

La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca. Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación¹

- I. Aspectos generales: el delicado momento presente de la Unión
- II. Una mirada crítica de la Unión ante el espejo de sus sesenta años de historia: lecciones a extraer y errores a enmendar
 1. Perspectiva histórica: mantenimiento de la paz en territorio europeo
 2. Perspectiva política: la democracia como prerequisite de pertenencia (y permanencia) en la Unión
 3. Perspectiva jurídica: el Derecho como motor de la integración europea
 4. Perspectiva económica: el objetivo del bienestar social como catalizador del apoyo ciudadano a la integración europea
 5. Perspectiva exterior: el importante (pero insuficiente) papel de la Unión en el mundo
 6. Perspectiva cultural: ‘unidos en la diversidad’
 7. Perspectiva conceptual: la difícil concreción intelectual del *objeto político no identificado*
- III. Consideraciones finales: ¿y ahora qué?
 1. Lo primero, salir del bache...
 2. ...y luego profundizar antes de ampliar...
 3. ...y lograr una nueva mirada fresca al proceso de integración

I. ASPECTOS GENERALES: EL DELICADO MOMENTO PRESENTE DE LA UNIÓN

La celebración del 60 cumpleaños de la firma de los tratados constitutivos de las entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), hechos en Roma el 25 de marzo de 1957, es una ocasión perfecta para hacer balance de los resultados obtenidos durante las seis décadas transcurridas y,

¹ Las opiniones vertidas en esta contribución corresponden a título personal al autor y en modo alguno son atribuibles al Ministerio para el que actualmente trabaja.

por supuesto, para poner la vista en los desafíos que plantea el futuro inmediato, que no son precisamente menores. Parece, pues, pertinente calibrar el pasado de la Unión constatando los exitosos frutos obtenidos, pero detectando también los posibles errores en que se haya podido incurrir, para intentar aprender de ellos y, dentro de lo posible, enmendar el rumbo.

No puede realizarse, sin embargo, este balance sin tener presente el delicado contexto en que nos encontramos actualmente. Ciertamente, no descubrimos nada al afirmar que el proceso de integración europea atraviesa en estos momentos por una importante crisis. Y no es una crisis más como aquellas otras por las que ha atravesado la Unión durante sus seis décadas de vida. Probablemente no sea exagerado decir que es la crisis más profunda de la UE. No en vano, ha habido autores que, con cierta elocuencia provocativa, han hablado de ‘las siete plagas’ de la UE para describir el momento crítico en que nos encontramos. Lo cierto es que, con la retórica que se desee, la crisis bancaria y del euro, el colapso de economías como la griega, la crisis de los refugiados y los movimientos migratorios en masa, el terrorismo internacional, la inacabable guerra de Siria, el auge del populismo xenóforo y antieuropeo y, sobre todo, el *Brexit* han hecho mella profunda en el propio proceso de integración europea. Por todo ello, parece claro que por primera vez desde 1957 ha estado seriamente en juego la propia existencia de la Unión. Tampoco sería justo ignorar, como recientemente dijo el presidente de la Comisión con ocasión del debate sobre el estado de la Unión en septiembre de 2017, que ahora soplan mejores vientos para la Unión.

Por otro lado, no cabe tampoco mirar hacia otro lado al constatar con enorme tristeza cómo algunos Estados miembros ponen en solfa valores y principios esenciales de la Unión y, más aún, de la propia cultura jurídica y política de nuestro continente. Los valores y principios recogidos en los artículos 2 y 4 TUE son (y deben seguir siendo) la irrenunciable seña de identidad de todos los Estados que formen parte (y quieran seguir formando parte) de la UE. Sin ello el proceso de integración perdería su esencia irrenunciable. Precisamente, la defensa cerrada de la dignidad humana, la democracia, el Estado de Derecho o la protección de los derechos humanos ha sido el espejo en el que se han querido mirar durante las seis décadas pasadas aquellos Estados que se veían privados de tales principios por dictaduras de dispar naturaleza, como lamentablemente fue el caso de España durante mucho tiempo. El sueño europeo ha ido siempre ligado al doble anhelo de desprenderse de las cadenas que impedían alcanzar esos valores y principios, así como de disfrutar del llamado ‘estado de bienestar’, que siempre ha generado la pertenencia a la Unión. Si ese doble anhelo desaparece o simplemente se diluye en exceso, la Unión, antes o después, terminará perdiendo su sentido para buena parte de la ciudadanía; y sin apoyo de la ciudadanía no hay proyecto europeo que se sostenga. Va, pues, en beneficio de la pervivencia del proceso de integración incentivar el debate serio y sosegado para buscar fórmulas que nos permitan aprovechar esos nuevos vientos favorables.

De ahí que más que nunca, quienes, como *Eurobasque* –a la sazón cofundador del Movimiento Europeo Internacional en el Congreso de La Haya de 1948–, hacemos una apuesta comprometida a favor del proceso de integración europea desde un prisma eminentemente *federal*, hayamos de movilizarnos en defensa del mismo. Nada mejor para ello que participar en un curso de verano como el organizado por *Eurobasque* en el Palacio de Miramar (13 de julio de 2017), del que trae causa esta publicación, para analizar, discutir y elucubrar la manera de contribuir de manera realista al avance del proceso de integración. Y conviene hacerlo, tomando palabras pronunciadas por el propio Presidente de *Eurobasque* durante el mencionado curso, a modo de ‘utopía realista’, y, como igualmente afirmó en su momento con gran atino Francisco Javier de Landaburu, “sin perder su alma”. Esos dos elementos son buena brújula para guiar la nave de la Unión por las convulsas aguas que le está tocando surcar. Para ello, como ya hemos anunciado, trataremos en primer lugar de realizar un análisis crítico de los sesenta años de proceso de integración (II) y, a partir de ello, estar en situación de poder responder someramente a la pregunta clave de ¿y ahora qué? (III).

