo del Tratado que fuese aplicable.

Respondiendo a la primera pregunta, el Tribunal de Justicia va a considerar que la normativa controvertida debe examinarse a la luz de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de mercancías y no de las disposiciones específicas sobre monopolios nacionales. Para llegar a dicha conclusión, empieza su razonamiento recordando su jurisprudencia anterior¹⁸ en virtud de la cual las normas relativas a la existencia y al funcionamiento de un monopolio específicamente aplicables al ejercicio, por parte de dicho monopolio, de sus derechos de exclusividad deben ser examinadas a la luz de las disposiciones del artículo 31 CE, mientras que la incidencia sobre los intercambios intracomunitarios de las demás disposiciones de la legislación nacional, que pueden separarse del funcionamiento del monopolio aun cuando tengan una incidencia sobre este último, deben ser examinada con respecto al artículo 28 CE. A continuación procede a verificar si la prohibición controvertida en el litigio principal es una norma relativa a la existencia o al funcionamiento del monopolio. Y finalmente, apartándose de lo que le había sugerido el Abogado General Sr. Mengozzi en sus con-

¹⁸ Sentencias del TJCE de 17 de febrero de 1976, Miritz (91/75, Rec. p. 217), de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), de 13 de marzo de 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935), de 14 de diciembre de 1995, Banchemo (C-387/93, Rec. p. I-4663) y de 23 de octubre de 1997 (Franzén, C-189/95, Rec. p. I-5909).

clusiones de 30 de noviembre de 2006¹⁹, estima que, en la medida en que la función específica encomendada al monopolio consiste en la venta en exclusiva al por menor de bebidas alcohólicas sin que la exclusividad se extienda a las importaciones de dichas bebidas, la prohibición de importación de bebidas alcohólicas por particulares no es una norma intrínsecamente ligada a la existencia y al funcionamiento de dicho monopolio de venta al por menor. En efecto, precisa el Tribunal, aunque la prohibición tiene por efecto dirigir hacia el monopolio a los consumidores que desean adquirir dichas bebidas y, por este motivo, puede tener una incidencia en el funcionamiento de dicho monopolio, tal prohibición no regula realmente el funcionamiento del monopolio, ya que no se refiere a las modalidades de venta al por menor de bebidas alcohólicas en territorio sueco. El Tribunal observa al respecto que, en particular, la prohibición no tiene por objeto regular ni el sistema de selección de los productos por parte del monopolio, ni su red de venta, ni la organización de la comercialización o de la publicidad de los productos que distribuye dicho monopolio.

Sin necesidad pues de dilucidar si la prohibición es compatible con el artículo 31 CE, el Tribunal de Justicia pasa directamente a examinar su

¹⁹ El Abogado General estimaba que el artículo 31 CE, a diferencia del artículo 30 CE, no constituye una excepción a la libre circulación de mercancías a interpretar restrictivamente, de modo que sólo estén comprendidas en dicho artículo las normas relativas a la existencia y al funcionamiento del monopolio específicamente aplicables al ejercicio por éste de sus derechos de exclusiva. Según el Abogado General, la función específica de un monopolio que el artículo 31 CE intenta proteger no debe confundirse con el alcance de sus derechos exclusivos. El primer motivo que da es que, corresponde a los Estados miembros definir la función específica atribuida al monopolio, sin perjuicio del control efectuado por el Tribunal de Justicia, ya que sus derechos exclusivos no son en realidad más que el medio de conseguir la función que se le ha atribuido. Y como segundo motivo, arguye que si la función específica de un monopolio se limitara, en definitiva, al alcance de sus derechos exclusivos, este razonamiento equivaldría a consagrar una tautología poco comprensible, que consistiría en sostener que la función específica de un monopolio es el propio monopolio!

A la hora de examinar la prohibición de importación, el Abogado General descartaba que las normas en cuestión constituyesen una normativa del transporte de bebidas alcohólicas y que su objetivo fuese regular un estadio anterior al comercio al por menor. A su juicio, el objetivo era garantizar que los particulares no eludan el sistema de canalización de las ventas de bebidas alcohólicas, elegido por Suecia y que había sido declarado compatible con el artículo 31 CE en la sentencia *Franzén*, mediante pedidos a distancia realizados directamente a los productores de otros Estados miembros. Finalmente, estimaba que admitir que una norma es «separable» de la existencia y del funcionamiento del monopolio de venta de alcohol al por menor equivale a considerar que esta norma tiene su propia razón de ser y puede existir con independencia de la existencia y del funcionamiento de dicho monopolio, siempre y cuando sea compatible con el Derecho comunitario; En este sentido, pensaba que la prohibición en cuestión no tendría ninguna razón de ser sin la existencia y el funcionamiento de ese monopolio, ya que está intrínsecamente ligada al ejercicio de la función específica del monopolio sueco de venta al por menor que la ley nacional atribuye a éste.

compatibilidad con la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente establecida por el artículo 28 del Tratado, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia.²⁰ Al hacerlo tiene en cuenta el hecho de que la Ley sueca obliga al titular del monopolio de venta al por menor a proporcionar y, en su caso, a importar, cuando se le solicite, las bebidas de que se trate.

En primer término, el Tribunal de Justicia saca a relucir que Systembolaget, el titular del monopolio, puede oponerse a la importación de las bebidas alcohólicas solicitadas por un consumidor cuando éstas no figuraran en la gama ofrecida por el monopolio y que, por tanto, la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente dichas bebidas en Suecia si no se encargan personalmente de su transporte, constituye una restricción cuantitativa a las importaciones. Al respecto, observa el Tribunal, cuando los consumidores requieren los servicios de Systembolaget para procurarse bebidas alcohólicas de importación se enfrentan a varios inconvenientes ante los que no se encontrarían si procedieran ellos mismos a esta importación. Entre dichos inconvenientes el Tribunal cita, al margen de cuestiones administrativas y organizativas, el hecho de que en cualquier importación el precio reclamado al adquirente incluye, además del coste de la bebida facturado por el proveedor, el reembolso de los costes administrativos y de transporte soportados por Systembolaget así como un margen del 17% que el adquirente no tendría que asumir si importara el mismo directamente esos productos.

Reconocido el carácter de restricción cuantitativa de la prohibición de importación de bebidas alcohólicas por los particulares, el Tribunal de Justicia se interroga sobre la eventual justificación de la misma con arreglo al artículo 30 CE, por razones de protección de la salud y la vida de las personas.

El Tribunal de Justicia reconoce que una normativa que tenga por objetivo prevenir los efectos perjudiciales del alcohol y luchar contra el abuso del alcohol responde a los intereses de salud y de orden público reconocidos por el artículo 30 CE²¹. El Tribunal precisa, no obstante, en primer lugar que el artículo 30 CE exige que la medida considerada no constituya un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Al respecto, observa que ningún dato a su disposición permite pensar que los motivos de salud pública invocados hayan sido desviados de su fin y utilizados para establecer discriminaciones

²⁰ Sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), de 23 de septiembre de 2003, Comisión/Dinamarca (C-192/01, Rec. p. I-9693), de 2 de diciembre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-41/02, Rec. p. I-11375) y de 10 de enero de 2006, De Groot en Slot Allium y Bejo Zaden (C-147/04, Rec. p. I-245).

