

La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo

IGOR FILIBI

Vicepresidente de EuroBasque

Profesor de Relaciones Internacionales (UPV/EHU)

1. El proceso constituyente europeo inicial
 2. La deriva de la integración y el Brexit
 3. La respuesta federalista: el debate sobre el futuro de Europa y el cierre de filas de la UE
 - a) Informe del Parlamento Europeo sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE (ponente: Verhofstad; 20-12-2016)
 - b) Declaración de Roma (25 marzo 2017)
 - c) El Libro Blanco de la Comisión y la posición del presidente Juncker
 4. Reflexión final
- Referencias

1. EL PROCESO CONSTITUYENTE EUROPEO INICIAL

Desde que en el siglo XIX surgiesen colosos económicos y políticos como EEUU o Rusia, además del inmenso imperio británico, los países europeos ya comenzaron a cuestionarse su propia escala como insuficiente. Esa insuficiencia forzaba a las potencias a ampliar sus mercados y recursos naturales, a menudo por la fuerza. Sobre todo Alemania e Italia, que al unificarse a finales del siglo XIX llegaron tarde al reparto de las colonias. Ante esa necesidad estructural, la diplomacia no era capaz de evitar la guerra.

En el primer tercio del siglo XX la tendencia declinante europea era obvia, y se mostraba sobre todo en dos cuestiones: la imposibilidad de asegurar la paz, sobre todo después de la Gran Guerra de 1914, y de construir la escala adecuada (Filibi 2007). Fue el gobierno francés, encabezado por Aristide Briand, el primero que consideró que la unificación europea era una necesidad, y elaboró una propuesta concreta (Memorándum Briand, 1930) que daba respuesta a ambas cuestiones. Sólo en una Europa unida,

sin fronteras económicas interiores, dejarían los Estados de competir por ampliar sus mercados y así se acabaría con las recurrentes guerras. Además, la escala de ese mercado europeo sería capaz de competir con los mercados norteamericano, británico o ruso. Era la primera vez que la integración europea pasaba del ámbito de las ideas a ser una propuesta concreta defendida por un gobierno (Mascherpa, 2011).

La respuesta de los demás gobiernos europeos fue muy positiva. Todos eran conscientes, desde 1929, cuando escucharon la propuesta de Briand en la asamblea de la Liga de las Naciones, que la escala adecuada era la europea. La cuestión ahora era decidir la forma concreta de articular esa Europa unida.

Por un lado, la propuesta francesa consistía en una unión de estados europeos soberanos unidos mediante algún lazo federal. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, otro gobierno francés propondría una unión europea basada en la renuncia a los derechos de soberanía absoluta. Éste sería el modelo que triunfó.

Por otro lado, en el periodo de entreguerras se produjo un enorme debate sobre la forma más adecuada de organizar las sociedades europeas. Las ideas liberales, socialistas y fascistas se enfrentaban en los periódicos y en las calles. La expansión e influencia de las ideas socialistas, sobre todo desde la Revolución de 1917, se vio contrarrestada con el auge de los fascismos. En 1922 Mussolini alcanzó el poder en Italia y su discurso político se extendió por toda Europa e incluso más allá. Es significativo que unos meses más tarde el conde Koudenhove-Kalergi publicaba el libro *PanEuropa* (1923) y el año siguiente la revista y la organización política del mismo nombre, con sede en Viena. Su objetivo era la creación de una unión política permanente de todas las democracias europeas (con la excepción del Imperio británico y la URSS) (Aldecoa, 2017:22).

En 1933, Hitler accede al poder en Alemania y convierte al nazismo en una alternativa real para organizar la política europea. En los años posteriores y hasta el final de la Segunda Guerra Mundial (1933-1945) se dirimió la primera y más importante cuestión –sobre qué valores construir Europa–, y la victoria militar determinó que serían los valores liberales y democráticos, al menos en Europa occidental, con la amenaza ahora del autoritarismo soviético con Stalin.

Desaparecidos los fascismos como alternativas políticas viables en la posguerra, el debate se centraba entre las visiones liberales y socialistas. Europa occidental optó por construir un modelo de bienestar con potentes políticas sociales, tomando elementos nucleares tanto del programa liberal como del socialista. Este es el germen del modelo social europeo que inspiró las reformas constitucionales en Francia (1946), Italia (1947), Luxemburgo (1948) y República Federal de Alemania (1949).

Además, estas constituciones contemplaban explícitamente la posibilidad de ceder a instancias supranacionales la soberanía necesaria para asegurar la paz.

Así, en Europa occidental se produce un verdadero proceso constituyente después de la Segunda Guerra Mundial en el que una serie de reformas constitucionales, mediante procedimientos estatales pero coordinados entre sí (Brunkhorst 2016), sientan unas bases comunes: un modelo social basado en los derechos humanos y en la democracia liberal, y la escala europea como complemento de las democracias nacionales.