II. UNA MIRADA CRÍTICA DE LA UNIÓN ANTE EL ESPEJO DE SUS SESENTA AÑOS DE HISTORIA: LECCIONES A EXTRAER Y ERRORES A ENMENDAR

Para que la mirada de la Unión ante el espejo de sus sesenta años de historia sea realmente efectiva ha de hacerse, en primer lugar, de manera crítica. Sin duda, en el balance final las luces se imponen claramente a las sombras, pero sin analizar con franqueza los errores cometidos difícilmente se podrá aprender de ellos y enmendar el rumbo, dentro de lo materialmente posible. En segundo lugar, para que la mirada no resulte miope es más que conveniente despojarse de aproximación estrictamente jurídica. Sin duda, el Derecho ha sido el motor de la integración europea. Pero la mirada ha de dirigirse a un horizonte mucho más amplio que el de meramente jurídico (3). Ha de abarcar, en nuestra opinión, también otra media docena de facetas, a saber, la histórica (1), la política (2), la económica (4), la internacional (5), la cultural (6) e incluso la propiamente conceptual (7).

1. **Perspectiva histórica: mantenimiento de la paz en territorio europeo**

No cabe duda, en nuestra opinión, que el principal activo del proceso de integración ha sido el haber logrado traer paz duradera a un territorio resquebrajado por dos guerras mundiales y en el que durante su historia moderna y contemporánea raramente ha existido una generación que no haya conocido la guerra en primera persona. La

firma del Tratado de la CECA sirvió para, poniendo en común las producciones (de carbón y acero) necesarias para la producción de armamento, rubricar formalmente la reconciliación franco-alemana, desterrando los fallos garrafales que se habían cometido con el Tratado de Versalles pocos años antes. A partir de ahí, la firma de los Tratados de Roma en 1957 y la puesta en marcha de la CEE y la CEEA lograron inocular el antídoto contra la guerra en Estados que hasta la víspera habían sido contendientes perennes en el campo de batalla. Quienes comparten mercado, quienes deciden conjuntamente en instituciones comunes, quienes construyen intereses entrelazados, quienes logran bienestar común, quienes estudian juntos, quienes forman parejas entre sí... no recurren a las armas para resolver sus conflictos. Es este un éxito palmario del que todos debemos congratularnos. La UE ha servido para encauzar los conflictos, que son inherentes a cualquier comunidad (más si es tan heterogénea y diversa como la UE), por medios diferentes a la fuerza bruta.

Bien es cierto, no obstante, que, como nos recordaba el autor de *La paz eterna (Das ewige Frieden)*, ésta en realidad sólo existe en los cementerios. Por muy unimaginable que nos parezca ahora la posibilidad de una guerra en territorio de la Unión, que ciertamente lo es, no es algo que debiéramos dar por sobreentendido. De hecho, no estoy nada seguro de que hayamos sido capaces de transmitir a las generaciones más jóvenes el valor capital de este logro. Es comprensible que, para quien no ha conocido más que períodos prolongados de paz, dé ésta por sobreentendida. Pero sería un grave error pensar así. La historia nos muestra a las claras la fragilidad de la paz. Como bien nos ilustraría un somero repaso histórico al contexto previo a la I Guerra Mundial, una situación de paz puede cambiar rápidamente y, con las (desgraciadas) circunstancias precisas, un detonante aparentemente menor puede generar enfrentamientos que pocos años antes se consideraban impensables.

Por otro lado, tampoco podemos ponernos una venda en los ojos y olvidar que en el patio de nuestra propia casa, en los Balcanes, fuimos incapaces de evitar el horror. Quienes durante años fueron conciudadanos y vecinos fueron capaces de cometer tropelías atroces a las que el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia les ha puesto nombre propio (y condena).

Y, en tercer lugar, tampoco debemos olvidar que el terrorismo yihadista ha puesto su punto de mira en los Estados occidentales, atacando pilares básicos de nuestra sociedad y buscando probablemente una guerra difusa de nuevo cuño.

No estará, pues, de más insistir todo lo preciso en la necesidad de inculcar a nuestros jóvenes el valor de la cultura de la paz; no desdeñar entre los hoy socios comunitarios el valor de tener instituciones comunes para resolver los conflictos interestatales antes de que degeneren en vías diferentes a las jurídicas o diplomáticas; y reforzar los mecanismos de defensa común (en especial la llamada 'cláusula de solidaridad') frente a la amenaza terrorista.

2. Perspectiva política: la democracia como prerequisite de pertenencia (y permanencia) en la Unión

Íntimamente ligado con lo recién expresado, también ha sido un logro mayor del proceso de integración europea el consolidar la democracia como seña de identidad propia: es requisito para el ingreso; y es requisito para la permanencia. Probablemente la inteligente simbiosis política entre el modelo democristiano, que se separaba claramente de los fascismos, y el modelo socialdemócrata, que se desmarcaba de manera también indubitada de la órbita comunista, logró alejar las dictaduras de todos aquellos Estados que participaban en el proceso de integración. Logró, además, una *vis expansiva* externa, dada su consideración como requisito para la adhesión. Así, en primer término, dictaduras militares como las de España, Portugal o Grecia se veían privadas de la posibilidad de formar parte de esas Comunidades, en tanto presentaran una credenciales suficientemente acreditadas en materia democrática; de ahí que, hasta la década de los ochenta del siglo pasado, no se materializara la adhesión de esos Estados. Y, en segundo término, tampoco las dictaduras de la órbita soviética pudieron, por motivos también obvios, adherirse a la Unión, mientras que sí lo lograron una vez establecidas democracias en su seno tras la caída del ‘telón de acero’, produciéndose, por cierto, una oleada de adhesiones, cuya asimilación por el tejido de la Unión no ha sido nada sencilla. Pero, por lo aquí interesa, la consolidación de la democracia como un principio irrenunciable para la entrada (y permanencia) es evidente y se da por descontado.

