

LA UNIÓN EUROPEA DE 2010: DESAFÍOS Y DILEMAS POLÍTICOS

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no atraviesa su mejor momento. La crisis económica ha llevado sobre todo hacia un repliegue de emergencia hacia lo estatal, como si no nos gobernásemos en buena medida desde Bruselas. A la larga, esta desconfianza puede resultar en un anquilosamiento de las instituciones. La negativa a aprovechar a fondo el sistema comunitario está sin duda relacionada con el hecho de que, cuando se estaba saliendo de unos años difíciles, marcados por el fracaso de la Constitución y la adaptación a una Europa más compleja, compuesta por 27 Estados miembros, ha aparecido la mayor crisis económica de los últimos cincuenta años.

Pero la tormenta perfecta ha puesto de relieve sobre todo la ausencia de líderes europeos capaces de relanzar el proyecto de integración, haciéndolo atractivo y adaptándolo a los desafíos de nuestro tiempo, muchos de los cuales están relacionados con la capacidad de la Unión de convertirse en un actor global.

Esta reflexión analiza el actual momento político de la UE, al comienzo de una nueva legislatura y pendiente de la entrada en vigor y puesta en

José M^a de Areilza Carvajal, titular de la Cátedra Jean Monnet-Instituto de Empresa y decano de IE Law School

marcha del Tratado de Lisboa. Parte de un análisis de las principales agendas nacionales sobre Europa y del debilitamiento de la visión estratégica franco-alemana, para presentar los principales rasgos e interrogantes que suscita el contenido del nuevo Tratado. Después propone tres dilemas conectados entre sí, y de no fácil resolución, a los que se enfrentarán los dirigentes europeos en los próximos años, una vez que en la nueva etapa post-Lisboa decidan hacer frente a desafíos como los de las reformas económicas, la energía, la inmigración, la seguridad y la defensa.

2. LÍDERES EUROPEOS Y PROYECTO EUROPEO

Los análisis intergubernamentales sobre la marcha de la Unión son siempre incompletos. La Unión Europea de 2009 no puede ser analizada sólo desde esta perspectiva basada en actores nacionales. Sus instituciones supranacionales (Comisión Europea y Parlamento Europeo) tienen capacidad propia para impulsar proyectos, determinar la agenda política en muchos asuntos y desarrollar en distintas direcciones y no pocos ámbitos el proceso de integración. El Consejo de Ministros de la UE además ya no es un órgano estrictamente intergubernamental, por la alta periodicidad de sus reuniones y porque en la mayoría de las áreas económicas y sociales sobre las que decide lo hace con arreglo a una fórmula de mayoría cualificada que diluye el poder individual de cada Gobierno sobre esta institución europea. El cada vez más visible Consejo Europeo carece de capacidad de planificación propia y no participa en la ejecución de la mayoría de sus decisiones

Sin embargo, cualquier estudio sobre la política europea actual debe examinar las agendas nacionales sobre la UE y la capacidad de los presidentes y jefes de Gobierno nacionales de formular proyectos europeos y liderarlos. Sobre todo si tenemos en cuenta que desde 1994 la Comisión Europea ha ido adquiriendo cada vez más poder pero ha estado dirigida por líderes débiles desde un punto de vista de sus ambiciones europeas y su capacidad de plasmarlas en resultados. En un proceso paralelo, el Parlamento Europeo también ha visto cómo se acrecentaba su poder legislativo y político en los últimos veinte años, pero no ha emergido como una

cámara con legitimidad social muy desarrollada, capacidad de propuesta y guiada por visiones del bien común europeo capaces de prevalecer sobre los intereses nacionales o los llamados intereses especiales o sectoriales.

Por todo ello, es necesario prestar atención a las principales agendas nacionales sobre la UE en 2009. Éstas conforman un panorama poco alentador. Las complicaciones de la actual Unión de 27 no sólo se deben a su tamaño y complejidad y al escaso europeísmo de algunos de los nuevos Estados miembros. También entre los Gobiernos de los países más poblados se ha instalado un cierto desapego al proceso de integración, demasiado rotundo para que sea sano. Los Gobiernos de los tres principales Estados miembros practican distintas versiones de euroescepticismo (Reino Unido, Francia y Alemania) y los Ejecutivos de los tres siguientes (Italia, Polonia y España) están en buena medida ausentes de los principales debates europeos.

El euroescepticismo del Reino Unido no es nada nuevo. Esta actitud ha dominado la clase política británica y los medios de comunicación desde los orígenes de las Comunidades Europeas en los años cincuenta. Incluso Tony Blair, el primer ministro que mejor ha entendido la Unión Europea y que intentó liderarla en ámbitos como las reformas económicas, la ampliación al Este o la seguridad y la defensa, no fue capaz de ganar la batalla a la parte más irracional del sentimiento euroescéptico. Por ello mantuvo al Reino Unido fuera del euro, no sólo por razones económicas sino también de cálculo político a corto plazo. Además, no impulsó la regulación financiera paneuropea que ahora parece tan necesaria y se esforzó por restar poder a la Comisión Europea. En las negociaciones de las distintas reformas de los Tratados y de la financiación europea, mantuvo una posición estrictamente defensiva que mermó su capital político en la UE.

A pesar de la crisis económica actual y el preocupante endeudamiento público y privado de los británicos, la solución de más gobierno económico europeo tampoco les resulta atractiva y parece que prefieren seguir actuando en el mercado global sin reforzar antes la proyección exterior de la UE. La previsible llegada al poder del líder conservador, David Cameron, irá además acompañada de una nueva oleada de retórica euroescép-

tica. Su promesa de someter a referéndum el Tratado de Lisboa pero sólo si no ha entrado en vigor es una buena muestra de grandilocuencia anti-europea y táctica electoral.

El caso del euroescepticismo francés es más reciente. Francia ha sido con Alemania el país central en la construcción europea y ha dado ejemplo de cómo compatibilizar intereses nacionales y europeos. Sin embargo, con la unificación alemana y la ampliación al Este de la UE por un lado y la globalización de los mercados por otro, la posición de Francia en la UE se ha complicado. Desde mediados de los noventa, los franceses han abanderado la idea de los núcleos duros dentro de la Unión –muy difícil de poner en práctica en todo lo que tiene que ver con el mercado interior y las políticas comunes– y han visto a la UE ampliada como incapaz de combatir lo que entienden como efectos negativos de la globalización. Al final del mandato del presidente Chirac, el Gobierno francés hizo circular la expresión “fatiga de la ampliación” y equiparó como males semejantes el ingreso de nuevos Estados miembros y la necesidad de que las empresas europeas tuviesen que competir globalmente.

La llegada del presidente Sarkozy al poder, con su agenda reformista y su atlantismo decidido, fue esperanzadora para el centro-derecha europeo, hasta que enseguida demostró que era sobre todo un nacionalista francés, muy dado al proteccionismo y al intervencionismo, y que no tenía una visión europea atractiva que ofrecer a sus socios. Con la excepción de su semestre europeo de presidencia de la UE en la segunda mitad de 2008, en el que tuvo una destacada actuación en la relación con Rusia y en asuntos de inmigración, Sarkozy ha mantenido actitudes muy críticas hacia Bruselas, bien ejemplificadas en la relación turbulenta con la Comisión de Barroso. De algún modo, en la UE Francia está más cerca hoy del Reino Unido que antes por sus posiciones euroescépticas, a pesar de la posible recuperación económica del país en 2010 y de la apuesta de Nicolas Sarkozy por influir en el reforzamiento del gobierno económico de la UE.

Tras la ampliación al Este de la UE, el Gobierno de Berlín ha dejado de ser la sufrida locomotora europea que conocíamos. Algunos ejemplos son su política energética unilateral, en la que no hay apenas concertación con

los socios europeos, la relación ruso-alemana al margen de los intereses generales de la Unión, estrechamente vinculada a los mencionados asuntos energéticos, las reticencias a planes europeos para ayudar a los países del Este endeudados en euros o la determinación por conseguir como sea el nuevo reparto de votos en el Consejo de Ministros propuesto por la Constitución europea, tan favorable a Alemania, reempaquetado sin guardar mucho las formas en el Tratado de Lisboa.