²¹ Sentencia del TJCE de 28 de septiembre de 2006, Ahokainen y Leppik (C-434/04, Rec. I-9171).

frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o para proteger indirectamente determinadas producciones nacionales²².

En segundo lugar, recuerda que una normativa o práctica nacional no puede acogerse a la excepción del artículo 30 CE cuando la salud y la vida de las personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas de los intercambios comunitarios. A partir de esta premisa examina, uno por uno, los objetivos específicos invocados por el gobierno sueco para justificar la prohibición: la necesidad de limitar de manera general el consumo de alcohol y necesidad de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios del consumo de alcohol²³.

Tratándose del primer objetivo, el Tribunal señala que, si bien la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente bebidas alcohólicas disminuye las fuentes de oferta al consumidor y puede contribuir, en cierta medida, a prevenir los efectos perjudiciales de dichas bebidas por la dificultad de abastecimiento, no deja de ser cierto que con arreglo a la Ley sueca sobre bebidas alcohólicas, el consumidor siempre puede solicitar a Systembolaget que le provea de dichos productos. El Tribunal reconoce que, de acuerdo con dicha legislación, la obligación de proporcionar bebidas alcohólicas previa solicitud estaba unida a la facultad de Systembolaget de oponerse a dicha solicitud. No obstante subraya que en la ley no se precisaban los motivos en los que se podía basar esta oposición y que, en todo caso, en la práctica Systembolaget no había rechazado dicho suministro teniendo en cuenta cierto límite cuantitativo respecto al alcohol solicitado o, por lo menos, respecto a las bebidas de mayor graduación. En estas circunstancias, concluye el Tribunal, la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente bebidas alcohólicas constituye un medio de privilegiar a un canal de distribución de dichos productos, al orientar hacia Systembolaget las solicitudes de bebidas que se desean importar, pero debe considerarse inadecuada para alcanzar el objetivo de limitación del consumo general de alcohol, debido al carácter más bien marginal de sus efectos a este respecto.

Tratándose del segundo objetivo alegado (protección de los jóvenes frente a los perjuicios del consumo de alcohol), el Tribunal de Justicia señala que la prohibición se aplica a todas las personas, con independencia de su edad y que, por tanto, va manifiestamente más allá de lo que es necesario habida cuenta del objetivo perseguido. El Tribunal pone de relieve además que, si bien Systembolaget emplea en principio formas de distribución de los productos y de control de la edad de los adquirentes, existen otros

²² Sentencia del TJCE de 8 de marzo de 2001, *Gourmet International Products* (C-405/98, Rec. p. I-1795).

²³ Systembolaget, que está obligada a controlar la edad de los solicitantes, sólo puede vender bebidas alcohólicas a los mayores de 20 años

modos de distribución de bebidas alcohólicas que confieren a terceros la responsabilidad sobre dicho control. A este respecto, el Tribunal precisa que Systembolaget acepta que diversos agentes puedan efectuar la comprobación de la edad en el momento de la entrega de las bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos del monopolio, por ejemplo en las tiendas de alimentación o en las estaciones de servicio y que la existencia de dicho control no queda claramente probada ni es verificable en el supuesto en que las bebidas alcohólicas sean enviadas por Systembolaget en especia por correo postal o por cualquier otro medio de comunicación adecuado a la estación de tren o a la parada de autobús más cercanas.

El Tribunal considera pues que la legislación controvertida, al carecer de una efectividad irreprochable para asegurar el control de la edad de las personas a quien se envían las bebidas, no puede alcanzar el objetivo perseguido de una manera plena. Pero el Tribunal va aún más allá y subraya el hecho de que para lograr el objetivo de protección de la salud de los más jóvenes con un nivel de efectividad por lo menos equivalente, pueden establecerse otras medidas que afecten en menor grado al principio de libre circulación de mercancías y que puedan sustituir a la medida controvertida. Por ejemplo, señala el Tribunal reproduciendo un ejemplo presentado por la Comisión en sus observaciones en el asunto, el control de la edad podría llevarse a cabo a través de un sistema de declaración en la que el destinatario de las bebidas importadas certificara ser mayor de 20 años en un formulario que acompañe a las mercancías en el momento de su importación, acompañado de sanciones penales apropiadas en caso de incumplimiento.

La conclusión final a la que llega el Tribunal de Justicia es que una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas en un Estado miembro en el que la importación y venta de dichas bebidas está sujeta a monopolio es contraria al Derecho comunitario por constituir una restricción cuantitativa a las importaciones prohibida por el artículo 28 CE y no justificable con arreglo al artículo 30 CE, al no ser adecuada para lograr el objetivo de limitar de manera general el consumo de alcohol, y al no ser proporcionada para lograr el objetivo de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios de dicho consumo.

Aunque el Tribunal de Justicia sigue sin cuestionar desde un punto de vista estrictamente jurídico la legitimidad del monopolio y de ahí que las reacciones a su sentencia en Suecia y en Finlandia hayan sido mitigadas, cabe plantearse si dicho monopolio no está herido de muerte. En efecto, en la sociedad de la información, si un Estado miembro no puede prohibir la importación de bebidas alcohólicas por parte de los particulares y éstas son fácilmente accesibles a precios competitivos en otros Estados miembros, poca gente va a dirigirse al monopolio.

(CGV)

Crónica

Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: Introducción.—I. El estado de la integración. I.1. Acuerdo sobre un nuevo tratado sustitutivo del proyecto constitucional de la Unión. I.2. Las negociaciones con Turquía: reapertura de las negociaciones. I.3. La celebración del 50 aniversario del Tratado de Roma. I.4. Unión Monetaria Europea: incorporación de Chipre y Malta a la euro-zona en 2008.—II. La actualidad institucional de la Unión Europea. II.1. Los consejos europeos de la presidencia alemana. II.2. Parlamento Europeo: elecciones en Bulgaria y retraso en Rumanía.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. III.1. Unión Monetaria Europea: nuevas subidas de los tipos de interés. III.2. Reglamento sobre tarifas del uso del teléfono móvil en el extranjero (ROAMING). III.3. Directiva sobre los créditos al consumo. III.4. Acuerdo de Liberalización del Tráfico Aéreo con Estados Unidos. III.5. Relaciones exteriores: reinicio de las negociaciones con Serbia. III.6. Competencia: multas a fabricantes de componentes eléctricos y de ascensores. III.7. Tribunal de la UE: condena a España por retrasar la liberalización eléctrica. III.8. Comisión: recurso ante el Tribunal por las competencias de la Comisión Nacional de la Energía e inicio de procedimiento contra las nuevas exigencias en la OPA sobre Endesa. III.9. Tribunal de Justicia de la UE: Cuestión prejudicial sobre la fiscalidad vasca. III.10. La Comisión Europea presenta un nuevo recurso contra España por la no recuperación de las ayudas ilegales a las empresas vascas de los años noventa («vacaciones fiscales»).