Ahora bien, con ser cierta esta afirmación, conviene detectar también algunas sombras al respecto. Señalaremos cuatro. En primer lugar, a nadie se le escapa que en el momento presente algunos Estados miembros de la Unión están conociendo procesos de debilitamiento preocupante en materia democrática, amén del surgimiento de partidos de corte populista —y hasta claramente xenófobo— que a algunos les evoca recuerdos de épocas pasadas, que creíamos irrepetibles. Es, pues, una cuestión que habrá de tenernos bien alerta, tanto a los Estados miembros como a la propia Unión, existiendo instrumentos suficientes para, llegado el caso, asegurar el mantenimiento de este requisito. Sirva mencionar para casos extremos el proceso de suspensión de pertenencia a la Unión recogido en el artículo 7 TUE y sobre el que volveremos más adelante (*vid. infra*, II.3).

En segundo lugar, siguiendo en la estela de los Estados, quizá cabría plantearse si no se ha producido en los últimos tiempos una excesiva concentración de poder por parte de los partidos políticos, que ha tenido como consecuencia un preocupante alejamiento de la política por parte de sectores relevantes de la sociedad. A la par, las estructuras de esos partidos han controlado también en exceso los procesos de designación de los puestos principales de las instituciones públicas, incluidas las europeas; y no solo de las listas electorales al Parlamento Europeo.

En tercer lugar, situándonos ya en la orilla comunitaria, yo no me atrevería a aceptar sin más la manida referencia al ‘déficit democrático’ de la Unión. Difícilmente puede pretenderse trasladar miméticamente a la estructura institucional comunitaria los modelos de los Estados. La doble legitimidad de la Unión (de los Estados y la democrática) encuentra el reflejo democrático en un Parlamento Europeo, que es elegido por sufragio universal directo desde 1979 (legitimidad democrática formal) y ostenta también funciones perfectamente equiparables, salvadas las peculiaridades derivadas de su naturaleza de organización internacional, con las de cualquier parlamento nacional: ejerce el control político a la Comisión, participa activamente en la elaboración del presupuesto y colegisla junto al Consejo en la inmensa mayoría de ámbitos competenciales de la Unión (legitimidad democrática material). El problema, como bien ha diagnosticado recientemente Daniel Innerarity en su libro *La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea* (Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017), es la falta de conocimiento, la falta de transparencia y la enorme complicación del sistema de la Unión. Ciertamente, pueden mejorarse aún ciertos elementos de la Unión para profundizar en la consolidación del principio democrático, por ejemplo, extendiendo el procedimiento de codecisión a los ámbitos competenciales (residuales) donde aún no se aplica. Pero el problema fundamental no es ese, sino más bien la lejanía y el desentendimiento con la que la ciudadanía sigue viendo a las instituciones europeas, también al Parlamento Europeo, cuyos miembros siguen eligiéndose con gafas nacionales.

Y, en cuarto lugar, la principal carencia, que en el fondo es probablemente causa de la deficiencia recién reseñada, deriva de la ausencia de una verdadera opinión pública europea. Sin ella, que actualmente no es otra cosa que la suma de las opiniones públicas nacionales, no hay sociedad civil propiamente europea; y sin ésta desaparece el cimiento fundamental sobre el que asentar el edificio democrático. Es, empero, una deficiencia que no tiene fácil solución; y menos aún si ésta debe encontrarse de forma rápida.

3. Perspectiva jurídica: el Derecho como motor de la integración europea

Difícilmente se podrá discutir que el Derecho ha sido en buena parte el verdadero motor de la integración europea. Por un lado, el Tribunal de Justicia (TJUE) asumió desde el primer momento un papel de *Tribunal Constitucional* de la Unión y, con los instrumentos de la ‘interpretación dinámica’ del Derecho de la Unión, ha logrado impulsar de manera definitiva la construcción de un ordenamiento jurídico propio. Ha diseñado principios esenciales (autonomía, primacía, eficacia directa, etc.). Ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de los Estados

miembros y también de las instituciones a través de un complejo sistema de recursos judiciales, que convierten a cada juez nacional en juez de la Unión; estos no sólo tienen la posibilidad (u obligación si sus decisiones no admiten recurso) de preguntar al TJUE cuando tengan dudas sobre la interpretación o aplicación del Derecho de la Unión, sino que en realidad son verdaderos jueces comunitarios que aplican a diario las normas comunitarias con efecto directo (reglamentos y decisiones) y las normas nacionales de transposición de las normas comunitarias sin efecto directo (directivas).

Por otro lado, fruto de esa jurisprudencia, pero también de la voluntad expresa de los Estados miembros, la Unión se ha constituido como una auténtica ‘Comunidad de Derecho’ con dos pilares esenciales: en primer término, el principio del ‘Estado de Derecho’, que opera como límite infranqueable a cualquier actuación de la Unión o de sus Estados; y, en segundo término, la garantía de protección de los derechos fundamentales, cuya concreción material en la Carta incluye derechos de última generación. Todo ello se ha materializado además en el marco de un proceso de construcción de un nuevo *espacio jurídico europeo* en el que resulta imprescindible el diálogo judicial entre los tres tribunales de naturaleza constitucional y con vocación de ‘última palabra’, que operan sobre dicho espacio, a saber, el TJUE, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y los propios Tribunales Constitucionales nacionales. Es, de hecho, una cuestión a la que hemos dedicado gran atención en los últimos tiempos (nos remitimos a nuestra reciente contribución “El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo: la importancia del diálogo judicial leal con los tribunales constitucionales y con el TEDH”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 39, 2017, pp. 235-269).