La canciller Angela Merkel defendió durante el poco aleccionador rescate constitucional entre 2005 y 2007 que las normas sobre instituciones no eran negociables, porque consagran un estatus privilegiado para su país en el Consejo de Ministros de la UE, al hacer valer de modo proporcional el peso de la población para calcular el reparto de votos. Dicha apuesta alemana por tener más voz en Bruselas estaba matizada por el hecho de que la coalición de Gobierno se sentía unida por un cierto euroescepticismo. El pensamiento dominante en Berlín es que el reforzamiento de la política económica de la UE, una vez fracasada la Agenda de Lisboa, no es un factor esencial en las recuperaciones económicas. Más bien al contrario, la política europea es percibida con frecuencia como un gasto público adicional sin retornos claros.

Otro asunto esencial para Angela Merkel es el futuro de las ampliaciones. Está dispuesta a abrir la puerta a Croacia y poco a poco a los demás Estados de los Balcanes, pero piensa que con Turquía sólo cabe negociar un acuerdo de “cooperación privilegiada”, que proteja la idea original del Tratado de Roma, deje a los turcos fuera y consagre una relación estrecha económica y en temas de defensa. Se trataría de encontrar una “tercera vía”, entre ser o no ser socio, con menores cesiones de soberanía para Ankara y menores riesgos para los actuales Estados miembros.

La canciller ha sido muy crítica con el papel de los bancos centrales en la crisis financiera y económica y ha querido mostrar en público su preocupación por la política monetaria laxa que se ha practicado desde Washington, Londres o incluso Frankfurt, que podría no arreglar nada y originar un problema futuro de inflación descontrolada. Sus palabras, por supuesto, están relacionadas con el temor histórico de su país a la hipe-

rinflación. Pero estas declaraciones ilustran algo más profundo: los dirigentes alemanes ya no entienden la Unión Europea como una finalidad en sí misma sino como un instrumento útil y opcional en la gestión de los intereses nacionales, es decir, no de todos ellos.

La tendencia euroescéptica tanto francesa como alemana ha debilitado enormemente el histórico tándem que animaba y dinamizaba la integración. Es cierto que Francia y Alemania suscribieron en el otoño de 2002 un pacto político para renovar su asociación estrecha en cuestiones europeas. El acuerdo estaba basado en el objetivo de mantener su statu quo político en la UE antes de la ampliación. París aceptaba las reclamaciones de Berlín de tener más peso en el Consejo de Ministros de la UE y romper la paridad con Francia y a cambio obtenía la batuta de las relaciones exteriores del tándem, lo que llevó a ambos Gobiernos en el contexto del conflicto de Iraq a tratar de hacer de contrapeso a EE.UU. Pero este pacto era sobre todo defensivo y se ha debilitado por completo a medida que Iraq ha quedado atrás, ha empezado a funcionar la Europa de 27 socios y ha habido un recambio de líderes en Washington, París y Berlín.

Hoy la relación París-Berlín ya no es lo que era. Ha pasado de ser el eje que soportaba todas las grandes propuestas para hacer avanzar la integración económica y política, a convertirse en una relación complicada y a veces un poco forzada. Ya no es un pacto entre iguales que identifica intereses a largo plazo y busca generar ideas atractivas para todos. La Alemania actual es un país que participa en la integración a regañadientes y desde luego sin esa carga de idealismo y de servicio a la causa europea que le ha caracterizado durante tanto tiempo -probablemente las mejores décadas de su historia. Francia ha quedado algo arrinconada con la ampliación al Este y tras el fracaso de Jacques Chirac en su intento por liderar un polo de poder alternativo a EE.UU. Tanto Angela Merkel como Nicolas Sarkozy han demostrado más atlantismo pero menos europeísmo que sus antecesores en estos últimos años. Difieren seriamente en cuestiones tan importantes como el gobierno del euro y la independencia del Banco Central Europeo, el impulso de la UE del sistema de comercio internacional, la configuración de la iniciativa de Unión por el Mediterráneo o el desarrollo de la política exterior europea.

La canciller cree más en las recetas nacionales ante la crisis, que de hecho empiezan a funcionar en Alemania. El “hiperlíder” francés se inclina con demasiada frecuencia hacia una agenda proteccionista y nacionalista de la que se sentiría orgulloso el general De Gaulle, si no fuese por las formas.

Unos días antes de las elecciones europeas de junio de 2009 estos dos líderes publicaron un artículo conjunto en la prensa de sus países en el que implícitamente criticaban a la Comisión por hacer su trabajo y por defender los principios de los Tratados en la situación actual. Una vez ha pasado el período electoral, la tentación populista de echarle la culpa a las instituciones de Bruselas de los males del mundo debería dejar paso a un nuevo liderazgo sumado de Francia y Alemania. Es la única manera de hacer frente a la crisis con las ventajas que aporta la escala europea. De hecho, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy van a tener la última palabra en la designación de los puestos europeos en liza, empezando por el de presidente de la Comisión. Juntos deberían ser capaces de impulsar el proyecto europeo, amenazado por el desinterés creciente de muchos ciudadanos y el reforzamiento de algunos partidos anti-UE –el panorama en el Reino Unido es desolador (Moisi, D., 2009).

A la situación política del Reino Unido, Francia y Alemania hay que sumar la desaparición de España del escenario político europeo desde 2004. Entre 1986 y 2000 España fue ganando peso político en el proceso de integración europea, hasta convertirse en un interlocutor fiable y obligatorio de instituciones europeas y otros Estados en todas las decisiones importantes de la Unión (Maxwell K. y Spiegel S., 1994). Con la llegada al poder en 1996 del centro-derecha, no se alteraron las orientaciones europeístas compartidas por el Gobierno y la oposición¹. La entrada en el euro con el grupo de países fundadores fue, sin duda, el más importante de los logros, y reforzó enormemente la credibilidad europea e internacional del país y la capacidad de proyección internacional de las empresas españolas. Pero también se deben mencionar otras cuestiones como la iniciativa del

¹ Cfr. el análisis desde distintas perspectivas de la participación de España en la integración europea en **José M^a de Areilza Carvajal** (ed.) (1998).

establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia o la obtención de un buen resultado en la negociación de perspectivas financieras de 1992 y 1999.

Durante las reformas de los Tratados de 1992, 1997, 2000 y 2004, España no pudo contrarrestar el clima de recelo hacia Bruselas y de creciente nacionalismo. Como los demás Estados miembros, mantuvo una posición claramente defensiva de sus intereses en detrimento de propuestas más europeístas –ciudadanía, derechos fundamentales, transparencia, modificación del mecanismo intergubernamental de negociación de los Tratados.

Desde 2004, el Gobierno de Zapatero ha interrumpido esta progresión española en el seno de la Unión Europea. Nunca un país ha emergido tan rápido en el tablero europeo para después, por decisión propia, pasar a la irrelevancia política². El Gobierno Aznar trabajó durante ocho años por una Europa con una Comisión fuerte y seis países grandes reforzados en el Consejo, lo cual quedó plasmado en el Tratado de Niza de 2000 (de Areilza Carvajal, J.M., 2001). En cambio, el Gobierno Zapatero nada más llegar al poder decidió desechar el objetivo de mantener el peso de España en el Consejo de Ministros, a pesar del consenso que hasta entonces existía entre los dos grandes partidos nacionales en este punto crucial. Asumió en cambio la defensa de la Constitución europea interpretando esta reforma de los Tratados en una clave mucho más europeísta de lo que la realidad del pacto permitía. Cuando fracasó la ratificación de este texto se puso en evidencia la falta de un plan B adecuado y, sobre todo, de un análisis solvente de los intereses de España en la Unión de 27 Estados miembros. En la negociación de finales de 2005 sobre los presupuestos europeos para el 2007-2013, el Gobierno se contentó con perder gran parte de los fondos europeos, a pesar de que no había una manera objetiva de justificar que España debía pagar la mayor parte de la factura de la ampliación.