Introducción

La Unión Europea ha conseguido finalmente acordar un Tratado simplificado que, a pesar de renunciar a los símbolos de la ciudadanía europea, deberá preservar gran parte de las disposiciones del proyecto de Constitución. Los Veintisiete han conseguido dar por zanjada una crisis que ya duraba dos años.

Sin embargo, el resultado no deja de ser un tanto desalentador, puesto que la «reforma urgente» de las instituciones deberá esperar hasta 2017 para entrar en vigor, y porque los líderes europeos han mostrado sus posturas más enfrentadas defendiendo sus intereses nacionales.

El acuerdo de liberalización aérea con Estados Unidos, la nueva Directiva sobre los créditos al consumo y la regulación sobre las llamadas internacionales desde teléfonos móviles han sido cuestiones relevantes, al igual que la vigilancia ejercida por la Comisión Europea respecto a los acuerdos empresariales contrarios a la libre competencia, que ha dado lugar a históricas sanciones.

The European Union has finally achieved an agreement about a simplified Treaty that avoids all references to the European citizenship's symbols, but preserves most of the content included in the failed Constitution. The Twenty-seven have, at last, overcome a crisis that lasted more than two years.

However, the result seems to be somewhat discouraging, as the 'urgent reform' on the institutions functioning will come into force in 2017, and because of the confronting stands declared by the European leaders, defending their national interests.

The agreement on air liberalization with the United States, the new Directive on consume credits and the law on the international phonecalls from mobile phones have become relevant questions, as well as the control exercised by the European Commission towards entrepreneurial agreements that go against free competition, which has derived on historical sanctions.

I. El estado de la integración

I.1. Acuerdo sobre un nuevo tratado sustitutivo del proyecto constitucional de la Unión

El sábado 23 de Junio, pasadas las 4 de la madrugada, la Unión Europea alcanzaba un acuerdo que daba por cerrada la crisis provocada por los rechazos al proyecto constitucional de Francia y Países Bajos de 2005.

En el último momento, los Veintisiete Jefes de Estado y de Gobierno aceptaron las bases sobre las que una Conferencia Intergubernamental (CIG) deberá redactar un nuevo texto, que se denominará «Tratado de Reforma de la UE».

El mandato para esta CIG incluye las principales modificaciones a introducir en el funcionamiento institucional de la Unión y que, en esencia, son las mismas que habían sido planteadas en el proyecto de Constitución:

- Un nuevo sistema de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de Ministros, basado en la doble mayoría (55% de Estados y 65% de población),

- La eliminación del derecho de veto en 51 materias (la votación cualificada se amplía de 36 a 87 temas, en sustitución de la votación por unanimidad),
- La creación de un cargo de «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», con las competencias previstas en la Constitución, es decir, ostentando la presidencia del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE y siendo, además, vicepresidente de la Comisión,
- La creación de un puesto de Presidencia del Consejo Europeo estable, por un período prorrogable de dos años y medio,
- Una Carta de Derechos Fundamentales con carácter vinculante, que garantice la protección de los derechos y libertades fundamentales.

En cualquier caso, los Veintisiete han abandonado la idea de elaborar una Constitución como texto único que sustituya a principales Tratados vigentes, el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) de 1957 y el Tratado de Maastricht de la Unión Europea (TUE) de 1992. Según se deriva del acuerdo alcanzado, ambos Tratados seguirán en vigor, aunque enmendados por las disposiciones del nuevo Tratado. El TUE conservará su denominación, mientras que el TCE pasará a denominarse «Tratado sobre el funcionamiento de la UE».

En el nuevo texto, y con el fin de evitar cualquier connotación de constitucionalidad, se eliminará la mención a los símbolos de la Unión que aparecían en el proyecto constitucional (bandera, himno y divisa), aunque en la práctica seguirán existiendo como referencias de la integración comunitaria.

Además, el acuerdo prevé que el nuevo sistema de mayoría cualificada entre en vigor en 2014, en lugar de en 2009 como estaba previsto, de manera que, en su caso, podrá recurrirse a las actuales minorías de bloqueo, tal como se pactaron en el Tratado de Niza, hasta la cumbre de primavera de 2017.

Este retraso en la aplicación del cambio de mayorías fue la principal reivindicación de Polonia en las negociaciones. De hecho, con la prórroga acordada, Varsovia mantendrá una gran influencia en la toma de decisiones comunitarias, ya que preservará su coeficiente de voto de 27 frente a los 29 de Alemania, Francia, Italia o Reino Unido. Esta cuestión será especialmente relevante de cara a la negociación de las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020, que deberán comenzar a debatirse en 2008 ó 2009.

Por otra parte, también es destacable el hecho de que el nuevo Tratado suprimirá de los objetivos de la Unión Europea la libre competencia. Con este cambio, el nuevo presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, que se estrenaba en el Consejo Europeo, introdujo la teoría de que la libre competencia debería ser más un medio para conseguir los objetivos de crecimiento,

prosperidad y pleno empleo, que un objetivo en sí mismo. Trasladaba a las normas fundamentales de la Unión los temores de muchos trabajadores de empresas galas que deben soportar las negativas consecuencias de este Derecho comunitario, como despidos masivos, deslocalizaciones de empresas y, también, pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores.

Tanto el presidente de la Comisión Europea, Jose Manuel Durao Barroso, como el primer ministro británico Tony Blair, trataron de matizar el alcance de este cambio. Barroso afirmó que «dado que deseamos aumentar la capacidad de acción de la Unión Europea, tanto en políticas externas como internas, no podemos volver atrás en las políticas europeas que son más importantes». Por su parte, Blair precisó que «la libre competencia se incluirá en un protocolo anejo al Tratado absolutamente claro».

La Conferencia Intergubernamental convocada deberá comenzar a redactar el Tratado a finales de Julio, con el fin de terminarlo antes de final de 2007. De esta forma, podrá ser aprobado en el Consejo Europeo de Diciembre y el proceso de ratificación podría completarse antes de las elecciones europeas de 2009, tal como había previsto la presidencia alemana.

I.2. Las negociaciones con Turquía: reapertura de las negociaciones

Tras la decisión adoptada en Diciembre de 2006 de paralizar las negociaciones de Adhesión con Turquía, la Unión decidió retomarlas a partir del 26 de Junio, inicialmente respecto a tres capítulos de carácter técnico, que no planteaban grandes dificultades: estadística, control financiero y políticas económicas.

Sin embargo, aunque ésta era la decisión inicial, finalmente la oposición francesa impidió la apertura de las negociaciones de uno de estos capítulos, el relativo a política económica. De hecho, el nuevo presidente galo, Nicolás Sarkozy, ha manifestado en repetidas ocasiones su preferencia por acordar una asociación privilegiada con Ankara, en lugar de su admisión como socio comunitario. En esta posición cuenta con el apoyo de alemanes, austriacos y griegos.