Europa debía unirse. Quedaba por decidir si sería en un único momento constituyente, como se hizo para crear los Estados Unidos de América, o en un proceso que, mediante tratados internacionales, fuese creando y ampliando el alcance de las instituciones europeas. En 1948, en el Congreso de Europa, celebrado en La Haya, se decidió que el modelo de integración se desarrollaría por pasos, tal y como recogería dos años después la declaración de Robert Schuman: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Y quedaba por dirimir también la cuestión de la soberanía. La propuesta francesa, a diferencia de la de 1930, optó claramente por un modelo basado en la cesión de soberanía y la creación de una autoridad supranacional. Hubo grandes debates y finalmente seis Estados (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) aceptaron estos términos, una innovación política de primera magnitud, mientras que los británicos se negaron. Este fue el proyecto europeo que arrancó el 9 de mayo de 1950, tras la Declaración de Robert Schuman, y la firma de los tratados que establecieron las Comunidades Europeas en 1951 y 1957.

Ha habido otros modelos de integración, como el de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), impulsado por el imperio británico en 1960, pero fracasó ya que el propio Reino Unido se incorporó poco después a las Comunidades Europeas.

Merece la pena observar las diferencias entre ambos modelos, porque el actual debate sobre la integración europea parece haber retornado a cuestiones que ya se debatieron entonces, principalmente si la integración europea debe avanzar hacia algún tipo de federación a través de la paulatina renuncia de derechos soberanos, o bastaría con un mercado y una institucionalización ligera.

La respuesta a este dilema viene, no por el lado de los intereses, sino de los valores. Es muy significativo que en la EFTA británica fuesen admitidos Estados autoritarios, como Portugal en 1960.¹ Por el contrario, las comunidades europeas nunca han admitido países que no sean democráticos, puesto que la Unión Europea constituye una *comunidad de valores* y no sólo de intereses.²

¹ Portugal fue la dictadura europea más larga del siglo XX, comenzando en 1926 duró hasta la Revolución de los Claveles en 1974.

² Grecia, Portugal y España sólo fueron admitidos como candidatos e iniciaron las negociaciones de adhesión tras sus transiciones democráticas, como sucedió también luego con los países del bloque socialista.

En definitiva, se trata de recordar esto, y de perfeccionar el modelo político y social de la existente UE, no de cuestionar el modelo y pervertirlo para acercarlo a la fracasada EFTA, ni de refugiarse en el Estado, porque fue precisamente su fracaso el que explica la innovación de la integración comunitaria en 1950.

2. LA DERIVA DE LA INTEGRACIÓN Y EL BREXIT

Después de unos años prodigiosos en los que se construyeron y desarrollaron las primeras instituciones comunes, la integración europea entró en una fase más tranquila y finalmente, en un contexto de crisis económica y geopolítica, se ralentizó. En 1984 el Parlamento Europeo, el primero elegido directamente por la ciudadanía, aprobó una declaración relativa al *Proyecto de Tratado por el que se constituye la Unión Europea* que reactivó el proyecto de integración este relanzamiento culminó con la Conferencia Intergubernamental que en diciembre de 1991 acordaría el Tratado de Maastricht y crearía la Unión Europea.

En aquella ocasión hubo un gran debate sobre la arquitectura y naturaleza de las instituciones (Andréany, 2002). En particular se discutieron dos puntos. El primero fue si las nuevas competencias políticas compartidas entre los Estados y la UE (política exterior y seguridad interna) deberían ser ejercidas dentro del marco de las instituciones comunitarias o mediante una estructura separada. El segundo debate se refería a la naturaleza última del proyecto europeo, si debería ser federal o no. En estas dos discusiones centrales Francia, el país impulsor de la integración, tuvo un papel ciertamente ambiguo. El primer debate concluyó con la conocida estructura de tres pilares (a pesar del artículo C del TUE que establecía un marco institucional único), lo que inclinaba de forma obvia la integración hacia una Europa de Estados-nación. Sin embargo, pese a que el gobierno francés defendió en el segundo debate la ‘finalidad federal’, perdió la batalla contra el Reino Unido, y el texto final mencionaba como objetivo de la Unión una *unión cada vez más estrecha* entre los pueblos de Europa, copiando la expresión del preámbulo del Tratado de Roma.

Así, el Tratado de Maastricht, a la vez que creaba una unión política de vocación federal implícita, lo cual constituía un salto político cualitativo, abrió sin embargo la puerta a un mayor intergubernamentalismo en la construcción europea. Y lo peor de todo, el campo federalista, pese a seguir siendo una fuerza relevante y lograr activar proyectos federales como el euro, dejó de defender públicamente la idea federal y la naturaleza política del proyecto europeo. Ello “dejó el campo abierto al pragmatismo intergubernamentalista que debilitaba el debate y trivializaba la construcción de Europa”. El federalismo europeo se centró en dos ideas: creer que impulsar el euro como mecanismo federal podría forzar avances en otras áreas, y pensar que en una Unión

ampliada y por tanto más diluida, sería necesaria la creación de un núcleo duro federal que compensase las tendencias centrífugas (Andréany, 2002:6-13).

Así surgieron ideas como la vanguardia de Europa o un núcleo duro (Schäuble-Lamers), un tratado dentro del tratado (Joschka Fischer), una Europa económica y una Europa-potencia (Giscard d'Estaing), etc. En definitiva, todas estas ideas que se han ido sucediendo con los años no pueden obviar el hecho de que las ideas federalistas han ido desapareciendo de los debates políticos institucionales, convirtiendo la UE en cada vez más intergubernamental, sin que ello encuentre ninguna objeción seria (Andréany, 2002:27).

