

# LA UNIÓN EUROPEA: ¿ES POSIBLE QUE EL SUEÑO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA NO SE CONVIERTA EN UNA PESADILLA

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

*Profesor de Derecho Administrativo. UNED*

Jean MONNET a Valery GISCARD:

*Ud. lo ha entendido, Francia es demasiado pequeña para solucionar sola sus problemas*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los optimistas sistemáticos y los negacionistas internos y externos. III. Las ampliaciones de la Unión: de los objetivos fundacionales a la huida hacia delante. 4. Los amigos de la Unión Europea. 5. ¿Es posible seguir construyendo la Unión Europea?

## I. INTRODUCCIÓN

Creo que en las circunstancias actuales es legítimo preguntarse si el proyecto europeo sigue por la vía que se construyó entre 1949 y 1992, o si hacia la mitad de la década de los 90 tomó un rumbo que pudiera haber pasado desapercibido para la generalidad de los europeos: de manera que pudiéramos creer que vamos hacia un destino cuando estamos ya en otro diferente.

Valorar con acierto los acontecimientos históricos cuando se está inmerso en ellos presenta grandes dificultades, resultando mucho más fácil la valoración *a posteriori*, cuando los acontecimientos son historia y se convierten en indisponibles para los miembros de la comunidad política y en disponibles para la comunidad científica. Elucubrar sobre el futuro de una organización política es ventajista, por-

que por muy arriesgadas que sean las opiniones que se viertan sobre el mismo, el veredicto sobre su acierto exige el paso del tiempo.

Acontecimientos recientes son suficientes para no caer en la tentación de hacer las veces de un oráculo. En efecto, la crisis financiera internacional en que vivimos sumergidos estos últimos años es un buen ejemplo de la incapacidad de previsión de los humanos. Muy pocos están en condiciones de acreditar que fueron capaces de prever la gran crisis que se avecinaba, y a ciencia cierta no fueron escuchados<sup>1</sup>; pues en otro caso la catástrofe hubiera sido evitada o paliada. Aunque, por sorprendente que pueda parecer, los causantes de la crisis (o los colaboradores necesarios de la misma) se han presentado en los escenarios nacionales e internacionales, sin rubor alguno, como los nuevos redentores de la humanidad. Desde una perspectiva analítica las «crisis económicas» presentan ventajas considerables en relación con las que podríamos llamar «crisis de sistemas políticos», en la medida en que las primeras se producen en períodos mucho más breves que las últimas; aunque la mayoría de los caracteres son coincidentes en ambas, de modo que es posible a través de las primeras comprender las segundas.

Volviendo al tema que nos ocupa, tengo que decir que albergo la íntima sensación de que el rumbo de la Unión Europea cambió hace más de una década. Y, a la vez, no tengo claro que el complejo sistema ferroviario de las ideas y organizaciones permita dar marcha atrás, o alcanzar una encrucijada en que sea posible reenfo-car este proyecto hacia el destino primigenio de la Unión en que seguimos creyendo muchos europeos.

No es mi intención situarme en la cómoda atalaya del pesimismo, sino en una posición realista que considero necesaria para poder enfocar la solución de la crisis de nuestros días. Digo de nuestros días porque estoy persuadido de que la historia es una sucesión de crisis en que tan sólo cambian los protagonistas y la intensidad de las mismas.

Para construir mi tesis en esta materia utilizaré un artilugio: el de los «amigos» y los «enemigos» que espero que haga más fluido mi razonamiento. Y entrecomillo amigos y enemigos para significar que se trata de una utilización eufemística del maniqueísmo, una suerte de relación dialéctica cuya síntesis es la situación actual de la Unión. La opción es peligrosa porque, evidentemente, los calificativos amigos y enemigos serían fácilmente intercambiables. No dudo que los que considero enemigos de la Unión pueden pensar que ellos son los amigos de la Unión, ni que los supuestos amigos sean realmente sus enemigos. En el debate de las ideas nadie está en posesión de la verdad. De manera que la concepción de cuál deba ser el futuro de la Unión se instala en el escenario de las opciones políticas. Y, muy probablemente, ni los amigos son del todo amigos, ni los enemigos son del todo enemigos; aunque algunos pretendan situarse en alguna de esas posiciones conscientemente.