En todo caso, el relanzamiento parcial de las conversaciones es fruto de la voluntad política, tanto de los Veintisiete como de Turquía, de no frustrar más de lo imprescindible el clima de entendimiento que está permitiendo al país islámico acometer las reformas políticas e institucionales necesarias para aproximarse a los estándares occidentales; un acercamiento que sería imposible para amplios estratos del país sin el objetivo de una futura Adhesión a la UE.

De los 35 capítulos totales en que están estructuradas las negociaciones de Adhesión, ya se han negociado dos, ambos también de carácter técnico, de Ciencia e Investigación, y Política Industrial, pero sólo el primero está

formalmente cerrado. El segundo se vio afectado por la decisión de Diciembre y su conclusión formal quedó en suspenso, lo que previsiblemente sucederá también con los dos que se han abierto en Junio de 2007.

En Diciembre quedaron bloqueados ocho capítulos de las negociaciones, en respuesta a la negativa del gobierno de Ankara para reconocer, de facto, la soberanía grecochipriota de Chipre. Estos capítulos, vinculados a la Unión Aduanera (Libre circulación de Mercancías, Derecho de Establecimiento y Servicios, Servicios Financieros, Agricultura, Pesca, Transportes y Relaciones Exteriores), siguen bloqueados.

A pesar del reinicio de las negociaciones, la UE mantiene su presión sobre Ankara, bajo la consideración de que ningún acuerdo está garantizado si la totalidad de todos ellos no se concluye positivamente, circunstancia que, en todo caso, incluye el reconocimiento de Chipre por parte de Turquía.

1.3. *La celebración del 50 aniversario del Tratado de Roma*

La Unión Europea festejó, el pasado 25 de Marzo, el 50 aniversario de la firma de su Tratado constitutivo.

Con tal motivo, y convocados por la canciller Angela Merkel, en su condición de presidenta del Consejo Europeo, los líderes europeos se reunieron en Berlín e hicieron pública una Declaración de compromiso de superación de la crisis que todavía entonces paralizaba la Unión tras el fracaso de la Constitución europea.

Los Veintisiete se plantearon «situar a la UE bajo fundamentos comunes renovados antes de las elecciones al Parlamento Europeo en 2009», para definir el camino de los grandes retos que, de forma más inmediata tenía ante sí. La canciller apuntó, en su discurso, que la Unión necesita más y más claras competencias en las políticas energética, de Exterior, Interior y Justicia.

Aunque vaga y con escasos compromisos concretos, la Declaración de Berlín significó la consecución de un acuerdo de mínimos, en particular por la fijación de un plazo de dos años para la superación de la crisis.

En cualquier caso, las múltiples celebraciones que se organizaron en diferentes lugares de la Unión estuvieron marcadas por una mezcla de nostalgia e incertidumbre. Por un lado, los entusiastas del proyecto integrador tuvieron ocasión de mostrar, una vez más, su orgullo por los grandes avances conseguidos y porque los sueños de los padres de Europa se han hecho realidad en tan poco tiempo. Pero por otro lado, el clima de desánimo provocado por la parálisis constitucional arrastrada desde hacía casi dos años siguió evidenciándose en muchos foros y celebraciones.

I.4. *Unión Monetaria Europea: incorporación de Chipre y Malta a la eurozona en 2008.*

La Comisión Europea propuso, en Mayo, la entrada de Chipre y Malta en la zona Euro a partir de 2008, al considerar que ambos países han logrado un alto nivel de convergencia económica sostenible con el resto de los Estados participantes de la Unión Monetaria Europea.

Aunque la decisión definitiva deberá adoptarse por parte del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de los Veintisiete (Ecofin) en Julio, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete respaldaron la propuesta de la Comisión en la cumbre celebrada en Bruselas el 21 de Junio.

En el caso de Chipre, Bruselas apuntaba que su Economía cumple todos los requisitos para ingresar en la eurozona. La inflación interanual se situó, en Marzo, en el 2%, un registro netamente inferior al valor actual de referencia del 3%, y el déficit presupuestario chipriota se redujo hasta el 1,5% del PIB en 2006, lo que permitió cerrar el procedimiento por déficit excesivo abierto en 2004. En cualquier caso, el ejecutivo comunitario advertía en su informe de que las autoridades de Nicosia «deberán continuar aplicando políticas de estabilidad con el fin de salvaguardar su competitividad exterior».

Por su parte, en el caso de Malta, el informe destacaba los progresos alcanzados en la estabilidad de precios, con una inflación media interanual del 2,2%, y con un descenso del déficit público, del 10% del PIB en 2003 hasta el 2,6% en 2006. La Comisión destacaba que Malta necesitará «mantenerse vigilante» en cuanto a la inflación, a la vez que deberá continuar con sus esfuerzos para lograr una mayor consolidación fiscal y aplicar políticas que fomenten el crecimiento de la productividad.

Tras la determinación y posterior aplicación de los tipos de cambio, fijos e irrevocables, de la libra chipriota y la lira maltesa respecto al euro, la Unión Monetaria pasará a estar integrada por Quince Estados con una población de 320 millones de personas.

II. **La actualidad institucional de la Unión Europea**

II.1. *Los Consejos Europeos de la presidencia alemana*

En el primer semestre de 2007, la presidencia alemana de la Unión convocó dos Consejos Europeos, en Marzo y en Junio, en Bruselas.

La cumbre de primavera se celebró los días 8 y 9 de Marzo. La principal conclusión de la cumbre fue el compromiso alcanzado por los Veintisiete de reducir las emisiones de CO₂ en un 30% en el horizonte de 2020, mediante la puesta en marcha de estrategias de ahorro energético y de utili-

zación de energías limpias. En este sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno se plantearon el objetivo de lograr que el uso de las energías renovables representen el 20% en este mismo año 2020. Aunque el acuerdo no incluyó la distribución del esfuerzo de reducción de emisiones de gases contaminantes entre los Estados miembros, la UE dejó claro que pretende liderar la lucha mundial contra el cambio climático y, con ello, servir de ejemplo a los demás países industrializados.

Por su parte, el Consejo Ordinario de Junio consiguió el desbloqueo del tema constitucional con el acuerdo sobre la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la redacción de un Tratado que reforme los actuales Tratados en vigor.

Aunque este futuro texto no introducirá cambios de entidad respecto a los planteados en el proyecto constitucional, los líderes europeos recurrieron a la retórica habitual de otras cumbres. Sarkozy manifestó, tras el acuerdo, que «se trata de un texto muy ambicioso, que constituye una excelente noticia tanto para Francia como para el conjunto de la Unión Europea». «El fondo de la Constitución se ha mantenido en gran parte», manifestó la anfitriona de la cumbre, la canciller alemana Angela Merkel. «Hemos renunciado a todo lo que hacía pensar en un Estado, como la bandera o el himno», puntualizó a continuación.