En la década de los 90, la UE fue ideológicamente cada vez más británica, a la vez que el partido conservador se volvía más euroescéptico, y el Reino Unido iba debilitando el sistema institucional comunitario por *razones prácticas*. Además, la división clásica entre federalismo/intergubernamentalismo en el debate institucional iba siendo sustituida por la división entre Estados grandes y pequeños, lo que suponía un grave problema para la cohesión interna.

La Convención Europea que redactó el tratado constitucional fue el siguiente momento en que se repensó el conjunto de la arquitectura de la Unión. El particular método seguido por el presidente y el núcleo duro que condujo los trabajos permitió algunos avances importantes, pero los debates no recuperaron el debate federal y, de nuevo, la palabra federal fue cuidadosamente evitada para favorecer el consenso. La fórmula que se usó en el preámbulo fue la siguiente: “a la vez que permanecen orgullosos de sus propias identidades nacionales e historia, los pueblos de Europa están determinados a trascender sus antiguas divisiones y, unidos cada vez más estrechamente, forjar un destino común”. El artículo primero era muy claro al establecer que: “Reflejando el deseo de los ciudadanos y Estados de Europa de construir un futuro común, esta Constitución establece la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para lograr los objetivos que tienen en común”. Resulta obvio que, pese a que se reconoce que se trata de una Unión de ciudadanos y Estados, son estos últimos quienes tienen la primacía y el control político del proceso de integración.

Pero la deriva del proceso de integración se vislumbra con gran claridad en un punto central. En su comienzo, la integración europea entendía que las progresivas cesiones de soberanía a las instituciones comunes debían ser realizadas por todos los Estados a la vez. Un mismo objetivo y un mismo ritmo.

Posteriormente se acuñó el concepto de dos velocidades para desatascar la integración y poder avanzar gracias a una vanguardia de Estados que querían hacer más cosas en común, y a los que posteriormente se engancharían los demás. Así surgió el concepto de cooperación reforzada.

Este esquema, que aún mantenía la idea de los objetivos comunes a todos los socios, comenzó a romperse cuando en ciertas áreas federales centrales, como el espacio Schengen o la moneda única, algunos Estados impusieron su criterio de quedar completamente excluidos de dicha política.

Tras la ampliación a Europa central y oriental, la Unión continuó su deriva política. Cada vez más gobiernos cuestionaban en privado, apoyándose en el auge de partidos euroescépticos, la propia finalidad última de la integración. Las críticas al método comunitario y la voluntad de los gobiernos de escapar a los controles de las instituciones comunes (Comisión, Parlamento y Corte de Justicia) se hacían cada vez más en voz alta. Esta tendencia llegó al extremo de saltarse directamente la legislación comunitaria para satisfacer las necesidades de los gobiernos, y apartando casi completamente a las instituciones comunitarias, como sucedió en el caso del acuerdo con Turquía para tratar de reducir el número de refugiados que llegaban a las fronteras de la Unión Europea. En los últimos años los avances de la integración, algunos de importancia, se han realizado casi siempre de manera estrictamente intergubernamental. Además, tras los problemas con varios referéndums de ratificación de los tratados, se ha evitado siempre que era posible la consulta directa a los ciudadanos (Bicquelet y Addison, 2017).

Sin duda, la larga crisis económica, unida a distintas crisis (de ahí la denominación de *policrisis*), debilitaron la Unión así como el apoyo de los ciudadanos y de algunos gobiernos al proyecto de integración. En este contexto, el golpe de gracia al espíritu inicial del proyecto europeo se dio como fruto de las presiones del gobierno británico para renegociar la posición del Reino Unido antes del referéndum sobre su salida de la UE. En el consejo europeo de 18-19 febrero de 2016, los Veintisiete, tratando de facilitar la permanencia británica en la UE, aceptaron entre otras cosas liberar al Reino Unido de su compromiso con la finalidad última de la integración: “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

Por grave que fuese esto, afectaba a un único Estado (si bien es cierto que creaba un peligroso precedente), pero lo peor era que el Reino Unido obtuvo, y los otros veintisiete gobiernos aceptaron, que la idea de distintos grupos de países haciendo distintas cosas, pasaba a ser un elemento natural del proceso de integración. Estas ideas discutidas entre los líderes políticos han ido siendo teorizadas y justificadas por algunos académicos, articulando un discurso que resquebraja completamente el espíritu inicial de la integración (Bellamy y Kröger, 2017; Wahl, 2017), tanto por lo que respecta a sus objetivos humanistas como a su vocación federal.

Es cierto que en junio de 2015 se publicó el conocido como informe de los cinco presidentes, que intentaba dar respuesta a esta deriva proponiendo una ambiciosa agenda de reformas, si bien se centraba únicamente en la Unión Económica y Monetaria. No obstante, como se ha visto, y pese a que fue bien recibida por varios gobiernos, no desplegó apenas efectos en el contexto del referéndum del Brexit.

3. LA RESPUESTA FEDERALISTA: EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL CIERRE DE FILAS DE LA UE

El debate había dejado de ser técnico para pasar a ser político, y la crisis era ya claramente existencial. En 2014, el influyente George Soros publicó un libro titulado *La tragedia de la Unión Europea: ¿desintegración o renacimiento?* No fue el único caso. Pareció iniciarse un “giro hacia la desintegración” en muchos trabajos sobre el proceso de integración. A finales de 2016 había estudios señalando que desde finales de los años 90, cuando se creó la moneda única, habían aumentado las desigualdades entre los países periféricos y los centrales. Y se avisaba que esta divergencia, al reducir los beneficios de participar en la Unión monetaria, podría ponerla en peligro (De Santis y Cesaroni, 2016).