Tal vez el error de fondo en materia europea de Zapatero, aparte de la pasividad, ha sido la nostalgia por un pasado que no volverá. La Unión de 2009 es mucho más complicada y ya no hay un proyecto claro o un

² Cfr. el análisis de **C. Grant** (2009).

eje al que apuntarse y que permita defender casi siempre con un cierto automatismo nuestros intereses. El Gobierno Zapatero no tiene sitio en un desdibujado tándem franco-alemán y ha elegido situar a España como satélite ocasional de Francia, sin pedir muchas cosas a cambio. Nuestro país ha dejado de tener iniciativa europea de modo permanente en los Consejos de Ministros de la UE y en los Consejos Europeos y ha gastado su mermado capital político en defender propuestas como la cooficialidad del catalán, vascuence y gallego en las instituciones de la UE o en mantener su negativa a reconocer Kosovo, sin saber explicar las razones de fondo de esta postura contraria a la de Alemania, Francia, Reino Unido y EE.UU.

La Presidencia española del primer semestre de 2010 tendrá lugar en un momento crucial de crisis, divisiones y problemas institucionales. El programa de la presidencia de la UE contiene numerosas propuestas de actuación en muchos ámbitos distintos (algunos fuera de la competencia europea), pero carece de verdaderas prioridades. El Gobierno ha empleado demasiado tiempo en coordinarse con la presidencia anterior y la posterior, sin que de este esfuerzo se hayan conseguido resultados claros. Es cierto que la presidencia española podría ser un intento de regreso a Europa de un Gobierno ausente de los debates de la Unión, pero para lograrlo tendría en primer lugar que elegir dos o tres asuntos que impulsar. Luego, debería ser capaz de convencer a la mayoría de Gobiernos europeos de centro-derecha de que el Ejecutivo Zapatero empieza una nueva etapa de moderación y realismo y de interés por los asuntos europeos, para así tratar de recuperar el capital político perdido. No ayuda la situación económica española, con el doble de desempleo de la media en la UE y rezagada respecto de la recuperación de algunos países de la eurozona.

Finalmente, hay que señalar que los países del Este recién ingresados han resultado ser menos europeístas que otros neófitos en ampliaciones anteriores. Una explicación es que no hay proyecto atractivo al que sumarse y los países fundadores no dan ejemplo. Pero las ampliaciones recientes no son el problema. Este proceso histórico de reconciliación entre las dos mitades de Europa injustamente divididas en la Conferencia de Yalta ha servido, hasta la llegada de la crisis, para revitalizar la economía

de la Unión y para que se acepte más la necesidad de competir como europeos en la globalización económica. La ampliación, por supuesto, también es un reto político, porque también ha dado lugar a una Europa con grandes diferencias de desarrollo económico y social entre sus miembros y ha modificado la cultura institucional europea.

3. EL TRATADO DE LISBOA: BALANCE Y PUESTA EN MARCHA

Esta Unión Europea sin líderes capaces de formular un proyecto atractivo centrará estos meses sus energías políticas en la aprobación y aplicación del Tratado de Lisboa, un desafío que debería permitir afrontar otros de mayor envergadura. Dicho pacto, que muy probablemente entre en vigor dentro de algunos meses, conserva casi todas las reformas de la fallida Constitución europea, en ocasiones con un cambio de terminología y en otras con un empeoramiento del contenido o de la claridad de las nuevas reglas del juego.

Es importante recordar que la Constitución no estaba centrada en la mejora de las políticas comunes, sino en la enésima reforma de las instituciones, en especial para asegurar un nuevo reparto del voto en el Consejo de Ministros que favoreciera a los Estados miembros más poblados en el contexto de una Unión ampliada, algo que Alemania no había conseguido en la negociación de Niza en 2000.

La reforma de la Unión Europea por el Tratado de Lisboa fue justificada como una manera pragmática de sacar de una supuesta parálisis a la Unión, una vez había fracasado la Constitución europea. El texto adoptado se presentó como un rescate de sólo algunas partes de la Constitución. Su redacción a través de un lenguaje oscuro y difícil y las numerosas condiciones, “opt-outs”, protocolos y declaraciones, todo ello en mayor grado de lo acostumbrado en la Unión Europea, se trató de justificar diciendo que versa sobre cuestiones muy técnicas y que la complejidad es uno de los precios que hay que pagar para proseguir con la integración europea. El abandono de los símbolos constitucionales y de la palabra “Constitución” formaba parte de la decisión de posponer los debates más

polémicos sobre la identidad europea y facilitar el acuerdo y el paso hacia la “Europa de los resultados”³.

Uno de los problemas políticos del acuerdo de Lisboa es que no hubo una renovación profunda del tándem franco-alemán a través de un proyecto europeo atractivo que pudieran compartir todos los europeos. Al contrario, los Gobiernos de estos dos países impulsaron el Tratado de Lisboa por razones defensivas distintas. Alemania quería ganar peso en el Consejo de Ministros y Francia salir del rincón europeo en donde le había metido Chirac y ser aún más influyente en las relaciones externas europeas. Lisboa se acordó, en medio de graves diferencias, entre Merkel y Sarkozy.

Por otro lado, conviene recordar que la Unión Europea no había sufrido una parálisis en estos años desde la entrada en vigor del Tratado de Niza en 2002, sino que seguía funcionando con bastante normalidad, aunque adaptándose a su nueva composición por 27 Estados miembros cada vez más diferentes entre sí. Los propios negociadores de Lisboa no niegan que el nuevo texto contiene casi todas las novedades de la Constitución europea y que no tiene nada de reforma de mínimos. Tampoco pueden ocultar que la utilización de un lenguaje oscuro es una decisión deliberada para disimular sus contenidos y desincentivar debates públicos y referendos. El Comité Europeo de la Cámara de los Comunes llegó en 2007 a la conclusión de que “El tratado es sustancialmente equivalente a la Constitución” casi al mismo tiempo que el presidente de la Convención Europea, Valery Giscard D’Estaing, hacía público su amargo y coincidente veredicto: “sólo ha cambiado el formato para evitar los referendos”. Es decir, el Tratado de Lisboa es la Constitución disfrazada y a veces empeorada, como si el precio a pagar por la reforma europea fuese cerrar la caja de Pandora del debate público y volver no sólo al elitismo dominante en el origen del proceso de integración, sino a la diplomacia secreta del siglo XIX. Este nuevo tratado para introducir los contenidos de la Constitución por la puerta de atrás fue redactado en tres meses, en una conferencia diplomática de perfil muy bajo que seguía un confuso mandato apenas negociado entre los 27 Gobiernos.

³ Cfr. el análisis de **G. de Burca** (2008).

No obstante, el Tratado de Lisboa incluye avances significativos en las políticas comunes y mejoras institucionales. Su parte peor, el proceso de negociación y redacción, supone un empeoramiento grave de las formas y daña la legitimidad del proyecto europeo. El rescate hace más vulnerable a ataques euroescépticos al conjunto de principios, normas y prácticas que definen la relación entre la Unión Europea y los Estados y entre la Unión Europea y los individuos, es decir, a la verdadera Constitución material definida poco a poco a lo largo de cincuenta años de Comunidad Europea.

En el mismo lado negativo del balance sobre el Tratado de Lisboa está la manera de presentarlo a las opiniones públicas y de gestionar su ratificación. En junio de 2008 los irlandeses votaron en referéndum no dar su aprobación a este texto, y sólo con un resultado afirmativo en la segunda consulta del 2 de octubre de 2009 podrá entrar en vigor el acuerdo. Las críticas a los irlandeses por votar libremente sobre una reforma de los Tratados han sido desproporcionadas, paternalistas e injustas⁴.