«Se nos podrá criticar, pero lo que para mí, y creo que para todos nosotros, cuenta, es que salimos de la parálisis, de la pausa de reflexión que nos habíamos dado, y que comenzamos a avanzar», señaló. En efecto, el sentimiento generalizado entre los líderes europeos era de alivio, por haber superado una crisis que, durante dos años, ha condicionado y ralentizado la construcción comunitaria.

II.2.- *Parlamento Europeo: elecciones en Bulgaria y retraso en Rumanía*

El 20 de Mayo, Bulgaria celebró sus primeras elecciones al Parlamento Europeo, para hacer efectivo el relevo de los primeros representantes en la Asamblea de Estrasburgo, que fueron elegidos provisionalmente por el Parlamento búlgaro para ocupar los 18 escaños correspondientes al país desde el pasado 1 de Enero, coincidiendo con su incorporación a la UE.

La nota más destacada fue la elevada tasa de abstención, que se situó en el 70%, lo que significa que ni siquiera uno de cada tres personas con derecho a voto acudió a las urnas. Los búlgaros dieron la espalda al Parlamento Europeo, lo que, según las interpretaciones mayoritarias de los analistas, fue el reflejo de la profunda frustración y malestar de la población ante una clase política que no se moviliza frente a la corrupción y la pobreza reinantes en el país.

El partido político recientemente creado, «Ciudadanos por el Desarrollo Europeo de Bulgaria», GERB, liderado por el populista alcalde de Sofía, Boyko Borisov, fue el ganador de las elecciones, superando, con una diferencia mínima, al gobernante Partido Socialista Búlgaro (21,69% de los votos el primero, y 21,41% el segundo). El Movimiento de Derechos y Libertades, MDL, de la minoría turca, fue el tercero más votado (20,26% de los votos).

Por su parte, el partido ultranacionalista «Ataka» se situó en cuarto lugar con el 14,22% de los votos. Esta formación tiene, entre sus objetivos, la lucha contra la Adhesión de Turquía a la UE y la reapertura de los reactores de una central nuclear que el país balcánico tuvo que cerrar a instancias de la Unión.

Con este resultado, el GERB y el Partido Socialista Búlgaro consiguieron, cada uno de ellos, cinco diputados. Los primeros se integraron en el Partido Popular Europeo y los segundos, en el grupo socialista. Por su parte, el MDL consiguió cuatro representantes que, junto con el diputado elegido en representación del «Movimiento Nacional Simeón II» del antiguo monarca y ex primer ministro, quedaron adscritos al grupo de «Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa» (ALDE). Los tres restantes, representantes del partido ultranacionalista, se integraron en el grupo de ultraderecha «Identidad, Tradición y Soberanía» (ITS).

Por lo que se refiere a las elecciones en Rumanía, el primer ministro decidió posponer su celebración, prevista inicialmente para el 13 de Mayo. La medida se produjo como consecuencia de la profunda crisis política e institucional que se desencadenó en el país, y que incluyó la suspensión en el poder del presidente de la República, por supuestos casos de corrupción el pasado 19 de Abril.

En cualquier caso, las primeras elecciones directas al Parlamento de Es-trasburgo en Rumanía no podrán retrasarse más allá del 31 de Diciembre.

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

III.1. *Union Monetaria Europea: nuevas subidas de los tipos de interés*

En el primer semestre del año, el Banco Central Europeo ha continuado el ciclo alcista de los tipos de interés en la Eurozona, y los ha situado en el 4%, el nivel más alto de los últimos seis años.

En Marzo, la entidad monetaria de la UE decidió una subida de un cuarto de punto, que situó el precio del dinero en el 3,75%. Y tres meses después, en Junio, repitió la decisión, alcanzado ya el 4%, con lo que se produjo la octava subida de tipos, desde que, a finales de 2005, el BCE puso fin a una política acomodaticia que había permitido mantener el precio del dinero en el 2% durante dos años.

A pesar de que la tasa interanual de inflación se ha mantenido en la zona euro por debajo del objetivo marcado del 2%, el BCE volvió a justificar estas subidas en el riesgo de futuros incrementos de los precios que pudieran derivarse, en particular, del reciente encarecimiento del petróleo y de los alimentos. La buena marcha de la Economía podría, según los analistas, provocar riesgos inflacionistas a medio plazo, porque se reivindicarán aumentos salariales y las empresas deberán, entonces, subir los precios.

De hecho, el Banco ha revisado al alza sus previsiones de crecimiento e inflación para la eurozona en 2007, respecto a las proyecciones de Marzo. Prevé un crecimiento del PIB de entre el 2,3 y el 2,9% (frente a la horquilla del 2,1-2,9 de Marzo) y un incremento del IPC de Consumo Armonizado de entre el 1,8 y el 2,2% (frente a la estimación de 1,5-2,1% pronosticada en Marzo).

En la conferencia de prensa que siguió a la última decisión de subida de tipos, el presidente del BCE, Jean Claude Trichet, explicó que los datos confirman que la Economía de la zona euro se expande a un ritmo «significativamente mayor» de lo previsto hace un año (un 3% en el primer trimestre de 2007), y que las perspectivas son «favorables».

Trichet también afirmó que «la política monetaria del Banco sigue siendo acomodaticia», con lo que el máximo responsable del BCE despejaba las dudas sobre si este nivel del 4% sería el tope máximo del actual ciclo alcista. Expertos y analistas dedujeron de las palabras de Trichet que están aseguradas nuevas subidas de tipos, y en particular una subida al 4,25% en Septiembre, sin descartar el cierre del año con unos tipos del 4,5%.

El BCE hizo valer así su margen de maniobra respecto a un mayor endurecimiento de su política monetaria, en la medida en que las favorables perspectivas de crecimiento económico no hacen tan necesaria la reducción de tipos (que, a su vez, pudiera servir de acicate para una mayor actividad económica) y, sí en cambio, una política de vigilancia respecto a nuevos riesgos inflacionistas a medio plazo, provocados por las subidas salariales o el encarecimiento del petróleo, entre otros factores.

La tendencia alcista en los tipos se mantendrá, por tanto, a pesar de que la inflación se mantiene por debajo del objetivo del 2% marcado por el propio BCE. En Mayo se situó en el 1,9% según las estimaciones iniciales facilitadas por Eurostat, la Oficina Estadística de la Comisión Europea.

III.2. *Reglamento sobre tarifas del uso del teléfono móvil en el extranjero (ROAMING)*

Los ministros de Telecomunicaciones de la UE aprobaron, el pasado 7 de Junio, un reglamento que impulsará una drástica reducción de precios en el uso de los teléfonos móviles en el extranjero.

Según esta norma, el precio máximo por minuto de una llamada telefónica efectuada desde un móvil en un país diferente del propio, no podrá exceder de 49 céntimos de euro más IVA. Este máximo será de 46 céntimos en 2008, y de 43 en 2009. En la actualidad, esta tarifa oscila entre el euro y 1,25, según los países.

Por su parte, y siguiendo la misma secuencia temporal, la tarifa de las llamadas recibidas en el móvil se situarán, como máximo, en 24 céntimos este año, en 22 en el verano de 2008, y en 19 en 2009, sin contar el IVA.