En este punto fue cuando el Parlamento Europeo consideró que la situación era ya insostenible y comenzó a articular una respuesta contundente, una auténtica rebelión contra esta deriva del proceso de integración. Considerando valioso el Informe de los cinco presidentes, pero entendiendo que no era suficiente, se inició un proceso de reflexión sobre el conjunto del sistema institucional de la UE. El 20 de diciembre de 2016 se aprobó un Informe sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE, cuyo ponente fue Guy Verhofstadt. Este Informe, prácticamente sin modificaciones, sería aprobado como una de las tres resoluciones que el Parlamento Europeo aprobó en sesión plenaria el 16 de febrero de 2017.

Por su importancia, ya que expresa la mayoría política del Parlamento Europeo y claramente influyó en la redacción del Libro Blanco de la Comisión del 1 de marzo de 2017, transcribimos a continuación algunos de sus principales puntos. En nuestra opinión, este texto constituye, además de ser –junto con el de la Comisión que fue hecho público con ocasión del discurso del presidente Juncker en septiembre de 2017– el documento más elaborado que circula hasta la fecha sobre el futuro de Europa, el que mejor ha desarrollado un planteamiento abiertamente político y en clave federal. Constituye un sexto escenario que se suma a los cinco que se sugerían en el Libro Blanco y que, a diferencia de la posición del presidente de la Comisión, plantea abiertamente la necesidad de abordar una reforma ambiciosa de los tratados.

a) Informe del Parlamento Europeo sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE (ponente: Verhofstadt; 20-12-2016)

La Unión Europea afronta una crisis compleja (la denominada *poli-crisis*) que requiere de *soluciones que no pueden ser alcanzadas ni mediante los instrumentos que ofrecen los*

actuales tratados ni por los Estados miembros individualmente. Por ello, se exige una acción conjunta de los Estados europeos, lo que requiere una *reforma de los tratados*. (A-C)

Además, la UE se encuentra limitada en su efectividad debido a la constante necesidad de lograr la unanimidad y a la ausencia de una autoridad ejecutiva con credibilidad y plena legitimidad democrática y competencia para implementar acciones efectivas (D)

La ausencia de una visión común de los Estados sobre el futuro de nuestro continente ha generado un elevado euroescepticismo y está conduciendo a un retorno del nacionalismo de Estado, lo que amenaza el futuro de la Unión e incluso su desintegración (F)

Debe acabarse con la idea de “Europa a la carta”, racionalizar la diferenciación eliminando o reduciendo drásticamente la práctica de opt-outs, excepciones y opcionalidad de diversas cláusulas de los tratados para los Estados individuales en el derecho primario comunitario (euro, Schengen, etc.). Se ha abusado del intergubernamentalismo y de unos mecanismos de derecho derivado pensados para ayudar a la integración y abiertos a todos, que se han generalizado y usado para frenar o dividir el proceso de integración. (G-L)

Debe ser preservado el *marco institucional único* como medio de alcanzar los objetivos comunes de la Unión y garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos y estados miembros.

No se entiende la reducción del presupuesto comunitario en tiempos en los que es necesario un mayor esfuerzo presupuestario para asistir a los refugiados, estimular el crecimiento económico y reforzar la cohesión. (R)

Teniendo todo esto en cuenta, el Parlamento considera que el tiempo de la gestión de crisis mediante decisiones *ad hoc* e incrementalistas ha pasado. *Debe reflexionarse a fondo sobre el horizonte de la integración, teniendo en cuenta el plano estratégico del medio y largo plazo.* Mientras esto se produce, debe desarrollarse en esa dirección de profundizar la integración todo el potencial (infrautilizado) de los vigentes tratados. (1)

Debe convocarse una convención inclusiva que cuente con la participación de representantes de los parlamentos estatales, gobiernos de los estados, comisión, parlamento europeo, CES y CdR, así como abierto a la participación de los ciudadanos europeos y de la sociedad civil. (5)

Considera *esencial reafirmar la misión de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”* (art. 1 TEU). (8)

La negociación del Brexit no puede cuestionar el modelo constitucional comunitario, ni la interrelación entre las cuatro libertades y el estado de derecho garantizado por la corte de Justicia. (14)

Hay una honda preocupación por las crecientes desigualdades económicas y sociales, por lo que el Parlamento Europeo considera que es necesario que la política común fiscal y económica debería ser compartida entre la Unión y los Estados (16)

Necesidad de un *código de convergencia*, un acto legal bajo el procedimiento legal ordinario, estableciendo objetivos concretos en impuestos, movilidad laboral, inversiones, cohesión social, pensiones, etc. (21)

Necesidad de alcanzar una *unión bancaria y una unión de capitales con un calendario concreto* (28), una unión energética (30), creación de una especie de FBI europeo con control del PE dada la probada incapacidad de garantizar la seguridad con una competencia exclusiva de los Estados (33-34), avanzar hacia una política exterior y de seguridad común (35), así como una unión de defensa europea (38), oficina de inteligencia europea (40)