Ahora bien, siendo cierto todo lo dicho, no pueden dejar de constatarse algunas deficiencias no menos claras. Señalaremos de nuevo cuatro de ellas. De entrada, difícilmente puede soslayarse la enorme complicación del ordenamiento jurídico resultante. Sin duda, el Derecho de la Unión puede resultar un ‘paraíso para juristas’ especializados, donde somos capaces de hacer filigranas jurídicas para resolver cuestiones sin parangón en el Derecho nacional o en el Derecho Internacional. La UE inventó los llamados acuerdos internacionales mixtos. Recurrió a acuerdos *per se* (fuera de los tratados constitutivos, pero para regular cuestiones que encajan dentro de competencias de la Unión) cuando resulte necesario. Consideró tratado internacional celebrado de manera simplificada lo que eran decisiones que aprobaban directamente los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo (pero sin actuar éste como institución de la Unión). Y ahora, con el *Brexit*, el artículo 50 TUE está poniendo a prueba la imaginación de los servicios jurídicos de la Comisión y del Consejo (y también de los Estados). Pero, al final, el sistema jurídico resultante es inaccesible incluso para operadores jurídicos nacionales razonablemente bien familiarizados con las herramientas jurídicas.

Tampoco pueden obviarse, en segundo lugar, las muy serias amenazas que en la actualidad están sufriendo en algunos Estados miembros tanto el principio de Estado

de Derecho como la garantía de algunos derechos fundamentales. Si se maneja con visos de seriedad la posibilidad de impulsar la puesta en marcha del mecanismo extremo de suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto” en el Consejo, en caso de violación grave y persistente de los valores de la dignidad, la democracia, la libertad, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos (art. 7 TUE en relación con el art. 2), es evidente que la situación es muy seria. Pero, además, sin llegar a esos extremos, habría que ver con preocupación la tendencia de protección a la baja que están experimentando derechos como el de asilo; o, por ser más preciso, la garantía de que gozan los refugiados por mor de la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre los refugiados, y del propio Derecho de la Unión (arts. 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE).

Igualmente, en tercer lugar, no son escasos los autores que detectan una cierta hipocresía en materia de derechos fundamentales, como consecuencia de tratar de mantener un estándar de protección elevado *ad intra*, para los ciudadanos europeos, pero reducirlo notablemente *ad extra*, respecto de los extranjeros que llegan al territorio de la Unión; o respecto de los que no llegan como consecuencia de la aplicación de acuerdos con Estados terceros en los que el concepto de ‘Estado seguro’ a los efectos de la Convención de Ginebra no siempre resulta evidente. Sin exagerar sus efectos y sin obviar que el control de las fronteras exteriores de la Unión es un prerrequisito ineludible para el adecuado funcionamiento del espacio Schengen, parece exigible una cierta autocrítica al respecto. La *auctoritas* del sistema jurídico de la Unión depende en buena parte de ello.

Por último, en relación con el diálogo judicial en ese nuevo espacio jurídico europeo, no puede pasarse por alto el ‘egocentrismo judicial’ del TJUE, que a la hora de articular ese diálogo no se aplica a sí mismo lo que sí exige sin titubear a los Tribunales Constitucionales. De otra manera no se entiende su perenne resistencia, en contraste con su interpretación generosa en el resto de materias, a aceptar la celebración de cualquier acuerdo internacional que conlleve el reconocimiento de jurisdicción a cualquier tribunal que pueda revisar o controlar de cualquier modo decisiones de aquél. Por ser precisos, el pronunciamiento en relación con la posible adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que ordena el TUE (art. 6.2), resulta simplemente indefendible en términos jurídicos. El TJUE estimó que la adhesión negociada entre la UE y los Estados Parte del CEDH, violaba el principio de autonomía del Derecho de la Unión, haciendo una interpretación absurdamente amplia del mismo (dictamen 2/2013, de 18 de diciembre de 2014). El control externo de las decisiones de la Unión o de los Estados al ejercitar el Derecho de la Unión por parte del TEDH, cuando esté en juego la posible violación de un derecho fundamental, es una garantía exigida por los tratados constitutivos y querida por los Estados que no puede ser bloqueada por el TJUE en los términos en que lo ha hecho. No es ésta cuestión baladí,

ya que el Alto Tribunal de la Unión pone en peligro el diálogo judicial en el espacio jurídico europeo. Por una parte, quien podría provocar, antes o después, una reacción del TEDH, revisando la que se denomina doctrina *Bosphorus*, en la que presumía en tanto llegaba la adhesión de la UE al CEDH una protección equivalente de los derechos por el TJUE; o incluso también de los Tribunales Constitucionales en relación con la controvertida cuestión sobre el posible control de los actos de la Unión cuando podrían haberse dictado sobrepasando las atribuciones de competencia realizadas a la Unión por los Estados (actuaciones *ultra vires*).

4. Perspectiva económica: el objetivo del bienestar social como catalizador del apoyo ciudadano a la integración europea

No puede perderse de vista tampoco que un objetivo esencial de (todos) los procesos de integración regional es el de lograr un desarrollo económico a través de la progresiva liberalización de los mercados y la puesta en común de los factores de producción. Según sea la pérdida de soberanía a la que estén dispuestos los Estados partidarios del proceso puede tratarse de una simple unión aduanera, de las que ha habido tantas en la historia, o, como es el caso de la Unión, de un mercado único sin fronteras interiores, en el que circulen libremente las mercancías, los trabajadores, los servicios y los capitales; e incluso para algunos de sus Estados se ha creado una moneda única acompañada, en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), de una competencia exclusiva de la Unión en política monetaria. El fruto inicial de este proceso no deja, en nuestra opinión, duda sobre su éxito. Ha logrado superar la fragmentación de los mercados nacionales y convertir a la Unión en la principal potencia comercial del mundo; ha permitido multiplicar, de media, por cinco el nivel de renta per cápita de sus ciudadanos; ha creado un modelo de ‘Estado asistencial’ (‘Estado de bienestar’) sin parangón en el mundo; y ha logrado, a través de los fondos estructurales, una transferencia real de recursos de los países más desarrollados a las regiones más desfavorecidas sin precedentes en la historia. En realidad, hasta la última crisis económica prácticamente nadie ponía en duda el éxito rotundo del modelo económico europeo. Antes al contrario, las críticas solían venir del descuido de los aspectos no estrictamente económicos.