Polonia, la República Checa y Alemania también han tenido o tienen dificultades para ratificar (a pesar de no haber convocado referendos) y el Reino Unido en el futuro podría revisar su decisión. Si hay elecciones en los próximos meses y David Cameron llega al poder, éste convocaría un referéndum sobre el Tratado en el caso de que no haya entrado en vigor, a pesar de las obligaciones internacionales ya contraídas por su país. Los obstáculos creados por los presidentes polaco y checo y por parte del parlamento checo ilustran bien la extensión del euroescepticismo, incluso en países recién ingresados en los que los beneficios políticos y económicos de su pertenencia a la UE parecen muy evidentes, a pesar de la crisis económica.

Los problemas de Alemania para ratificar son de tipo jurídico, pero reflejan bien la conciencia cada vez menos europeísta de la clase dirigente germana. El Tribunal Constitucional alemán decidió el 30 de junio de 2009 que el Tratado de Lisboa, que sustituye a la fallida Constitución, sólo es

⁴ Cfr. el comentario de **Joseph Weiler** (2008) y el artículo de **Marie-Jose Garot** y de **José M^a de Areilza** (2009).

compatible con la Ley Fundamental de Bonn si la Unión renuncia a convertirse un día en un Estado federal y si se fortalece por ley el control del parlamento alemán sobre la gestión de los asuntos europeos por el Gobierno y se le da la posibilidad de parar la transferencia de nuevos poderes a la UE. El alto Tribunal considera que la UE no es suficientemente democrática y que debe controlar su evolución futura.

La probable entrada en vigor en los próximos meses del Tratado de Lisboa, si alemanes, polacos, checos, ingleses e irlandeses lo permiten, obligará a nombrar un presidente del Consejo Europeo con rango de jefe de Estado y una cierta permanencia (entre dos años y medio y cinco), y a un Alto Representante para la política exterior y de seguridad con poderes reforzados frente a los que tiene en la actualidad Javier Solana –será nada menos que vicepresidente de la Comisión, presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y dirigirá el nuevo servicio diplomático europeo.

En el reparto de los puestos europeos principales influyen al menos criterios como la nacionalidad, la igualdad hombre-mujer y la adscripción ideológica. Es decir, con la elección de Jerzy Buzek como presidente del Parlamento Europeo es difícil que otro europeo del Este tenga posibilidades en esta legislatura de dirigir el Consejo Europeo o ser Alto Representante, y con la reelección de José Manuel Durão Barroso, su país, Portugal, cubre su cuota. Al menos una mujer ocupará uno de los dos nuevos puestos mencionados, en el Consejo Europeo y al frente de la nueva diplomacia europea. Es muy posible que además se busque un cierto equilibrio ideológico entre centro-derecha y centro-izquierda a la hora de hacer estas designaciones. El baile de puestos, como si fuera el asunto principal en el horizonte europeo, está dificultando la labor de la presidencia semestral sueca de la UE y la sensación en Bruselas es de un cierto desgobierno en medio de muchas incertidumbres económicas y geopolíticas.

La nueva configuración del Alto Representante, como un órgano unipersonal y permanente llamado a gestionar y desarrollar esta política desde la Comisión y del Consejo de Ministros, puede ser una forma de lograr coordinar e impulsar la acción exterior europea. Una vez elimi-

nado el término de “ministro” para designarlo durante la reforma de Lisboa, por su connotación estatista, se intentó que este debilitamiento simbólico no fuera seguido de un recorte de sus poderes de acuerdo con el plan inicial de la Constitución. De este modo, el Alto Representante sigue siendo el resultado de la fusión del puesto de vicepresidente de la Comisión para Relaciones Externas con la presidencia antes semestral del Consejo de Ministros de Relaciones Externas, a lo que hay que sumarle las atribuciones anteriores y algunas nuevas de Alto Representante. Será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con acuerdo del presidente de la Comisión y como vicepresidente de la Comisión deberá ser refrendado, junto a los demás miembros de este Colegio, por el Parlamento Europeo.

De este modo, tiene poder de iniciativa y debe asegurar la coherencia de la acción exterior europea, dirige el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y participa en el Consejo Europeo (esta última decisión refleja una práctica ya habitual).

Este novedoso diseño institucional del puesto de Alto Representante puede dar lugar a complicaciones. No está claro si se trata de un sistema de “doble sombrero” o más bien de “sombrero compartido”. Es decir, surge enseguida la pregunta de si es posible la lealtad y la adaptación en el día a día al *modus operandi* de dos instituciones políticas bien diferenciadas en sus reglas, procedimientos y objetivos (Craig, P., 2008). La gestión de las inconsistencias entre los dos tipos de trabajo en la Comisión y en el Consejo irá acompañada por el intento de equilibrio para que una afiliación institucional no quede por encima de la otra. De hecho se regula que en el caso de moción de censura a la Comisión el Alto Representante cesa como Comisario pero sigue trabajando en el Consejo, lo que es ilustrativo de esta mentalidad de identidades profesionales rivales.

En cuanto a la configuración del puesto del nuevo Alto Representante dentro de la Comisión, el Tratado permite dos visiones contrapuestas, minimalista o maximalista. Según la primera, el vicepresidente de la Comisión sólo coordinaría dentro de la institución a otros comisarios encargados de asuntos propios de las relaciones exteriores de la UE o que las afecten.

De acuerdo con la segunda visión, el Alto Representante sería el comisario responsable de comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, política de vecindad, e incluso de los aspectos externos de energía, medio ambiente o transporte. Para ello se requeriría la fusión interna en la Comisión de distintos puestos relacionados con relaciones externas, algo muy complicado de hacer a la vista del elevado número de comisarios en la actualidad. La muy necesaria reducción de miembros de este colegio, prevista tanto en el Tratado de Niza como en el de Lisboa, ha sido abortada por el desdichado pacto político alcanzado en el Consejo Europeo de junio de 2009, favorable a mantener en el futuro la norma de “un comisario por Estado miembro” para satisfacer teóricamente a Irlanda y conseguir la ratificación de este país en octubre de 2009, tras un segundo referéndum sobre el Tratado de Lisboa⁵.

Esta decisión política no sólo puede hacer más inoperante a la Comisión sino que contradice la vocación de independencia de la Comisión frente a los intereses nacionales y subraya el carácter de “representante nacional” en la práctica de cada comisario, algo que choca también frontalmente con la legalidad de los Tratados y la configuración institucional comunitaria⁶.

Por otra parte, algunos comentaristas han cuestionado la coherencia interna que puede añadir a la actuación de la Comisión si se opta por una visión maximalista en el desarrollo del puesto de Alto Representante. Esta figura puede ser el “caballo de Troya” en el seno de la Comisión de la visión intergubernamental del Consejo, lastrar el componente sustantivo del trabajo de otros comisarios y, desde luego, entrar en competencia con el presidente de la Comisión, a quien según el Tratado le corresponde el reparto de las carteras así como desempeñar un papel de representación internacional relevante (Craig, P., 2008).

En su parte de trabajo en el Consejo, el Alto Representante puede encontrarse también ante serios dilemas a la hora de poner en marcha su

⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692_2

⁶ Cfr. las exigencias y garantías de independencia de los comisarios en los artículos 17.3 del TUE y 245 del TFUE.

poder de iniciativa y de coordinación de la acción exterior y de asegurar la aplicación de las decisiones europeas. En este ámbito institucional su responsabilidad puede interferir con la actividad del nuevo presidente del Consejo Europeo. Además, al ser vicepresidente de la Comisión, es posible que los Gobiernos nacionales confíen menos que ahora en este órgano para desarrollar cuestiones de seguridad y defensa.