El Parlamento sugiere toda una batería de modificaciones institucionales en clave federalista, como la creación de un Consejo de la UE en el que las actuales configuraciones se reconvertirían en órganos preparatorios similares a los comités del Parlamento, etc. Y se compromete a participar en un proceso constituyente europeo con un documento del que éste es sólo un primer esbozo. (85)

El informe incluye, además de algunas opiniones minoritarias contrarias al mismo, la opinión del Comité de Presupuestos, señalando la insuficiencia del techo de gasto del 1% del PIB y la necesidad de que la Unión se dote de un sistema mejorado de recursos propios genuinos (esta opinión fue aprobada en dicho comité el 28 de septiembre de 2016 por 27 votos a favor, 7 en contra y una abstención)

b) Declaración de Roma (25 marzo 2017)

El 25 de marzo de 2017, con ocasión del sesenta aniversario de los Tratados de Roma, los dirigentes de los veintisiete Estados miembros junto con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, realizaron una importante declaración política: “Nosotros, los dirigentes de veintisiete Estados miembros y de las instituciones de la UE, nos sentimos orgullosos de los logros de la Unión Europea: la construcción de la unidad europea es un empeño valiente y de amplia perspectiva”.

En un acto solemne, mostraron su determinación de avanzar unidos en la integración europea:

“Vamos a hacer a la Unión Europea más fuerte y más resiliente, mediante *una unidad y una solidaridad aún mayores entre nosotros* y el respeto de las normas comunes. La unidad es una necesidad y *nuestra libre elección*. A nuestros países, tomados uno a uno, la dinámica mundial los condenaría a la marginación: permanecer unidos es nuestra mejor posibilidad de influir en ella y de defender nuestros intereses y valores comunes. *Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección*, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los tratados y

manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante. Nuestra unión es indivisa e indivisible.”

“Queremos una Unión que siga estando abierta a los países europeos que respeten *nuestros valores* y se comprometan a promoverlos.”

En la Declaración, los líderes de los 27 Estados de la UE (ya sin el Reino Unido) no se quedan en enfatizar su unidad, sino que avanzan propuestas concretas que suponen el núcleo de un programa político (Programa de Roma):

- 1) Una Europa segura y protegida: ...circular libremente, donde nuestras fronteras exteriores estén protegidas, con una política migratoria eficaz, responsable y sostenible...luchar contra el terrorismo...
- 2) Una Europa próspera y sostenible: ...un mercado único fuerte, conectado y en expansión, que asuma la transformación tecnológica, y una moneda única, estable y aún más fuerte...PYME...inversión, las reformas estructurales y el esfuerzo por culminar la UEM; una Unión en la que las economías converjan
- 3) Una Europa social: ...cohesión y convergencia... una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales...
- 4) Una Europa fuerte en la escena mundial: asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la OTAN...

“Prometemos escuchar y responder a las preocupaciones expresadas por nuestros ciudadanos y cooperaremos con nuestros parlamentos nacionales. Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal, tanto entre los Estados miembros como entre éstos y las instituciones de la UE, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Dejaremos el margen de maniobra necesario a los distintos niveles para reforzar el potencial de innovación y crecimiento de Europa. Queremos una Unión grande para las grandes cuestiones y pequeña para las pequeñas. Promoveremos un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución.”

“Para nuestra fortuna, estamos unidos. *Europa es nuestro futuro común.*”

La Declaración de Roma le da la vuelta al Brexit: “La unidad es una necesidad y *nuestra libre elección*”. Del mismo modo que en el caso del matrimonio, el derecho de divorcio no significa tener que divorciarse, sino que constituye el fundamento que le da valor al compromiso. Somos veintisiete Estados que, pudiendo estar fuera (como los británicos) *queremos estar dentro*. La Unión es política ante todo porque es un pacto libremente elegido.

En este sentido, la cláusula de salida (el artículo 50 del Tratado de funcionamiento de la UE) constituye un valor central del edificio político europeo, es la prueba de la libre adhesión de sus miembros, explicita la democracia intergeneracional y constituye la última garantía de la existencia de los sujetos políticos estatales. A diferencia de los Estados Unidos de América, que eliminaron la opción implícita de salida por la vía de los hechos en su guerra civil, Europa explicita el derecho de las partes a abandonar la empresa común si así lo quieren los ciudadanos de un Estado. La cláusula de salida supone, de este modo, un principio angular de la democracia plurinacional de la Unión.

c) El Libro Blanco de la Comisión y la posición del presidente Juncker

El Libro Blanco (1 de marzo de 2017) consta de un prólogo explicando el sentido de este documento, un diagnóstico sobre el actual momento de la integración, cinco escenarios posibles y un calendario.

El Libro Blanco inicia un debate sobre el futuro de Europa. El prólogo del presidente Juncker es claro al respecto: “Queremos poner en marcha un proceso en el que Europa decida su camino. Queremos definir los retos y las oportunidades que nos esperan y exponer las opciones de que disponemos para responder colectivamente”. Así, no se apuesta por un modelo o fórmula concreta, como en ocasiones anteriores (Libro Blanco de Delors: Crecimiento, competitividad, empleo, 1993), sino que se esbozan cinco escenarios distintos. En cada uno de ellos se aventuran algunos rasgos centrales en un hipotético horizonte del año 2025.