El reglamento, que entrará en vigor el 1 de Julio, concede un mes a las empresas del sector para informar a sus usuarios sobre las tarifas. A partir de entonces, los consumidores dispondrán de dos meses para elegir entre estas tarifas o las de las demás posibles ofertas que les sean presentadas. Si, transcurrido este plazo, el cliente no mostrara otra preferencia, le será aplicada, por defecto, la tarifa de su operador.

La nueva norma pretende acabar con los precios abusivos. La comisaria responsable de la Sociedad de la Información, Viviane Reding, explicó que «lamentablemente, el mercado no resolvió por sí mismo el problema de la carestía de estas llamadas, pese a las alertas que le enviamos».

En su opinión, esta medida no se traducirá en un encarecimiento de las comunicaciones nacionales por parte de las operadoras para compensar la reducción de ingresos por el denominado «roaming», ya que «la propia competencia expulsaría del mercado a quienes lo hicieran». Por el contrario, puso de manifiesto su confianza en que esta regulación pueda servir de acicate para que las compañías revisen a la baja, voluntariamente, otros segmentos de su oferta, como los envíos de mensajes sms o el acceso a internet a través de móviles en el extranjero.

De hecho, aunque estos servicios están excluidos del Reglamento y, por tanto, no se plantea una regulación de tarifas máximas, la propia comisaria lanzó una advertencia a las empresas del sector, afirmando que durante el próximo año y medio, el ejecutivo comunitario analizará con detalle el precio de estas prestaciones en los Estados miembros de la Unión, y les emplazó a controlar dichos precios si desean evitar una normativa similar a la aprobada para las llamadas.

III.3. *Directiva sobre los créditos al consumo*

El pasado 21 de Mayo, los Veintisiete países de la Unión Europea llegaron a un acuerdo sobre una nueva Directiva que mejorará los derechos de los consumidores en los créditos al consumo. La nueva norma, que previsiblemente sustituirá en 2009 a otra anterior de 1987, pretende, en efecto, aumentar la competencia en el sector bancario, estableciendo una mayor transparencia de información en la oferta de los créditos al consumo, con

el fin de que los consumidores puedan elegir mejor, con un mayor conocimiento previo entre las diferentes opciones que se le presenten.

La Directiva prevé que los consumidores puedan renunciar al crédito en un plazo de tiempo corto, 14 días, sin necesidad de justificarse y sin gastos. Este derecho tan sólo existe en determinados Estados miembros, como Alemania.

También contempla el derecho a un reembolso anticipado del crédito, estableciendo, en todo caso, que la comisión por cancelación anticipada no podrá superar el 1% cuando el crédito al consumo supere los 10.000 euros en un plazo de doce meses. Esta disposición beneficiará, en particular, a los consumidores españoles, ya que actualmente pueden soportar comisiones de hasta un máximo del 3% en las amortizaciones anticipadas de créditos a tipos de interés fijos, o de un 1,5% en créditos a tipos variables.

Según el Banco Central Europeo, los tipos de interés medios para créditos al consumo en la zona euro varían entre el 6% de Finlandia y el 12% de Portugal (en España se sitúan alrededor del 7,1%), divergencia que augura un potencial de crecimiento para los prestamistas más competitivos, en un mercado que se estima en unos 800.000 millones de euros, crece a un ritmo anual del 8%, y en el que, hasta la fecha, los créditos transfronterizos representan tan sólo el 1% del total.

La norma, que deberá ser aprobada por el Parlamento Europeo, estaba paralizada desde hace más de tres años y su reactivación ha sido debida, en gran parte, al empeño de la nueva comisaria de Protección de los consumidores, Meglena Kuneva. La búlgara recordó que «la armonización de normas y la mayor transparencia producirán mejoras en los precios para los consumidores».

III.4. *Acuerdo de liberalización del tráfico aéreo con Estados Unidos*

El Consejo de Ministros de Transportes de la UE ratificó, en Marzo, un histórico acuerdo de «cielos abiertos» con Estados Unidos, que significará la eliminación de la denominada «cláusula de nacionalidad», presente en los actuales acuerdos bilaterales entre cada Estado miembro y Washington, y que, por tanto, hará posible que cualquier aerolínea europea pueda volar desde todos los aeropuertos de la UE hasta el otro lado del Atlántico y viceversa.

La liberalización del tráfico aéreo entre la Unión Europea y Estados Unidos entrará en vigor en Marzo de 2008 e impulsará la creación de nuevas rutas transatlánticas y la unificación de las medidas de seguridad para los pasajeros, haciendo innecesaria, en su caso, la duplicidad de controles, en el país de origen y en el de destino.

Las previsiones apuntan a un abaratamiento sustancial de las tarifas y a un crecimiento anual de 26 millones de pasajeros en los próximos cinco años. Se estima, asimismo, que el acuerdo contribuirá a la creación de 80.000 puestos de trabajo en este horizonte de cinco años.

Asimismo, es previsible que el acuerdo favorezca las fusiones y adquisiciones de aerolíneas, aunque se mantendrán determinadas restricciones, como la norma que limita al 25% los derechos de voto de las empresas europeas en las aerolíneas norteamericanas.

III.5. *Relaciones exteriores: reinicio de las negociaciones con Serbia*

La Comisión Europea anunció el pasado 7 de Junio la reanudación de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia, ante los progresos mostrados por Belgrado en su cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, TPIY, para detener a determinados criminales de guerra.

Este Acuerdo pretende vincular al país balcánico a la UE, facilitando las inversiones extranjeras, estableciendo ayudas económicas y abriendo un camino hacia su eventual ingreso en la Unión.

De hecho, fue el comisario para la Ampliación, Olli Rehn, quien hizo pública la decisión, tras recibir la confirmación de la fiscal jefe del Tribunal, Carla del Ponte, «del claro compromiso y la determinación» del nuevo gobierno de Belgrado, formado el 15 de Mayo, para una «plena cooperación».

Las conversaciones habían quedado paralizadas en Mayo de 2006, cuando la UE decidió suspenderlas en respuesta a la falta de colaboración de las autoridades serbias en la detención y traslado del ex general serbo-bosnio Ratko Mladic, uno de los prófugos más reclamados por el TPIY.

III.6. *Competencia: multas a fabricantes de componentes eléctricos y de ascensores*

La Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea impuso en Enero una multa de 750 millones de euros a once grupos de empresas europeas y japonesas por actuar, durante 16 años, como un cártel en el mercado de conmutadores de aislamiento de gas empleados en subestaciones eléctricas, que permitía acordar precios y repartirse el mercado.

La sanción de Bruselas, que se convirtió en la segunda más elevada de las fijadas hasta entonces a un solo cártel, afectó a los principales fabricantes del sector como ABB, Alstom, Areva, Fuji, Hitachi Japan, AE Power Systems, Mitsubishi Electric Corp., Schneider, Siemens, Toshiba y VA Tech.