Ahora bien, tras las gravísimas consecuencias generadas por la crisis económica y financiera, el panorama ha cambiado de manera rotunda. No parece que debamos caer en un negativismo absoluto que dé al traste en el sentimiento colectivo con todos los logros conseguidos en las cinco décadas anteriores. La Unión sigue disponiendo de un nivel de asistencia social y de bienestar económico general que es mirado con envidia por la mayor parte del mundo. Pero ello no es óbice para constatar a renglón seguido que existen también importantes elementos a enmendar antes de que llegue la siguiente crisis cíclica. De nuevo escogeremos cuatro de ellos.

Así, se debería reconocer, en primer lugar, las consecuencias sociales dramáticas que ha tenido para algunos Estados de la zona euro –con Grecia a la cabeza, pero también España o Portugal– la política monetaria severa adoptada por el Banco Central Europeo, con la batuta germana, olvidando por completo el coste social de las mismas. Ha provocado además una profunda brecha entre, si se nos permite la ironía frecuentemente leída en algunos medios centroeuropeos, *países buenos y ahorradores* (del centro y norte europeo) y *países malos y derrochadores* (los mediterráneos, básicamente). Consecuencias como las padecidas por los ciudadanos griegos resultan impropias de una Unión con voluntad de integración política. Cabrá exigir la adopción de medidas de disciplina presupuestaria (e incluso estructurales) que reconduzcan las cuentas públicas a los criterios fijados por los tratados en un plazo razonable. Pero el precio no puede ser estrangular económicamente a todo un país hasta límites lindantes con el enañamiento. Mal cabrá esperar que esos ciudadanos, una vez pasadas las etapas más graves de la crisis (si realmente pasa para muchos de ellos) sientan atracción y defiendan el proceso de integración europea. Se han erigido en estos últimos años muros mentales entre países de la eurozona que no será nada fácil derribar.

Ello, ha ido de la mano, en segundo lugar, de un progresivo olvido de la dimensión social en las actuaciones de la Unión, que también debería ser enmendado de inmediato, si se desea recobrar una cierta adhesión al ideal europeo. No puede haber UEM sin un verdadero Banco Central como última instancia, cuya brújula no sea solo la estabilidad de precios. El desempleo ha de ser también un criterio a considerar en situaciones de crisis graves; y la conversión del BCE en prestamista de última instancia en un marco de mutualización de la deuda (aunque sea solo parcial y con condiciones) ha de ser algo más que una mera aspiración. Es un complemento típicamente federal que daría estabilidad futura a la UEM.

Igualmente, en tercer lugar, el diferencial de renta entre las regiones más ricas y las regiones más pobres sigue aumentando, pese a la positiva actuación de los fondos estructurales. Es otro elemento a limar si realmente se quiere avanzar en la conversión del mercado único en un ente político con vocación federal. Sin verdadera solidaridad interregional no hay proyecto federal que sobreviva, sea éste un Estado (como el nuestro) o sea la Unión.

Por último, en términos más generales, existen también dudas sobre la competitividad futura de la economía de la Unión en el actual mundo globalizado, si bien parece claro que mal podrían afrontar los Estados miembros individualmente los retos que plantea en la actualidad la economía internacional abierta. Piénsese que la participación de la UE al PIB mundial ha pasado entre de 2004 y 2015 de un 26 % a un 22 %), mientras que el de China ha pasado del 5% al 15%. Ni siquiera Alemania tiene ya el potencial suficiente para ello. Podrá pensarse, así, en dosificar el grado de liberalización conveniente (o posible) de la economía europea, pero no resulta ya posible su cierre. Podrá criticarse los acuerdos

de liberalización e intentar introducir cláusulas suficientemente protectoras para sectores vulnerables, pero un rechazo de plano de acuerdos como el firmado con Canadá no nos parece adecuado; con independencia de que su contenido resulte enormemente complejo y las garantías del control judicial deban ser escrutadas con minuciosidad.

5. Perspectiva exterior: el importante (pero insuficiente) papel de la Unión en el mundo

En este mismo orden de cosas, la dimensión exterior de la Unión es un elemento de creciente relevancia. Inicialmente, esta actuación exterior se limitaba a la política comercial común, como un elemento complementario a la existencia de un arancel aduanero común y un mercado también común con libertad de circulación de los factores de producción. Pero esa acción exterior se ha ido completando progresivamente con otras dimensiones extracomerciales, como sería la política de cooperación al desarrollo, convirtiendo a la Unión en el principal donante del mundo (con un 56% de la donación total mundial de ayuda humanitaria), y también de acción exterior diplomática, creando un servicio exterior propio apoyado en una tupida red de delegaciones en el exterior, e incluso una incipiente política exterior y de seguridad común. Ello ha convertido a la Unión en un actor internacional de peso creciente, que tiene además una forma de concebir las relaciones internacionales y actuar en la comunidad internacional que la diferencia claramente de la del resto de potencias (Estados Unidos, China o Rusia). De hecho, cualquiera que asista con cierta asiduidad a reuniones internacionales, sea en el marco de Naciones Unidas o en cualquier otro, se percatará del papel de cierta ‘autoridad moral’ que tienen las intervenciones de los representantes de la Unión, aunque a veces también destilen un cierto tufillo de arrogancia. De manera parecida, es de justicia constatar que, por difíciles que fueran sus comienzos y por criticables que sean algunas de sus disfunciones y carencias, el servicio europeo de acción exterior, con su ‘ministra de asuntos exteriores’ a la cabeza, se está consolidando como un instrumento razonablemente eficaz para reforzar la actuación exterior de la Unión.