El Alto Representante estará apoyado en sus tareas por un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, formado por funcionarios del Consejo, la Comisión y los Estados miembros. En su configuración en los tratados se han dejado importantes ambigüedades, como su naturaleza, estructura, tipo de actividad, presupuesto, y si refunde o afecta a la organización de alguna Dirección General de la Comisión encargada de acción exterior o a parte de la Secretaría General del Consejo. Su desarrollo se realizará por una decisión unánime del Consejo de Ministros a propuesta del Alto Representante, tras consulta con el Parlamento Europeo y acuerdo de la Comisión. El Servicio de Acción Exterior puede ser una contribución para poder disponer de análisis, inteligencia y capacidades propias en política exterior europea y reducir la duplicación de esfuerzos y la multiplicidad de voces cuando éstas resultan en cacofonía, como durante la crisis de Iraq en 2003 o el reconocimiento de Kosovo en 2007. Una solución probable para su desarrollo es la propuesta por G. Grevi y F. Cameron, los cuales sugieren que el nuevo Servicio Exterior disponga de una estructura institucional propia, dependiente del nuevo Alto Representante, de modo que refleje el carácter híbrido de su cabeza y que integre desde el primer momento diplomáticos nacionales, pagados por la UE.

Asimismo, estos autores proponen que se centre en tareas de planificación e iniciativa en la relación política con terceros actores internacionales, la prevención de conflictos y gestión de crisis, la política de vecindad y la coordinación entre comercio, cooperación al desarrollo y ampliación (Grevi, G. y Cameron F., 2005). De este modo, su puesta en marcha debería permitir reexaminar la práctica habitual de establecer en países terceros delegaciones de la Comisión, no de la UE, así como avanzar en la coordinación de servicios exteriores nacionales en terceros países. Si bien esta descripción de tareas y prioridades parece acertada, la idea de un Servicio

Exterior fuera de la Comisión y del Consejo complicaría aún más la toma de decisiones europea.

Otra reforma institucional novedosa en el Tratado de Lisboa es la creación de la nueva presidencia permanente del Consejo Europeo, que pone fin a la rotación semestral en este nivel y pretende dar visibilidad y continuidad a los trabajos de la institución. Según el artículo 15.6 del Tratado de la Unión Europea, el nuevo presidente encabeza esta formación pero no vota. Dirige sus trabajos, incluyendo la representación internacional en el nivel protocolario más alto, es decir, el equivalente al de un jefe de Estado.

El presidente será elegido por mayoría cualificada por los miembros del Consejo Europeo y su mandato no necesitará refrendo parlamentario, mandato electoral ni tampoco requisitos previos más allá de no ocupar ningún puesto nacional. Tampoco rinde cuentas de manera clara ante el Parlamento Europeo, aunque presentará informes periódicos sobre las reuniones habidas del Consejo Europeo. Es llamativo que esta institución, aunque no ha sido exitosa nunca en su gestión de la política exterior europea desde principios de los años setenta, aumenta sus poderes en este ámbito pero sin mejorar sus reglas de procedimiento.

Hay una presunción implícita de que el presidente del Consejo Europeo será un ex jefe de Gobierno europeo. Aparte de lo criticable de este sistema medieval de cooptación y de la falta de control parlamentario, existe una cierta desconexión entre el nuevo presidente y el poder ejecutivo de la UE que en el día a día se reparte y ejerce entre la Comisión y el Consejo de Ministros. Para que el presidente tenga poder propio y no sólo dentro del Consejo Europeo necesitará apoyo administrativo, si no se producirá el efecto que M. Dougan (2008) ha calificado como “trapping a very big fish in a rather small pond”^{*}.

Sin embargo, en el Consejo de Ministros se mantiene la rotación semestral entre Estados miembros para la presidencia para todas las formaciones distintas con la excepción del Consejo de Relaciones

^{*} Algo así como “encerrar un pez muy grande en un estanque demasiado pequeño”

Exteriores, que presidirá el Alto Representante. El Consejo de Asuntos Generales debe asegurar la coherencia de las distintas formaciones del Consejo, decide por mayoría la lista de formaciones y el sistema para crear equipos compuestos por tres presidencias sucesivas, ya que se añade la obligación de trabajar en “tríos” de presidencias, de modo que haya una planificación conjunta que dure dieciocho meses y una mayor coordinación entre estas presidencias.

La dicotomía entre los modelos de presidencias del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros puede causar confusión entre los ciudadanos europeos, como ha señalado Kalypso Nicolaidis. Además, el puesto de presidente del Consejo Europeo puede dañar el principio de liderazgo compartido propio de la integración europea y limitar los efectos saludables de la competencia entre Estados miembros al ejercer la presidencia semestral, así como las posibilidades de acercar la UE a los ciudadanos. La UE no es Bruselas, subraya K. Nicolaidis, y se debería mantener al menos la celebración de los Consejos Europeos en el país que ejerce la presidencia rotatoria de los Consejos de Ministros sectoriales de la UE (Nicolaidis, K. y Bunse, S., 2007).

La presidencia del Eurogrupo seguirá existiendo y puede que en el futuro conozca un desarrollo mayor por la necesidad de hacer frente a la crisis económica con una visión común de los miembros de la moneda única. Además, es previsible que en política exterior europea sigan proliferando los directorios de facto, grupos de pioneros, y grupos especializados, dentro y fuera de los Tratados, así como diversas iniciativas europeas y nacionales con alguna conexión europea, como se ha podido comprobar durante la crisis de Gaza a principios de 2009, en la que en una misma semana se registraron hasta cinco iniciativas europeas distintas protagonizadas por el enviado especial para Oriente medio, el Alto Representante, la presidencia checa con “troika”, la ex presidencia francesa y el ministro de Asuntos Exteriores español, un derroche de energías de muy complicada coordinación y explicación a terceros actores internacionales.

Tal vez la mayor crítica que se puede hacer a la reforma de Lisboa en materia institucional, además del reparto de votos en el Consejo de Minis-

tros tan favorable a los cuatro Estados más poblados, es la desordenada multiplicación de presidencias y órganos unipersonales, lo que M. Dougan (2008: p. 691) ha llamado multiplicación de “institutional gros légumes”^{**}: presidente del Consejo Europeo, presidente de la Comisión, presidente del Parlamento Europeo, presidente del Eurogrupo, presidente del BCE, Alto Representante, presidencia semestral del Consejo de Ministros... Este diseño puede dar lugar a más fragmentación en focos de poder y a rivalidades complicadas de resolver. Lisboa puede ser el punto de inflexión a partir del cual las instituciones colectivas europeas se subordinan a personalidades individuales, y por lo tanto cobra una importancia mucho mayor las cualidades particulares de titulares del puesto.

En todo caso, el rescate de la Constitución europea a través del Tratado de Lisboa no da un gran salto adelante para fortalecer la acción exterior y la política exterior y de seguridad y facilitar su coordinación, como se afirma de modo habitual por distintos comentaristas. La reforma se centra sobre todo en la reforma de las instituciones y órganos, también con los que tienen que ver con este ámbito exterior, y no en la definición de políticas y estrategias, entre las que destacaba la proyección exterior de la Unión. Por lo general, Francia no compartió la visión más europeísta de Alemania en este ámbito y se alineó con el Reino Unido para preservar la unanimidad en el ámbito de la política exterior europea. Tanto la Constitución como el Tratado de Lisboa introducen algunas innovaciones institucionales que pueden ayudar al desarrollo de la proyección exterior de la UE, pero también la hacen más compleja.

De este modo, se sigue dejando en un segundo plano las cuestiones de defensa: de acuerdo con la definición de nuevo artículo 2.4 del Tratado, no hay defensa común y la seguridad sigue siendo competencia nacional (Nikel, D. y Quille, G., 2007). Incluso cuando se abordan mejoras en los mecanismos de política exterior de la UE, no se resuelven aspectos importantes e incluso cruciales, lo cual por un lado sorprende y por otro revela falta de consensos básicos (*Common Market Law Review*, 2008). La política exterior sigue estando vigilada en sus fases más decisivas por el

^{**} En traducción libre, “peces gordos institucionales”.

mecanismo de la unanimidad del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros de la UE. Se especifica además que no cabe legislación europea en este ámbito y se prohíbe que la cláusula de poderes elásticos de la UE del actual artículo 308 del TCE (futuro artículo 352 del TFEU) pueda usarse para alcanzar objetivos de la política exterior y de defensa, lo que dificulta la coordinación entre acción exterior y política exterior y desmiente parcialmente la retórica presente en la enumeración inicial de objetivos de la UE.