La Comisión afirmaba en su decisión que las empresas, lideradas por Siemens, manipularon ofertas, acordaron precios, se atribuyeron proyectos, se intercambiaron información comercial importante y confidencial y se repartieron los mercados, en un comportamiento manifiestamente fraudulento. En el caso de las empresas japonesas, señalaba que su no concurrencia en los mercados europeos significó, de facto, la restricción de la competencia.

Siemens fue sancionada con una multa récord de 396,5 millones de euros. Le siguieron el grupo Mitsubishi Electric Corp., con 118,5 millones y Toshiba, con 90,9. ABB iba a ser la segunda sancionada en importancia, con 215 millones, pero Bruselas le liberó de la multa por su colaboración en el procedimiento, ya que ésta fue considerada trascendental para desmontar el cártel.

Asimismo, en Febrero, la Comisión hizo pública una segunda sanción a una concertación empresarial ilegal, por un importe cercano a los mil millones de euros, lo que significó un nuevo récord, al superar a todas las multas impuestas hasta entonces.

En este caso, la Comisión había investigado a los cuatro principales fabricantes de ascensores, Thyssen Krupp, Otis, Shindler y Kone, por ofertar sus productos a precios artificialmente caros en un gran número de concursos públicos europeos.

Las empresas, en efecto, coordinaban las ofertas que presentaban en las licitaciones. La compañía que, en cada caso, habían acordado que ganara el concurso público, presentaba una oferta más barata, pero aún así, con un precio incrementado artificialmente, puesto que sabía que su propuesta era la mejor.

El ejecutivo comunitario sostiene que las empresas multadas acordaron precios, se repartieron la adjudicación de contratos y compartieron información confidencial entre los años 1995 y 2004. Los responsables de las corporaciones acusadas mantenían reuniones de forma regular, en lugares discretos y utilizando tarjetas de móviles de prepago con el objetivo de no dejar rastro de sus conversaciones. Esta «clandestinidad» es, a juicio de Bruselas, una prueba clara de que las empresas eran plenamente conscientes de la ilegalidad de su actuación.

«Es escandaloso que el coste de la construcción y del mantenimiento de edificios públicos, incluidos los hospitales, hayan sido inflados de manera artificial por el cártel», indicó entonces la comisaria de la competencia, Neelie Kroes. «El daño durará muchos años ya que cubre no sólo el precio de venta sino también el de mantenimiento de los ascensores y escaleras mecánicas», agregó.

En este mismo sentido, el portavoz comunitario precisó que, en efecto, los efectos del cártel ilegal podrían prolongarse por un periodo de entre 20 y 50 años, y que, en todo caso, los compradores afectados podrían renego-

ciar los contratos de mantenimiento con las empresas multadas de acuerdo con la legislación de contratación vigente en cada Estado miembro, pudiendo acudir a los tribunales y presentar como prueba de los daños sufridos la multa comunitaria.

III.7. *Tribunal de la UE: condena a España por retrasar la liberalización eléctrica*

En Junio, el Tribunal de Justicia de la UE condenó a España por no trasladar a la legislación nacional la normativa europea de apertura del mercado de electricidad.

De esta forma, los jueces comunitarios dieron la razón a la Comisión europea que, en 2005, denunció al gobierno de Madrid por el retraso en adoptar las disposiciones técnicas de una Directiva aprobada en 2003, según la cual la apertura a la competencia del mercado eléctrico para clientes industriales debía ser incorporada en los Ordenamientos Jurídicos Nacionales a más tardar el 1 de Julio de 2004.

Bruselas denunció que las autoridades españolas no aplicaban determinados detalles técnicos de la Directiva, relativos a la atribución de competencias, la titularidad y los sistemas de información. El argumento presentado por Madrid se basa en que a principios de 2006 aprobó un anteproyecto de ley para completar la transposición de la norma comunitaria; sin embargo, tal alegación no fue tenida en cuenta por el Alto Tribunal, por ser posterior al plazo fijado por la Comisión.

III.8. *Comisión: recurso ante el Tribunal por las competencias de la Comisión Nacional de la Energía e inicio de procedimiento contra las nuevas exigencias en la OPA sobre Endesa*

Ya en Mayo de 2006, la Comisión Europea inició un expediente contra el gobierno español por aprobar en Febrero un Decreto-Ley que incrementaba las competencias de la Comisión Nacional de la Energía, CNE. Y el 24 de Enero de 2007, el ejecutivo tomaba la decisión de llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia comunitario, tras considerar que los argumentos invocados por Madrid a su Dictamen motivado de Septiembre «eran insatisfactorios a la vista de la jurisprudencia del Tribunal».

Para Bruselas, las nuevas atribuciones otorgadas al organismo regulador español del sector gasista y eléctrico pretenden dotarle de herramientas para poder establecer «restricciones injustificadas de la libre circulación de capitales y del Derecho de establecimiento». Se refiere, básicamente, al procedimiento de autorización previa para operaciones de adquisiciones empresariales en los sectores energéticos que supongan una toma de partici-

pación superior al 10% o sean suficientes para conseguir una influencia significativa. Según Bruselas, esta disposición va más allá de la necesidad de garantía de un aprovisionamiento mínimo de productos y servicios energéticos esenciales, como defiende el gobierno español. Podría tener «un efecto disuasorio sobre inversiones procedentes de otros Estados miembros».

Y apenas una semana después, el 31 de Enero, la Comisión tomaba una segunda decisión en relación a las trabas que la propia CNE, con las nuevas competencias atribuidas por el Decreto en cuestión, había establecido respecto a su autorización a la Oferta Pública de Acciones (Opa) del grupo alemán E.on sobre la eléctrica Endesa.

Bruselas tomaba la decisión de iniciar un segundo procedimiento de infracción contra las condiciones impuestas a la empresa alemana. Ya en Octubre de 2006 había iniciado uno sobre las primeras condiciones (18 de las 19 establecidas habían sido declaradas ilegales por la propia Comisión), enviándole la correspondiente carta de emplazamiento que pedía explicaciones sobre los motivos por los que mantenía en vigor dichas exigencias.

Y después, en Enero de 2007 la Comisión repitió dicha decisión respecto a las nuevas condiciones establecidas por Madrid en Noviembre y que, de nuevo, fueron rechazadas por la Comisión. Entre estas nuevas exigencias figuraban el mantenimiento de la marca de la eléctrica española durante al menos cinco años, la utilización de carbón nacional, y la prohibición de vender en ese periodo de tiempo sus activos en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla.

Con esta nueva carta de emplazamiento, Bruselas concedía a Madrid un plazo para presentar sus alegaciones. Si finalmente la capital europea no las aceptase, un Dictamen motivado solicitando formalmente la retirada de las condiciones podría ser la antesala de una denuncia ante la Corte de Luxemburgo. Este expediente se acumula, por tanto, al procedimiento de infracción sobre las condiciones iniciales.