Pero el Libro Blanco, antes de los cinco escenarios, ofrece un texto con un *diagnóstico* en el que recuerda que el inicio de la integración comienza con la visión de Spinelli y Rossi en su Manifiesto de Ventotene, y que el último hito ha sido la declaración conjunta de la Unión en el sesenta aniversario de los tratados de Roma. También señala que “el punto de partida para cada uno de los escenarios es que los 27 Estados miembros avancen juntos como Unión”. Aquí hay una toma de posición.

Desde estas premisas, el documento de la Comisión analiza los diversos factores que condicionan el futuro de Europa, desde la progresiva reducción de su peso económico en el mundo, la salida a la larga crisis, el empeoramiento de las perspectivas de vida de los jóvenes, el envejecimiento de la población o las nuevas y crecientes amenazas a nuestra seguridad.

La Comisión reconoce que el apoyo ciudadano al proyecto europeo, si bien sigue siendo alto, ya no es incondicional, y menciona la creciente desafección (compartida con los sistemas políticos estatales). Identifica como un factor importante el “desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE de colmarlas” (p. 12).

Se contemplan al menos cinco escenarios relevantes: 1) Seguir igual; 2) Sólo el mercado único; 3) Los que desean hacer más, hacen más; 4) Hacer menos pero de forma más eficiente; 5) Hacer mucho más conjuntamente.

La Comisión presenta, en cada uno de ellos, diversas ventajas e inconvenientes. Pero una lectura atenta deja claro que *la Comisión entiende que los escenarios que apuntan a una mayor integración ofrecen más ventajas*. De hecho, el único inconveniente del quinto escenario es “el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales”. Aunque esto no tendría por qué suceder si el avance se produce de forma democrática, tras un debate público amplio e inclusivo.

El tercer escenario, que la prensa ha considerado el más probable, es valorado por la Comisión en un doble sentido. Por un lado, entiende que este escenario comenzaría a cerrar la brecha entre las expectativas y los resultados, pero sólo en aquellos países que decidan hacer más; por otro lado, los derechos de los ciudadanos comenzarían a variar en función del Estado al que pertenezcan. No parece que esto sea el escenario ideal de la Comisión. A lo sumo parece un plan B si falla la primera opción (el quinto escenario).

El calendario: tras la publicación de los diversos documentos de reflexión sobre diversos temas concretos (globalización, asuntos sociales, defensa, etc.), la Comisión explicitó su propuesta en septiembre y se espera que el Consejo tomará las primeras decisiones sobre el rumbo a seguir en diciembre de 2017. Todo ello en el horizonte de concretar el camino antes de las elecciones al parlamento europeo en 2019.

Estos trabajos fueron completados con el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker el 13 de septiembre de 2017, donde fijó su posición política de forma nítida y ambiciosa. En particular destaca su idea de que los 27 Estados formen parte del euro, y ofrece toda la ayuda de la Comisión para facilitar el acceso a los que presentan más problemas. También propone la creación de un ministro europeo de finanzas, una legislación sobre condiciones comunes laborales en toda Europa, etc. Sin embargo, considera que estos avances podrían hacerse sin necesidad de abrir la siempre compleja reforma de los tratados.

Es relevante el hecho de esta ambición política de la comisión, después de varios mandatos de perfil más bajo. Las razones que explican este cambio son, además de la gravedad de la situación, en particular tras el Brexit y en el marco de un cierre de filas de los restantes 27 Estados, el hecho que Juncker ha sido el primer presidente de la Comisión elegido entre los candidatos de las elecciones al Parlamento Europeo. Además, tiene una larga experiencia política al más alto nivel, y dirige la primera Comisión que opera en dos niveles, en la que ocho vicepresidentes supervisan el trabajo de otros veinte comisarios. Por último, durante el proceso de su elección, el mismo Juncker avisó que ésta sería una Comisión “política” (Peterson, 2017).

4. REFLEXIÓN FINAL

En la actualidad estamos inmersos en un debate sobre el futuro de Europa, iniciado en marzo de 2017 por la Comisión Europea, a petición del Parlamento Europeo, en el que se contemplan diversas opciones: desde renacionalizar algunas políticas o reducir la integración a las cuatro libertades, hasta escenarios más ambiciosos de carácter federal.

Viendo la pluralidad de ideas sobre la integración europea, incluyendo el debate sobre su propia finalidad última, se puede comprender la integración europea como el resultado de la lucha entre distintos proyectos hegemónicos rivales (Bulmer y Joseph, 2016). Este debate se sitúa dentro de una tendencia general de construcción de grandes regiones vinculadas a la construcción de grandes mercados mundiales, que constituye una característica central del actual sistema internacional (Molano-Cruz, 2017)³.

Recientemente se ha mostrado que la actitud hacia la construcción europea no está influida sólo por la ideología partidista, presiones electorales o consideraciones económicas, sino también de forma apreciable por las creencias sobre política exterior, la idea de soberanía y sobre cómo opera la política internacional (Bayram, 2017).

Pero, sin duda, un factor central en el debate actual ha sido el impacto de la larga crisis. La Unión Europea ha ido dotándose de diversos instrumentos y políticas para enfrentar las consecuencias de la crisis. El problema es que esas nuevas medidas, que afectan al corazón del poder económico de los Estados, requieren nuevas formas de legitimidad, pero a la vez están vinculadas de forma importante a la identidad nacional (Nicoli, 2017), en ausencia de una identidad política europea alternativa.