Sin embargo, la Unión está aún lejos de contar con una verdadera política exterior común y afianzada. En el plano exterior propiamente dicho, el modelo claramente intergubernamental en el que se inserta dicha acción exterior y la ausencia de suficientes instrumentos eficaces para su articulación ponen al descubierto una preponderancia del papel de los Estados, desconocida en el resto de ámbitos de actuación de la UE (incluidas las cuestiones propias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia). La diferencia abismal entre la intensidad competencial de la Unión en la acción exterior de carácter comercial –competencia exclusiva, salvo las cuestiones residuales de las inversiones en cartera y resoluciones arbitrales, con decisiones basadas en la codecisión y la mayoría

cuificada en el Consejo— y la acción exterior política —competencia de los Estados con cierta cooperación en común, fundada en la unanimidad— provoca un desequilibrio evidente que no facilita la coherencia y la eficacia exterior de la Unión.

Por otro lado, no es mejor la situación en el ámbito de la defensa. Probablemente en la UE, y muy particularmente en España, tenemos aún pendiente un debate serio sobre la cuestión. Hasta ahora ha resultado cómodo delegar esa labor en la OTAN, que en el fondo ha sido tanto como decir en Estados Unidos. Pero, con Donald Trump o sin él, es seguro que ha llegado el momento de plantearse muy seriamente la asunción por los propios europeos de la tarea de defensa propia. El escenario defensivo parece obvio que se está desplazando hacia el Pacífico y hacia el Mar de China. Al menos con un grado de autonomía superior al que ha existido hasta ahora. Instrumentos jurídicos no faltan para ello. Es, más bien, cuestión de voluntad política. De hecho, la actual puesta en marcha de una cooperación estructurada de las previstas en el artículo 42.6 TUE (en la que participa España), es probablemente un buen paso en la buena dirección. Ahora bien, lo primero que habrá que tener en cuenta y habremos de saber explicarlo adecuadamente a la ciudadanía es que la defensa tiene un precio. Y no es barato. Pero los federalistas europeos habremos de asumir que un verdadero proyecto de integración política en Europa no puede desentenderse de la defensa. El poder del comercio y de la moneda común es enorme. Pero tiene sus límites. Cuestión diferente es que lo primero que haya que hacer sea empezar por evitar duplicidades redundantes entre los Estados miembros de la UE. En ese sector, más que en ningún otro, se hace presente hoy la plena aplicación del principio de confianza mutua. Es el ámbito donde hemos de creernos realmente que somos socios y aliados. Lo somos plenamente en el plano comercial y ahora empezar a serlo también en el militar, por mucho que obviamente sea el último reducto de la soberanía de los Estados.

6. Perspectiva cultural: ‘unidos en la diversidad’

Al llegar a estas alturas y del balance de los 60 años de integración europea, con frecuencia nos olvidamos que, junto a las predominantes perspectivas política, económica, jurídica, exterior o militar existe también una importante dimensión que ha impregnado desde sus inicios el proceso de integración y de la que nos deberíamos sentir particularmente orgullosos. Es uno de esos ámbitos donde, en mi opinión, podemos lucir merecidamente las credenciales europeas. Es, probablemente, un importante elemento diferenciador de otros procesos de construcción política. Nos referimos a la combinación de la aspiración de *unidad*, que lógicamente impulsa el proceso, con el mantenimiento a la vez del respeto a la *diversidad*. El lema ‘unidos en la diversidad’ deja traslucir a las claras que el objetivo de integración no tiene por qué estar reñido con el mantenimiento de las peculiaridades propias de los diversos pueblos que componen la

Unión; especialmente las de carácter cultural e histórico. Puede aspirarse perfectamente a lograr una *federación supranacional* europea preservando las singularidades nacionales. Resulta, a este respecto, sobresaliente que una Unión de 28 Estados mantenga 23 lenguas oficiales, aunque lógicamente una mínima exigencia de operatividad y efectividad obligue a reducir el número de lenguas de trabajo al inglés y al francés; salvo en el TJUE, donde (al menos sobre el papel) la lengua de trabajo interno sigue siendo el francés. El programa *Erasmus* es igualmente exponente claro del objetivo de contribuir “al florecimiento de las culturas de los Estados miembros” y “al desarrollo de una educación de calidad”; en realidad, pocas acciones y con menos presupuesto han hecho tanto por la integración europea como ‘*el Erasmus*’. Es, pues, de justicia reconocer el esfuerzo y acierto que, españoles como Manuel Marín en su época de comisario europeo, tuvieron al diseñar este exitoso proyecto.

Sin embargo, lo dicho no nos impide reconocer que aún se podría profundizar bastante más en la perspectiva de la diversidad, sin erosionar el objetivo final de la integración, incluido el capítulo de las lenguas. Tampoco puede ocultarse una realidad en la que el inglés (o *globish*) está desplazando en la práctica como *lingua franca* al resto de idiomas. En mi opinión, no era la esencia del programa Erasmus que se pudiera estudiar en inglés en cualquier universidad europea. Más bien se trataba de que estudiantes de otro país se integraran plenamente en los estudios del país de destino, incluyendo la inmersión lingüística, aunque ello supusiese lógicamente un esfuerzo suplementario. Quienes hemos tenido la impagable fortuna de poder estudiar un largo periodo de tiempo en otro país, con los métodos y lengua propios del mismo, podemos dar fe del enriquecimiento personal, intelectual y formativo que ello entraña.

Tampoco creo que el ‘monocultivo’ del inglés como lengua de trabajo de la Unión sea positivo. Pero la tozuda realidad es que incluso en los grupos de trabajo del Consejo y la Comisión es ya raro que un delegado, salvo el francés y en alguna ocasión el belga, se expresen en francés; y cuando lo hacen se tiene la sensación de que una importante parte del auditorio no es capaz de seguir la presentación. No creemos que sea eso tampoco la mejor forma de entender dentro de las instituciones la diversidad lingüística propia de la Unión. Es un valor que merecería la pena cultivar.