III.9. *Tribunal de Justicia de la UE: Cuestión prejudicial sobre la fiscalidad vasca*

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) presentó, a finales de Septiembre de 2006, un recurso prejudicial al Tribunal de la Unión Europea, en relación a la autonomía fiscal de la Comunidad Autónoma Vasca y, en particular, en relación a la capacidad de las autoridades locales para establecer tipos del Impuesto de Sociedades diferentes a los del resto del Estado. De esta forma, el Tribunal vasco dejaba en manos de la justicia comunitaria la resolución de una compleja maraña jurídica, en la que existen diferentes recursos judiciales en marcha con distintas posiciones políticas e institucionales enfrentadas.

En Mayo, el gobierno español hizo pública su defensa de la fiscalidad vasca presentando al Tribunal comunitario un informe en el que afirmaba que, sobre la base del Concierto Económico, la Comunidad Autónoma del País Vasco puede aplicar impuestos diferentes a los vigentes en el resto del país, dentro de los márgenes previstos por la legislación y sin contravenir la normativa de la Unión Europea.

Según el ejecutivo central, Euskadi cumple las tres condiciones, establecidas por el propio Tribunal europeo en la conocida como sentencia de las Azores de Septiembre de 2006, para que una región pueda establecer impuestos diferenciados: *autonomía institucional* (la política fiscal vasca tiene su encaje constitucional en el Concierto Económico), *autonomía normativa o de procedimiento* (el ejecutivo central no interviene en la adopción de las decisiones fiscales vascas) y *autonomía económica* (las consecuencias económicas de las rebajas fiscales son asumidas exclusivamente por la Comunidad Autónoma, sin compensaciones por parte de otras regiones o del gobierno central, y sobre la base del pago del Cupo al Estado, un pago que no depende de los ingresos tributarios vascos).

Sin embargo, a principios de Junio, la Comisión Europea hizo pública una valoración contraria a las tesis del gobierno español. En su informe remitido a la Corte de Luxemburgo, Bruselas realizó un exhaustivo análisis del entramado institucional del País Vasco, el Concierto Económico y las relaciones financieras con la Administración central, para concluir que no existe una suficiente justificación para que las empresas vascas disfruten de una fiscalidad más «blanda» que las empresas del resto de España.

Tras una valoración detallada de la legislación vasca, la Comisión identificó una serie de argumentos sobre los que fundamentaba su desautorización respecto de la capacidad normativa en materia fiscal de las Diputaciones vascas.

Paradójicamente, Bruselas se basó en la Ley de Aportaciones, que regula las relaciones financieras entre las Diputaciones y el Gobierno Vasco. El «fondo de solidaridad» recogido en esta Ley prevé que si una Diputación registra una recaudación inferior a la considerada «normal», será compensada por las otras dos, con un esfuerzo adicional procedente del Presupuesto del Gobierno Vasco. Es así como la Comisión sostiene que el País Vasco no cumple con el requisito de autonomía económica (las reducciones fiscales de una región no deben tener consecuencias económicas para otras).

El contundente informe del ejecutivo comunitario cayó como un «jarro de agua fría» sobre las aspiraciones de las instituciones vascas, a pesar de que esta postura de Bruselas no deja de ser un acto coherente con su trayectoria anterior. La Comisión siempre se ha mostrado contraria a la diversidad fiscal, y ha buscado, en cambio, la armonización. Desde hace más de una

década, ha desplegado todos sus medios para acotar cualquier disonancia tributaria.

La decisión final corresponde al Tribunal comunitario. Los jueces deberán valorar las alegaciones favorables presentadas por el gobierno español, las propias Diputaciones, la patronal empresarial vasca y la Cámara de Comercio de Bilbao. Y, también, los argumentos en contra presentados por la UGT de La Rioja, los gobiernos de esta región y de Castilla y León, y el informe presentado por la Comisión Europea.

Por su parte, otros dos Estados miembros, Reino Unido e Italia, se han sumado a la polémica, mostrando su apoyo a las tesis favorables a la singularidad fiscal del País Vasco. Ambos gobiernos hicieron uso de su potestad para presentar alegaciones al Tribunal de Luxemburgo y, a pesar de señalar que no alcanzan a entender del todo alguna de las peculiaridades del entramado institucional, financiero y normativo del País Vasco, aseguraron que se dan las circunstancias para que la Comunidad Autónoma pueda tener una normativa fiscal diferente a la que apruebe el gobierno español. En su opinión, Euskadi cumple todos los requisitos exigidos por la doctrina de la Corte comunitaria.

La reacción de Londres y Roma no ha extrañado a los expertos en la materia, ya que ambos tienen sus propios espacios regionales que quieren preservar su autonomía tributaria, Gibraltar y Escocia en un caso, y Sicilia en el otro.

En cualquier caso, es innegable que la decisión que finalmente adopte el Tribunal comunitario tendrá una gran trascendencia para el futuro del Concierto Económico.

III.10. *La Comisión Europea presenta un nuevo recurso contra España por la no recuperación de las ayudas ilegales a las empresas vascas de los años noventa («vacaciones fiscales»)*

Tras una primera resolución de la Comisión en 2001, que declaraba incompatible con las normas comunitarias sobre Competencia el sistema de subvenciones y exenciones fiscales vigente entre 1993 y 1999 en el País Vasco («vacaciones fiscales»), en Diciembre de 2005, Bruselas planteó una denuncia ante el Tribunal comunitario contra el gobierno español por no haber recuperado dichas ayudas.

Tras la resolución condenatoria del Tribunal comunitario de Diciembre de 2006, la Comisión Europea ha iniciado un nuevo expediente de infracción contra España el 27 de Junio, que incluye el envío de una carta de emplazamiento al gobierno español. Tras esta petición de explicaciones por el incumplimiento de su decisión, Madrid dispone de un plazo de dos meses para presentar alegaciones.

Bruselas podrá, entonces, darse por satisfecha o promover un Dictamen motivado que, en su caso, llevaría a la exigencia del cumplimiento del fallo de 2001 bajo la amenaza de un nuevo recurso ante el Tribunal de la UE, proponiendo, en este caso, la imposición de sanciones económicas.

Boletín de Suscripción / Subscription form

Deseo suscribirme a **Cuadernos Europeos de Deusto** / Please enter my subscription to **Cuadernos Europeos de Deusto**
Suscripción anual (dos números) / annual rate (two issues): Zona euro: 32 €; otras zonas: 43 U.S. \$

Nombre / Name

Entidad / Institution

Dirección / Address

Ciudad, Estado / City, State, Country

C.P. / ZIP/Postal Code

CIF o NIF

Condiciones de pago / Payment options

- Cheque adjunto a nombre del Instituto de Estudios Europeos / Check enclosed payable to the Instituto de Estudios Europeos
- Transferencia bancaria a la cuenta 0182/1290/36/0016521104 } Ref: Cuadernos Europeos de Deusto
- Bank money order payable to the account: 0182/1290/36/0016521104 }
- Domiciliación bancaria

Boletín de domiciliación bancaria (sólo España)

Entidad Oficina DC Cuenta

Nombre y apellidos del titular

Fecha Firma

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Universidad de
Deusto

Deustuko
Unibertsitatea