En otras palabras, el método clásico de legitimarse de forma funcional, en base a resultados y contando con un consenso permisivo tanto de los gobiernos y parlamentos como de la opinión pública, ya no es viable. Tanto porque la unión comienza a hacer cosas nuevas (unión bancaria, incipiente integración fiscal, etc.) como por la creciente oposición política desde diversos partidos políticos y sectores sociales, es necesario un enfoque político, sujeto al escrutinio y al debate público, y del que puedan salir medidas políticas que reencaucen el proceso de integración. Sin embargo, como señala certeramente Francesco Nicoli, la UE se enfrenta a un dilema cuya solución no puede reducirse simplemente a democratizarse. El problema es que se encuentra atrapada en un callejón entre la política y la legitimidad, porque no se puede escapar a la decisión para avanzar hacia la integración fiscal (o la desintegración monetaria), pero ello transformará la eurozona en una comunidad política redistributiva. Con todo lo que ello conlleva. Es una decisión eminentemente política.

³ Si bien es cierto que para que se avance hacia la supranacionalidad efectiva son necesarias diversas condiciones como determinado desarrollo institucional, voluntad política, aceptación por parte de jueces nacionales, intelectuales, asociaciones de la sociedad civil, etc. (Caserta, 2017). Esto es lo que convierte al caso europeo en único.

De esta forma, la crisis, con todo su impacto económico-social junto con las medidas tomadas en el ámbito de la Unión Europea para contrarrestarla, ha servido para politizar la integración europea y convertirla en un segundo eje central de la política, junto con el clásico izquierda-derecha (Otjes y Katsanidou, 2017). Esto se ha visto de forma muy clara, y hasta sorprendente, en las últimas elecciones presidenciales francesas (Schön-Quinlivan, 2017).

Por todo ello, ya no es posible avanzar en la reconfiguración de la gobernanza económica neoliberal mediante lo que el anterior presidente de la Comisión, Manuel Barroso, llamó una “revolución silenciosa” para construir un “nuevo gobierno económico”. Incluso con la mejor de las intenciones, para gestionar mejor las crisis futuras y ofrecer mejores alternativas, ya no se puede avanzar de forma *silenciosa*. La integración europea se ha politizado y es bueno que haya sido así. Ahora los ciudadanos se interesan por ella, saben que les afecta y quieren ser escuchados en el proceso de su diseño futuro. Así, el debate clásico entre supranacionalidad o intergubernamentalismo habría dado paso al debate sobre la legitimidad y la rendición de cuentas de las instituciones de la UE.⁴

Se trata de un debate profundo y complejo, pero del que se pueden señalar brevemente dos características importantes. Por un lado, sólo tiene sentido hablar de déficit democrático o problemas de legitimidad si se acepta que estamos ante algo que trasciende con mucho el mercado. Por otro lado, muchos de los argumentos críticos respecto a la legitimidad o calidad democrática de la UE (pero no todos, ver: Filibi, 2014), en realidad se sustentan en la comparación con las democracias estatales, lo que supone una incorrecta comprensión de la naturaleza y la complejidad de la *polity* europea (Innerarity, 2017).

Al margen de estas consideraciones, no puede ocultarse el hecho de que una buena parte de las clases dirigentes apoyan la integración europea y están unidas bajo un relativo consenso (Gill, 2017), sobre todo por lo que respecta a que Europa es la escala adecuada de la cooperación, en buena medida aún respecto a las políticas neoliberales y también respecto a querer mantener el papel dominante del Estado (que controlan). También es obviamente cierto que en el proceso de integración hay ganadores y perdedores, sectores económicos y clases sociales más o menos beneficiadas por el proceso de integración: y por eso debe haber mecanismos de redistribución en serio. Pero los perdedores se encuentran divididos por las fronteras nacionales y muchos creen, o al menos en un primer momento se están sintiendo tentados de creer, que la solución consiste en volver a refugiarse en la escala del Estado-nación. Esto explica que las transformaciones de los Estados periféricos del sur y este de Europa debidas a la integración europea, que han condicionado extraordinariamente su capacidad política y económica (Bruszt y Vukov, 2017), sean usadas como argumento por los partidos euroescépticos en contra

⁴ Las primeras versiones de la crítica basada en el déficit democrático de las instituciones comunitarias se remontan a principios de los años 80, antes incluso de que entrase en vigor el Acta Única Europea (Arregui, 2012:86).

de la integración. Sin embargo, no debería olvidarse que *si la integración comenzó fue precisamente porque el Estado no era capaz de afrontar con éxito* los retos de seguridad, escala económica y presencia en el mundo de la posguerra mundial.

Mario Telò (2017) analiza la evolución de la legitimidad política de la Unión y se detiene en tres modelos sucesivos: primero, un movimiento político transnacional que perseguía una constitución federal europea; luego, se produjo un momento constitucional (2001-2005) en el que se vieron los límites de la democracia supranacional hasta hacerlo fracasar; y finalmente se giró hacia un proceso de constitucionalización mediante la progresiva revisión de los tratados. Así, en los últimos años la legitimidad de la UE ha sido mixta: legitimidad (input) –mediante el Parlamento Europeo y los parlamentos estatales, la representación de los gobiernos estatales en el Consejo, diálogo social y cierta democracia participativa–, legitimidad (output) en base a resultados, y estado de derecho. Pero este modelo es precisamente lo que actualmente se pone en cuestión.