4. TRES DILEMAS A LA HORA DE RELANZAR LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

El verdadero obstáculo para desarrollar el potencial de la Unión Europea en los próximos años puede ser la falta de liderazgo y de visión estratégica. Sería posible avanzar sin el Tratado de Lisboa, pero no sin dirigentes capaces de politizar el día a día de las instituciones europeas para hacerlas más atractivas y de pensar a largo plazo para formular un proyecto político sugerente que sea percibido como suyo por casi quinientos millones de ciudadanos europeos.

No podemos ignorar la historia real de la integración, hecha de pasos adelante pero también de crisis y de retrocesos. Un cierto voluntarismo preside muchas narraciones supuestamente europeístas, según las cuales la UE navega en piloto automático hacia un supuesto destino inexorable. Sin embargo, las Comunidades primero y luego la Unión han tenido que hacer frente a todo tipo de imprevistos y de situaciones difíciles. Por citar las más conocidas, la crisis política de la “silla vacía” de 1965, la crisis energética de 1973, la crisis presupuestaria a principios de los ochenta, los problemas para la ratificación de Maastricht y de Niza entre 1992 y 2001, el fracaso de la Constitución europea en 2005 o, en nuestros días, la crisis económica global. La manera de mantener el curso de la integración ha sido una combinación de reflexión sobre cómo adaptar y potenciar el proyecto de integración en cada momento y de un liderazgo político comprometido con los valores europeos, todo lo contrario de la creencia ciega en el progreso.

No obstante, una vez los principales dirigentes nacionales decidan liderar de nuevo la Unión, deben resolver tres dilemas, nada sencillos y relacionados entre sí. En el fondo, estas paradojas ilustran el elevado grado de integración económica y política y se pueden formular de modo sintético de este modo: cuál es el modelo político europeo y cómo fortalecerlo tras la crisis de la Constitución, hasta qué punto debe prevalecer la orientación de la UE a conseguir resultados sobre las reformas de las reglas del juego y la introspección y cómo limitar los poderes de la UE y al mismo tiempo permitir que emprenda nuevas tareas. Estos tres dilemas aparecen continuamente en los debates políticos y van a marcar la agenda europea en la década que ahora empezamos.

Dilema 1º: rescatar el modelo jurídico-político comunitario tras el rescate constitucional

A pesar de la desaparición del término Comunidad Europea con el nuevo Tratado de Lisboa y el hastío hacia los interminables debates de reforma de los tratados, una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa es preciso fortalecer el modelo comunitario implícito en las reglas de juego de la antigua y de la nueva Unión Europea. Este sistema político y jurídico ha sido creado de forma paulatina, a lo largo de más de cincuenta años, a partir de la práctica institucional, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo y su recepción por los jueces nacionales y las sucesivas reformas de los Tratados. Se basa en la creación simultánea de una federación jurídica y de una confederación política, de modo que la Comunidad o la Unión limite el proteccionismo económico y los excesos nacionalistas (también regionales) en sus Estados miembros, pero nunca aspire a sustituirlos y por ello renuncie a un discurso estatalista europeo, artificial y contraproducente.

Para mantener este modelo, el papel del Derecho comunitario es esencial. Desde un punto de vista jurídico, el objetivo de simplificación y de fortalecimiento de la Comunidad de Derecho europea no se ha logrado tras el fracaso de la Constitución europea, que debilita la llamada “constitución material” comunitaria (básicamente, las reglas sobre las relaciones entre la UE y los Estados y entre la UE y los ciudadanos). El rescate de sus contenidos a través

del Tratado de Lisboa ha resultado en un texto muy complicado, plagado de contradicciones, que no fortalece de modo suficiente el sistema judicial europeo y la arquitectura jurídica e institucional comunitaria, imprescindible para desarrollar el mercado interior y las políticas comunes.

Desde un punto de vista político, hemos llegado a una situación de desconcierto, en la que se cae con frecuencia en el error de entender la integración como un choque o un juego de suma cero entre el proyecto europeo y el desarrollo de la identidad de los Estados miembros, olvidando que el Tratado de Roma en 1957 se puso en marcha para aportar paz y prosperidad compartida a los Estados a través de un Mercado Común, no para intentar con el tiempo sustituir éstos por un macro-Estado europeo.

Es más, historiadores como Allan Milward (1999) han demostrado que la CEE fue parte de un plan para rescatar a los Estados-nación y facilitar la gestión común de problemas que no podían ya resolverse a escala nacional. Es cierto que la integración requiere que los Estados se sometan a una disciplina jurídica y económica, que les beneficia a medio y largo plazo. No obstante, muchas veces en el lenguaje de políticos y comunicadores aparece de forma rotunda el esquema “Europa *versus* Estados” y se dramatiza así de modo exagerado el choque de intereses entre ambos niveles de gobierno, sin caer en la cuenta de que la integración europea es y debe ser integración nacional y revitalización de la identidad de cada Estado.

Por eso es erróneo aplicar los esquemas de organización política de un Estado al sistema institucional europeo, bien para entenderlo o para criticarlo y reformarlo. Sin duda hay muchas cosas que se pueden exportar desde el nivel nacional al europeo en términos de tecnología democrática –transparencia, rendición de cuentas, limitación del poder–. Pero la Unión Europea tiene su propio sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos. Y la democracia europea no es equiparable a la nacional, en primer lugar porque, como ha escrito la profesora de Oxford, Kalypso Nicolaidis (2007), lo que tenemos en la UE es una “demoi-cracy”, es decir, una democracia sin demos, fundada sobre una agrupación de pueblos (“demoi”) europeos. Las consecuencias de esta reflexión teórica son muy importantes: el Parlamento Europeo no es la solución única al llamado déficit de-

mocrático de la UE, la toma de decisiones por mayoría en el Consejo de Ministros debe tener límites y la UE no puede aspirar a regularlo todo. Los símbolos estatales están mejor en el nivel estatal y el proyecto europeo debe fundarse en el pluralismo y la diversidad de identidades, en una visión cosmopolita en la que los proyectos nacionales de los Estados miembros se respetan y se renuevan al tiempo que la integración europea avanza. Pero en la actual situación de repliegue nacional y crisis económica en una Unión muy desarrollada, ésta se percibe con frecuencia de modo profundamente equivocado o bien como una utopía imposible y frustrante o bien como una amenaza real a sus Estados miembros, ignorando el modelo político subyacente.

Dilema 2º: la Unión debe orientarse a la consecución de resultados, pero ha de seguir debatiendo de forma democrática sobre el proceso europeo de toma de decisiones y sobre su identidad y valores

En el proceso constitucional se invirtieron, de modo excesivo, muchas energías políticas durante más de cinco años y al final se ha saldado con el pragmático Tratado de Lisboa. Era y es necesario salir del laberinto constitucional. La orientación a resultados parece muy necesaria ante la crisis económica y ante la creciente demanda de que la Unión sea un actor global, pero también como una manera de revitalizar la integración y poder presentar a los Estados miembros y a los ciudadanos un proyecto de “Comunidad mejor”.

Es cierto que el Estado ha recuperado un papel central en la crisis, como último recurso para volver a hacer funcionar los mercados. Pero en el repliegue de emergencia hacia lo público que vivimos, no nos podemos olvidar de lo público-europeo. La situación actual tiene que ver más con un fallo de Estado que con un fallo de la Unión. En medio de la crisis, conviene recordar que las instituciones, normas y principios europeos han contribuido seriamente a la prosperidad compartida del continente durante más de medio siglo. Las autoridades de Bruselas gestionan junto con los Gobiernos nacionales una combinación hasta ahora exitosa de libertad

económica y protección social. El riesgo de dar marcha atrás en el desarrollo del mercado interior europeo es real, por la acumulación de decisiones proteccionistas a nivel nacional durante esta crisis⁷.