7. Perspectiva conceptual: la difícil concreción intelectual del objeto político no identificado

Finalmente, un último elemento a considerar tiene que ver con el propio modelo político de la Unión. Es ciertamente una cuestión más teórica que práctica. Pero es también importante para calibrar adecuadamente la profundidad de la integración europea. El ‘paso a paso’ del camino que se abrió con la Declaración Schuman (y el

Tratado de la CECA) y recibió el espaldarazo definitivo con los Tratados de Roma, ha ido configurando un proceso con caracteres propios. Se inició, ciertamente bajo el modelo funcionalista y ‘de arriba abajo’, pero siempre estuvo caracterizado por su carácter abierto y voluntario, lo que es toda una novedad histórica. La voluntariedad es ciertamente una característica desconocida en la historia anterior. Es voluntaria la entrada; y, al menos desde la inclusión del artículo 50 en el TUE, es también voluntaria la salida. Antes era el dominio militar (directo o revestido de uniones dinásticas) lo que unía a Europa. También la apertura es una característica notable. Ha sido abierto hacia adentro, porque cada reforma de los tratados suponía un avance en la democratización del sistema (atribuyendo nuevos poderes al Parlamento Europeo) y en el aumento de competencias que los Estados atribuía a la Unión. Pero abierto también hacia fuera, en cuanto todos los Estados europeos que cumplieran los requisitos exigidos para la pertenencia (ser democrático, cumplir con la protección de los derechos fundamentales y tener un grado de desarrollo económico suficiente para asumir las obligaciones derivadas de la pertenencia) tendrían una suerte de derecho a la adhesión. Todo ello basado, además, en el elemento volitivo: es voluntaria

Se ha ido asentando, así, la expresión ingeniosa que Jacques Delors acuñó con fortuna para referirse a la UE como un *objeto político no identificado*. Se ha creado, en efecto, un ente *sui generis* con revestimiento formal de organización internacional (fundada en tratados de Derecho Internacional), pero sustrato material de naturaleza *constitucional* y, a nuestro juicio, también *federal*. No vemos, de hecho, motivos para modificar nuestra personal consideración de la Unión como una *Federación supranacional* en el sentido que desarrollamos hace ya bastantes años (*El federalismo supranacional: ¿un modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria, 2003). Pero no es momento de detenernos ahora en esos derroteros. Más bien, parece llegado el momento de plantearse ¿y ahora qué?

III. CONSIDERACIONES FINALES: ¿Y AHORA QUÉ?

1. Lo primero, salir del bache...

En efecto, una vez vistas las luces y las sombras, constatados los éxitos y reseñados también los defectos, parece razonable ofrecer nuestra personal visión del futuro deseable para el proyecto de integración europea. En el ‘¿ahora qué?’ lo prioritario es, sin duda, salir de la mejor forma posible de los rescoldos de la crisis y, sobre todo, del laberinto del *Brexit*.

La salida real de la crisis exigirá algo más que dígitos nominales de crecimiento económico, por muy bienvenido que lógicamente este sea. Reclama, con urgencia, cerrar las heridas sociales que aquélla ha dejado tras de sí. Toca limar la profunda brecha social

generada en el último decenio, ya que no se concibe un proceso de integración viable sin solidaridad social. Y, por lo que respecta al *Brexit*, nos enfrentamos a un reto de primer orden y sin precedentes, que va a poner a prueba tanto a la Unión como también a sus Estados. El futuro de la integración europea puede depender en buena medida de cómo se cierre el proceso del *Brexit*. La negociación de los acuerdos de salida y de posterior fijación de las condiciones futuras de relación entre la UE y el Reino Unido va a ser enormemente compleja y, por bien que vaya, su resultado tendrá un coste elevado para todos, además de que marcará una suerte de ‘efecto faro’ para otras posibles salidas futuras. Pero una conclusión del plazo de los dos años sin acuerdo plantearía un escenario bastante peor, plagado de incertidumbres y donde la inestabilidad podría ser denominador común para ambas partes.

Piénsese que en el momento de cerrar estas reflexiones escritas en los albores del otoño de 2017 los acuerdos son realmente mínimos, de manera que, unido a la indeterminación de algunas de las cuestiones fijadas en el artículo 50 TUE, las incertidumbres son bastante superiores a las certezas. De hecho, los titulares de prensa nos ilustran perfectamente sobre la polémica central a propósito de la factura para el Reino Unido, que, según las cifras que se manejen, oscilarían desde el entorno de los 20.000 millones de euros que propone el Reino Unido hasta los alrededor de 100.000 que reclaman los negociadores de la Unión. Pero hay otras muchas dudas sobre temas capitales: ¿Es revocable la notificación del Reino Unido de iniciar el proceso de salida del artículo 50 TUE? ¿Habrá un solo acuerdo, que regule todo (como propone el Reino Unido), o serán dos, uno de salida y otro de fijación de condiciones futuras (como defiende la Unión)? ¿El/los acuerdo/s será/n acuerdos ‘EU only’, que sólo requerirían actuación de la Unión, o serán, acuerdos mixtos, que reclamarían ratificación por *todos* los Estados miembros? ¿Exigirán este/estos tratado/s reforma de los tratados constitutivos? ¿Qué papel tendrá el TJUE? ¿Qué pasa si no hay acuerdo el 30 de marzo de 2019? y un largo etcétera.

2. ...y luego profundizar antes de ampliar...

A partir de ahí, mirando más a medio y largo plazo, probablemente sea necesario constatar que hace ya tiempo que se ha hecho necesario reconocer los límites del método seguido hasta ahora. El método funcionalista fue efectivo en su momento, pero hoy ya no tiene cabida en una sociedad abierta y democráticamente madura. Era, en el fondo una visión elitista que, a la par que permitió avanzar en la integración, provocó también un alejamiento político de la ciudadanía, que hoy resulta incompatible con el cuño democrático que la Unión ha ido ganando con los años. También el carácter permanentemente abierto del número de Estados miembros ha tenido su precio en las últimas ampliaciones, por lo que en un momento delicado como el presente seguramente se impone *profundizar* antes de volver a *ampliar*; de hecho, probablemente

haya llegado el momento de plantearse la delicada (y acaso irresoluble) cuestión de los límites geográficos de la UE.