Telò sugiere que las múltiples crisis de la UE parecen dejar abiertos tres escenarios: “una poco probable reedición del sueño federal; la transformación de la UE en un ‘imperio’ con uno o varios países hegemónicos; o el refuerzo de la gobernanza informal e inclusiva en la línea que se inauguró con el Tratado de Lisboa.” En su opinión, un refuerzo mixto, pero principalmente intergubernamental de la gobernanza (económica) es el camino más probable y realista para salir de la crisis y avanzar hacia una unión más política (Telò, 2017).

Muchos analistas comparten en lo fundamental esta visión, que vendría a ser el tercer escenario del Libro Blanco de la Comisión. Sin embargo, no son pocos quienes temen ese camino hacia el imperio controlado por Alemania, sobre todo después de la salida del contrapeso clásico (Reino Unido), y con una Francia que llevaba años sin mostrar una capacidad efectiva de equilibrar el peso de Alemania. Y tampoco los federalistas renuncian a dar la batalla, como demuestra la potente batería de propuestas del Parlamento que, en la actualidad, está liderando la posición más ambiciosa para avanzar hacia una Unión más política y con un horizonte federal. Lo único en lo que casi todos están de acuerdo es en que este debate es central y no puede ser retrasado por más tiempo.

REFERENCIAS

- Aldecoa, Francisco (2017). *El Proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. Madrid, EMSE EDAPP.
- Andréany, Gilles (2002). *What future for federalism?* London, Centre for European Reforms Essays.
- Arregui, Javier (2012), “Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 46, 85-112.

- Bayram, Burcu (2017), “Cues for integration: Foreign policy beliefs and German parliamentarians’ support for European integration”, *German Politics and Society*, Vol. 35, No. 1, 19-41.
- Bellamy, Richard y Kröger, Sandra (2017), “A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 5, 625-639.
- Bicquelet, A. y Addison, H. (2017), “How to refuse a vote on the EU? The case against the referendum in the House of Commons (1974-2010)”, *Quality and Quantity*, Vol. 51, No. 1, 2141-2162.
- Bulmer, S y Joseph, J (2016), “European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics”, *European Journal of International Relations*, Vol. 22, No. 4, 725-748.
- Brunkhorst, Hauke (2016), “European constitutionalization between capitalism and democracy”, *Constellations*, Vol. 23, No. 1, 15-26.
- Bruszt, L. y Vukov, V. (2017), “Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe”, *West European Politics*, Vol. 40, No. 4, 663-687.
- Caserta, S. (2017), “Regional integration through law and International Courts – The interplay between de jure and de facto supranationality in Central America and the Caribbean”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, 579-601.
- Davis, Richard (2013), “The geometry of Churchill’s ‘Three Majestic Circles’: Keystone of British foreign policy or *trompe l’oeil*?”, en: Torrent, Mélanie y Sanderson, Claire (eds). *Challenges to British power status: Foreign policy and diplomacy in the 20th century*. Brussels, Peter Lang, 79-92.
- De Santis, Roberta y Cesaroni, Tatiana (2016), “Current account ‘core-periphery dualism’ in the EMU”, *World Economy*, Vol. 39, No. 10, 1514-1538.
- Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibersitatea.
- Filibi, Igor (2014), “La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 50, 19-50.
- Gill, Stephen (2017), “Transnational class formations, European crisis and the silent revolution”, *Critical Sociology*, Vol. 43, No. 4-5, 635-651.
- Innerarity, Daniel (2017). *La democracia en Europa*. Barcelona, Galaxia Gutemberg.
- Mascherpa, Gabriele Felice (2011), “Il Piano Briand di ‘Unione federale europea’ ”, *Il Federalista*, Vol. LIII, No. 1. Acceso: 8 octubre 2011 [http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=610&lang=en]
- Molano-Cruz, Giovanni (2017), “La construcción de un mundo de regiones”, *Revista de Estudios Sociales*, nº 61, 14-27.
- Nicoli, Francesco (2017), “Democratic legitimacy in the era of fiscal integration”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 4, 389-404.
- Otjes, S. y Katsanidou, A. (2017), “Beyond Kriesiland: EU integration as a super issue after the Eurocrisis”, *European Journal of Political Research*, Vol. 56, No. 2, 301-319.

- Peterson, John (2017), “Juncker’s political European Commission and an EU in crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 2, 349-367.
- Schön-Quinlivan, E. (2017), “The elephant in the room no more: Europe as a structuring cleavage in the 2017 presidential election”, *French Politics*, Vol. 15, No. 3, 290-302.
- Soros, George (2014). *The tragedy of the European Union: Disintegration or revival?* New York, Public Affairs.
- Telò, Mario (2017), “The EU from a constitutional project to a process of constitutionalization”, *European Politics and Society*, Vol. 18, No. 3, 301-317.
- Wahl, Peter (2017), “Between Eurotopia and nationalism: A third way for the future of the EU”, *Globalizations*, Vol. 14, No. 1, 157-163.