Frente a esta tendencia, hay que fortalecer los principios de libre competencia, no discriminación y eliminación de barreras a la libre circulación de factores de producción, que conforman una verdadera “constitución económica”. Estos principios han dado resultados muy positivos y han hecho más transparente y racional cualquier intervención pública en la economía. La Unión Europea es un límite permanente y eficaz contra el proteccionismo, esa “filosofía de guerra” en palabras de Ludwig von Mises. Además, la Unión posee una notable capacidad de aprendizaje e innovación en el diseño de políticas comunes en el mercado interior, y goza de una visión de conjunto privilegiada sobre el espacio económico comunitario.

El nivel nacional se ha resistido a completar el gobierno económico del euro y el resultado más claro de esta indolencia ha sido la falta de desarrollo de la Agenda de Lisboa aprobada en el 2000, un plan de reformas económicas que debería haber dado sus resultados en el año 2010. Ante el fracaso de agencias y organismos nacionales a la hora de regular de modo adecuado las entidades financieras, es justo que se plantee ahora una regulación y supervisión común en todo el mercado interior.

Las decisiones del Consejo Europeo de junio de 2009, dando los primeros pasos para que exista una supervisión financiera común, apuntan en esta dirección esperanzadora. Se trata de un debate esencial: ¿qué nuevos poderes económicos hay que transferir a Bruselas para hacer frente a una crisis económica que está poniendo a prueba a la joven moneda única europea⁸? Tan sólo diez años después de su puesta en marcha, el euro no está insertado en un sistema de gobierno económico europeo coherente. La crisis se ha encontrado con una Unión que no había completado demasiadas piezas del puzzle. Muchas decisiones a escala europea chocan con

⁷ Cfr. el comentario de **F. Sendagorta** (2009).

⁸ Cfr. las valiosas propuestas recogidas en los informes de FAES *La reforma del sistema financiero internacional*, **F. Fernández** y **F. Navarrete** (dirs.) (2009) y *Europa, propuestas de libertad*, **A. Carnero** (dir.), y **M. Herrera** (coord.) (2009).

decisiones nacionales o con la inacción en el ámbito estatal. La política monetaria es europea, pero la fiscal sólo lo es a medias y las reformas estructurales dependen de cada Gobierno; la representación internacional del euro está fragmentada y la supervisión del sistema financiero está en manos nacionales, de modo que la docena de bancos de tamaño europeo real y sus clientes sufren las contradicciones y externalidades propias de quien juega en un mercado único pero está sometido a reguladores muy diversos en sus exigencias y capacidades. La tensión entre países miembros del euro y fuera de la moneda única es cada vez mayor, una vez que estos últimos se han endeudado seriamente en euros y el valor de sus monedas se ha desfondado. Por eso tiene enorme interés el conjunto de propuestas hechas para crear un mecanismo europeo de supervisión que fije normas obligatorias sobre la banca, los seguros y los mercados de valores, y para poner en marcha un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico que detecte las burbujas y evite los colapsos financieros.

A corto plazo, se debería contribuir con una sola voz europea a la difícil y necesaria tarea de reinventar las reglas del juego del sistema financiero global. La presencia durante 2009 en el G-20 de media docena de representantes nacionales más tres representantes europeos (José Manuel Durão Barroso, Mirek Topolanek y Jean-Claude Juncker) no es un ejercicio de armónica polifonía europea sino más bien de cacofonía. A medio plazo, se deberían europeizar a fondo ámbitos como la política energética, la investigación y desarrollo o la educación superior, todos ellos asuntos cruciales para el futuro del continente.

Sin embargo, el genio del debate constitucional ya ha salido de la botella y las preguntas difíciles sobre cómo nos gobernamos en buena medida desde Bruselas siguen necesitando respuestas. No es posible regresar al elitismo de los treinta primeros años de integración. Por ello, la orientación a resultados debe hacerse sin rehuir el debate de fondo sobre democracia y legitimidad de la UE. Una Europa tecnocrática y sólo de resultados no tendría suficiente legitimidad a estas alturas de la integración. Hay que afrontar el cómo se consiguen dichos resultados y los valores que orientan su búsqueda y sirven para determinar prioridades, es decir, fortalecer una legitimidad de la UE basada también en sus procesos de toma de decisiones y en su iden-

tividad. Aunque la experiencia de la Constitución europea invite a lo contrario, es preciso seguir mejorando las reglas de juego europeas, con reformas paulatinas de los Tratados y del derecho institucional de la Unión.

Dilema 3º: la Unión ha de encontrar límites en la expansión continuada de sus poderes al tiempo que emprende nuevas tareas

Todos los planes para revitalizar el proyecto europeo exigen la transferencia de nuevos poderes a Bruselas. Pero hoy existen serias resistencias –aunque claramente más entre dirigentes nacionales o regionales que en sus poblaciones– a dotar de más medios a las instituciones comunitarias para abordar nuevas tareas. En estos últimos años ha habido una pérdida de confianza en la Unión y se ha creado la sensación de que ha perdido su dinamismo, y en el fondo se ha diluido el proyecto original de avanzar hacia una unión cada vez más estrecha. “Más Europa” es un slogan con problemas incluso antes de que el proyecto de Constitución europea se asociara con la absurda visión de un super-Estado europeo dispuesto a dejar sin contenido la soberanía nacional, lo que ha calado sobre todo en políticos de países como Alemania, Francia y el Reino Unido –y de algunos países del Este cuyos dirigentes simplemente ignoran los fundamentos del proceso de integración.

Por ello es necesario consolidar y afirmar el modelo existente de integración económica y política, que respeta y renueva las identidades nacionales, a las que somete a una saludable disciplina jurídica y económica. La única posibilidad de avanzar en la integración no puede ser la expansión continuada de competencias europeas, porque parte de la legitimidad europea descansa en la limitación material de poderes de la Unión y en la percepción por el ciudadano de que más integración no equivale a menos identidad nacional.

Por ello, es fundamental tomarse en serio la limitación de poderes de la Unión Europea y entender este rasgo no como un obstáculo a la integración que hay que superar, sino como parte del contrato social en la base del proceso y una cuestión clave para la legitimidad europea. La Unión Europea descansa sobre lo que el abogado general de la UE, Miguel Poiares Maduro (2003), ha llamado “un orden constitucional sin fundamentos constituciona-

les”, por lo que debe limitar su ámbito material de actuación, aunque el sistema mantenga flexibilidad suficiente para que la UE intervenga caso por caso en nuevos campos. Los Estados miembros, por su parte, están sujetos a través de una subordinación voluntaria al límite permanente de la integración europea, también en el ámbito material de sus competencias. El reparto y ejercicio de poderes entre el nivel europeo y el estatal ha sido el debate jurídico y político de más calado desde 1992 y seguirá mucho tiempo en el centro de la política europea. El Tratado de Lisboa no ha establecido límites jurídicos estrictos sobre las actuales competencias europeas. Por fortuna, no contiene un catálogo restrictivo y rígido como demandaron al principio de la Convención Europea sobre todo las regiones alemanas. La nueva clasificación de competencias estará sujeta a una doble interpretación, la del Tribunal de Luxemburgo y la del proceso político europeo, y ambos deben ejercer con responsabilidad la tarea de encontrar límites al alcance de la flexible jurisdicción europea. En este sentido, el desarrollo del principio de subsidiariedad para involucrar a los parlamentos nacionales en su aplicación puede lograr que haya mayor rendición de cuentas de los Gobiernos nacionales ante sus parlamentos de lo que decidan en Bruselas y una mayor autolimitación de las instituciones europeas, al dialogar con las cámaras nacionales.