Igualmente, hace ya bastantes años que nos venimos planteando también los límites del propio método de integración comunitaria para todos los países miembros de la Unión. En el actual estado elevado de integración no parece posible avanzar mucho más a 28 (o a 27 a partir de marzo de 2019, si no hay sorpresas). Lo llamemos ‘cooperación reforzada’, ‘integración diferenciada’, ‘diferentes velocidades’, ‘círculos concéntricos’ —o como mejor deseemos—, lo cierto es que probablemente la única vía de dar seriamente nuevos pasos en la integración sea buscando grupos de Estados que deseen hacerlo. En nuestra opinión, y en ello coincido plenamente con Mariola Urrea (*vide* su contribución a esta obra), se hace preciso una *cooperación reforzada constitucional*, que conllevaría una reforma de los tratados constitutivos, para aquellos que deseen avanzar más deprisa y más intensamente. No creemos que haya que tener miedo a este avance diferenciado. Antes al contrario, siempre que se caracterice por su carácter abierto a todos los Estados que deseen participar en ella —y cumplan los requisitos— y no afecte al nivel de integración ya logrado a 28, puede resultar un elemento dinamizador de la integración.

El primer ámbito posible de ese avance por parte de algunos Estados miembros debería ser el de la UEM, por lo que serían sus 19 Estados los primeros llamados a respaldarla. Lograr convertir el BCE en una suerte de *Reserva Federal* de la Unión, introducir algún tipo de mutualización de la deuda, crear la figura del *Ministro de Finanzas* europeo y completar la parte económica y fiscal de la UEM que quedó pendiente en Maastricht parecen la primera tarea a conseguir. Junto a esta cuestión, quizá puedan verse también otros ámbitos llamados a abrirse a dicha *cooperación reforzada constitucional*. Acaso la defensa o la profundización en la llamada Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal puedan ser también campos especialmente abonados para aquélla.

En el fondo, esto equivale, dicho en términos del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa-Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2015* (COM (2017) 2025, de 1 de marzo de 2017) a decantarnos por el escenario 3 (los que desean hacer más, hacen más), dudar de la viabilidad del 5 (hacer mucho más conjuntamente), desterrar el 2 (sólo el mercado único) y el 4 (hacer menos, pero de manera más eficiente) y en el peor de los casos, aceptar el 1 (seguir igual) como mal menor temporal.

3. ...y lograr una nueva mirada fresca al proceso de integración

Por otro lado, se precisa también una mirada fresca y renovada a la Unión. Del mismo modo que en el plano interno se hace precisa una actualización del pacto constitucional del 78, es imprescindible que los nuevos ojos de los jóvenes aporten también un segundo impulso al proceso de integración europea. ¿Quién sabe si, como sugiere por ejemplo

Francisco ALDECOA, el *Brexit* e incluso Trump pueden actuar a modo de elemento federalizador para la Unión Europea? (“El futuro de Europa como proyecto político: ¿Hacia una Unión federal?”, 2017 disponible en <http://www.movimientoeuropeo.org>).

Pero, a nuestro entender, las adaptaciones que se hagan del método de integración no deberían desvirtuar la esencia del proceso de integración. La UE ya no es una organización internacional más; pero nunca será tampoco un Estado. Así, la preservación del equilibrio institucional es fundamental, por lo que el papel de la Comisión, como guardiana de los tratados y depositaria del (cuasi) monopolio de iniciativa legislativa, debe protegerse con esmero, por mucho que los Estados veamos con mirada crítica –y en bastantes ocasiones creo que con razón– algunas de sus actuaciones. También el papel del TJUE como *árbitro constitucional* de la Unión, es fundamental, por más que algunas de sus decisiones, como la ya citada del dictamen 2/2013, sean difícilmente defendibles. Ambas instituciones han de tomar buena conciencia de la importancia de sus respectivos papeles y de la necesidad de que revaliden a diario su *auctoritas* con la seriedad y razonabilidad de sus decisiones.

Sin embargo, en verdad, no terminamos de ver la virtualidad de la propuesta presentada por el Presidente de la Comisión en su último discurso sobre el estado de la Unión de fusionar las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión. Con independencia de si para ello se precisa o no la reforma de los tratados constitutivos, creemos que ambas instituciones responden a intereses (supranacionales la Comisión e intergubernamentales el Consejo Europeo) y lógicas de actuación (la independencia de la Comisión y la coordinación con los Estados del Consejo Europeo) radicalmente opuestas. Podría contribuir a ‘poner cara’ a la cúspide personal de la Unión y ciertamente el doble sombrero de la Alta Representante (vicepresidenta de la Comisión y presidenta del Consejo de Asuntos Generales) no ha sido tan complicado de llevar como se creyó en un principio, pero creo que las almas a las que responde cada figura no son fáciles de unir.

En todo caso, al mirar hacia el futuro debemos no perder de vista que *éxitos pasados no garantizan éxitos futuros*. El pasado del proceso de integración europea puede ser esplendoroso. Pero por sí mismo no garantiza que también lo vaya a ser su avenir. Sin renovación del ideal europeo, que haga atractiva la Unión para las nuevas generaciones y encuentre un programa nuevo adaptado a las exigencias del trepidante mundo actual, no habrá otro 60 cumpleaños que celebrar. Es, pues, labor de todos nosotros –con el movimiento federal europeo a la cabeza– contribuir a esa renovación y revitalización del ideal europeo. Y con jornadas como la del curso de verano del que traen causa estas reflexiones se aporta su grano de arena ... Aunque, como bien puede imaginarse, harán falta muchos esfuerzos es ese mismo sentido.