No obstante, el Tribunal Constitucional alemán, con su sentencia de 30 de junio de 2009, ha roto el consenso europeo de Lisboa sobre cómo decidir sobre el reparto y ejercicio de competencias y ha desafiado claramente la “competencia sobre la competencia” del tribunal europeo. Es previsible que esta rebelión crezca con la incorporación a la postura desafiante alemana de otros altos tribunales nacionales. El aviso alemán tiene algo de *déjà vu*: nos devuelve a la famosa sentencia Maastricht del 12 de octubre de 1993, sobre la ratificación de este pacto, también repleta de desconfianza hacia la expansión de poderes de la UE; una decisión armada hasta los dientes de condiciones y sustentada en una visión romántica, según la cual: o todos alemanes o todos europeos –nada de eso tan cosmopolita de democracia en varios niveles de gobierno–. Es una lástima que el Tribunal alemán, que influye mucho sobre los demás constitucionales europeos, no adopte a estas alturas una comprensión más profunda y sofisticada de las bases jurídico-políticas de la integración, conforme a la cual los tratados europeos y las constituciones nacionales man-

tienen cada uno su autoridad normativa propia y se relacionan en virtud de un principio de tolerancia constitucional⁹.

En este contexto, la futura transferencia de nuevos poderes a Bruselas debe hacerse con la misma flexibilidad con la que se pueden renacionalizar algunos y evitando dos claros riesgos. Por un lado, la retórica europeísta, un modo escapista de atribuir la responsabilidad sobre cualquier problema candente a la UE sin darle medios y poderes para atenderlos. Por otro lado, no ser capaces de que el ámbito europeo sirva para un aprendizaje horizontal de las soluciones que funcionan en distintos Estados miembros.

La suma del ámbito de gobierno europeo y de los ámbitos nacionales puede resultar en un verdadero laboratorio de regulación y liberalización, en la mejor tradición del federalismo. Esta alternativa ya fue descrita por Louis Brandeis, uno de los grandes jueces del Tribunal Supremo de EE.UU., defensor del New Deal de Roosevelt. El jurista norteamericano ensalzaba no la centralización sino la experimentación a la hora de gestionar la economía por cada Estado dentro de una federación y su función de laboratorio de ideas para el resto de los componentes de la Unión.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del proceso de integración, distintos líderes han sido capaces de formular proyectos atractivos que pudiesen ser compartidos por todos los Estados miembros. Esto ya no es así. Nos encontramos en una Unión sin verdaderos líderes europeos y, por lo tanto, sin un proyecto claro. La mayor parte de las reformas contenidas en el Tratado de Lisboa son deseables y útiles, pero la integración puede incluso avanzar sin ellas. A cambio, la Unión no puede permitirse no consolidar el modelo jurídico-político comunitario dañado por la crisis y por el penoso rescate de la Constitución europea.

Una vez haya una renovación del liderazgo europeo, la UE debe combinar introspección y acción, debate democrático y resultados, para poner en

⁹ Cfr. el modelo propuesto por **Joseph Weiler** (2001).

marcha un proyecto de “Comunidad mejor”. La UE ha de seguir reflexionando sobre su identidad y valores y reformar su sistema de toma de decisiones –sin que este ejercicio la paralice o la sitúe en contra de las identidades nacionales– y al mismo tiempo orientarse a la obtención de resultados, mediante un programa de reformas ambicioso en ámbitos como el mercado interior, la energía, la inmigración, la seguridad y defensa, la educación superior y las reformas económicas. Debe atender de modo especial al fortalecimiento de su dimensión exterior, con el fin de convertirse cuanto antes en un verdadero actor global. Finalmente, en el asunto esencial de la limitación de poderes europeos, la UE ha de dar algunos pasos claros en este sentido¹⁰, pero no los que reclama el Tribunal Constitucional alemán, porque no debe perder su flexibilidad para emprender nuevas tareas.

PALABRAS CLAVE:

Europa • Unión Europea • Economía europea

RESUMEN

José María de Areilza analiza el actual momento político de la UE, al comienzo de una nueva legislatura y pendiente de la entrada en vigor y puesta en marcha del Tratado de Lisboa. El autor parte de un análisis de las principales agendas nacionales sobre Europa y del debilitamiento de la visión estratégica franco-alemana, para presentar los principales rasgos e interrogantes que suscita el contenido del nuevo Tratado. Y finalmente expone tres dilemas conectados entre sí, y de no fácil resolución, a los que se enfrentarán los dirigentes europeos en los próximos años, una vez que en la nueva etapa post-Lisboa decidan hacer frente a desafíos como los de las reformas económicas, la energía, la inmigración, la seguridad y la defensa.

ABSTRACT

José María de Areilza analyses the current political moment of the EU, at the beginning of a new office and with the Treaty of Lisbon's coming into effect and application still pending. The author begins with an analysis of the main national agendas regarding Europe and of the weakening of the Franco-German strategic vision, in order to present the main features and questions that the new Treaty arises. And he finally shows the existence of three interconnected dilemmas, with no easy solution, that will have to be confronted by European leaders in the next years, once they decide in the new post-Lisbon stage to face challenges such as economic reforms, energy, immigration, security and defence.

¹⁰ Cfr. algunas propuestas en este sentido en José M^a de Areilza (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- de Areilza Carvajal, José M^a** (ed.) (1998): “España y las transformaciones de la Unión Europea”, Fundación FAES.
- de Areilza Carvajal, José M^a** (2001): “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?”, *Política Exterior*, número 79.
- de Areilza Carvajal, José M^a** (2003): “Limited Union, Limited Member States”, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the EU*, K. Nicolaidis and S. Weatherhill (eds.), European Studies at Oxford.
- de Areilza Carvajal, José M^a y de Burca, G.** (2008): “Reflections on the path from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty”, *Jean Monnet Working Papers*, NYU School of Law, March.
- Carero, A. (dir.), Herrera, M.** (coord.) (2009): *Europa, propuestas de libertad*, Presentación de José María Aznar, Madrid, 144 págs. *Common Market Law Review* (2008): Cfr. Editorial Comments – “Mind the Gap!”, 45, 317-322.
- Craig, Paul** (2008): “The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance”, *European Law Review*, 33 (2), 137-166, 155.
- Dougan, M.** (2008): “The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts”, 45, *CMLRev*, p. 692.
- Fernández, F. y Navarrete, F.** (eds.) (2009): *La reforma del sistema financiero internacional*, Prólogo de José María Aznar, Madrid, 140 páginas.
- Garot, Marie-Jose y de Areilza, José M^a**. (2009): “Europa sin europeos: la ratificación del Tratado de Lisboa en un contexto de crisis política”, *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 14, num. 1, jan-abr., pp. 23-30.
- Grant, Charles** (2009): “Will Spain remain a small country?”, CER briefing note, May, www.cer.org.uk
- Grevi, G.; Cameron, F.** (2005): “Towards a EU Foreign Service”, European Policy Center, *Issue Paper* 29.
- Maxwell, K. y Spiegel, S.** (1994): “The new Spain: from isolation to influence”, *Council of Foreign Relations Press*, p. 38.
- Millward, Allan** (1999): “The European Rescue of the Nation State”, *Routledge*.
- Moisi, Dominique** (2009): “Europe’s giants must join forces”, *The Guardian*, 25-Agost.
- Nicolaidis, Kalypso** (2004): “We, the peoples of Europe”, *Foreign Affairs*, November-December.
- Nicolaidis, K.; Bunse, S.** (2007): “The EU Presidency, a practical compromise”, *Open Democracy News Analysis*.
- Nikel, D.; Quille, G.** (2007): “In the shadow of the Constitution: CFSP –ESDP Adapting to a Changing External Environment”, *Jean Monnet Working Paper*, February, New York University School of Law, 5.
- Poiaras Maduro, Miguel** (2003): “Europe and the Constitution: What if this Is as Good as It Gets?”, in *European Constitutionalism Beyond the State*, J. Weiler & M. Wind (eds.), Cambridge U. P., pp. 74-102.
- Sendagorta, F.** (2009): “Pordiosear al vecino”, BlogEuropa.eu, 25 de febrero, www.blogeuropa.eu
- Weiler, Joseph** (2001): “Federalism and Constitutionalism: Europe’s Sonderweg”, Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, Joseph** (2008): “Lisbon and the Irish question”, 9-december, www.ejiltak.org