Considero, también lo anticipo, que lo adecuado en estos momentos es hacer un ejercicio de realismo constructivo que permita seguir con la construcción europea.

---

<sup>1</sup> Este sería el caso de Nassim Nicholas TALEB, en su libro *El Cisne negro: el impacto de lo altamente improbable*.

## II. LOS OPTIMISTAS SISTEMÁTICOS Y LOS NEGACIONISTAS INTERNOS Y EXTERNOS

Los grandes proyectos tienen grandes enemigos por lo que, cómo no, la Unión Europea los ha tenido y los seguirá teniendo en el futuro. Enemigos en el interior y en el exterior; tan preocupantes unos como otros.

El análisis del proceso de construcción europea se ha caracterizado por concitar visiones optimistas y visiones negacionistas. El optimismo ha sido desde los orígenes de la Unión una cualidad de sus mejores líderes. Cualidad que ha permitido afrontar y superar los numerosos obstáculos que ha sido necesario enfrentar a lo largo de más de cinco décadas. Pero, los optimistas moderados, o los optimistas pragmáticos, los que saben ponderar adecuadamente las dificultades que debe superar la construcción europea no deben confundirse con los que pudiéramos denominar *optimistas sistemáticos*. Estos últimos, que son legión en los últimos tiempos, suceda lo que suceda, sólo hacen lecturas positivas del proceso de construcción europea. Así, por ejemplo, un número considerable de dichos optimistas celebraron con entusiasmo la elaboración y firma del Tratado constitucional, Tratado que fue presentado como algo excelso: la culminación de los sueños de los europeístas. Y, cuando el Tratado entró en crisis, con el no de franceses y holandeses, siguieron irradiando un gran optimismo. Para ellos nada estaba perdido, el proceso de ratificación del Tratado constitucional seguía adelante, y alardeaban del constante incremento del número de los Estados miembros que continuaban ratificando el Tratado constitucional con posterioridad al no francés. Así, cuando el proyecto constitucional había sido abortado los optimistas sistemáticos seguían anunciando la buena nueva del próximo nacimiento de la Constitución europea.

Cuando un Consejo Europeo enterró sin mayor ceremonial el Tratado constitucional los optimistas sistemáticos consideraron que bien enterrado estaba. Y celebraron con igual entusiasmo la llegada de un nuevo tratado. El Tratado de Lisboa fue para los optimistas sistemáticos la mejor de las soluciones. Una muestra de realismo sensacional. Y cuando Irlanda dijo no al Tratado de Lisboa el optimismo no decayó. En definitiva, para los optimistas la experiencia demostraba que Irlanda había repetido con éxito el referéndum sobre el Tratado de Niza y: ¿por qué no iba a repetir con éxito el referéndum sobre el Tratado de Lisboa? Y cuando Irlanda ha exigido para someter el Tratado de Lisboa a un nuevo referéndum la aceptación de concesiones que van contra la línea de flotación del proyecto constructivo, de nuevo, los optimistas sistemáticos han visto en dicha cesión un ejemplo del pragmatismo que caracteriza a la Unión desde sus inicios. Para los optimistas sistemáticos volvemos a estar en el mejor de los mundos.

En el otro extremo se encuentran los *negacionistas internos*. Éstos, simplemente, están en el proyecto europeo pero se proclaman euroescépticos o, lisa y llanamente, se declaran partidarios de que sus respectivos Estados dejen la Unión, o postulan que se dinamite el proyecto por otros medios. Y aprovechan todos los escenarios institucionales para hacer exhibición de sus recelos sobre la Unión, de modo explícito o implícito. Entre los primeros, los menos sagaces, se encuentra por ejem-

plo KLAUS, el presidente de la República Checa. Un ejemplo significativo de cómo es posible incorporarse a una organización esperando tan sólo obtener beneficios con el mínimo esfuerzo y con el máximo desprecio. Otros más sagaces, entre los que destacan los políticos británicos de todas las corrientes, están poniendo desde su incorporación a la Unión palos en los ejes del proyecto europeo, con objeto de desdibujarlo cada vez más; con la finalidad de aproximarlos cada vez más a una zona de libre cambio, y alejándolo paulatinamente de un proyecto político solvente. Pero los dirigentes del Reino Unido y la República Checa no están solos, otros muchos gobiernos de los Estados miembros tienen posiciones parecidas ante el proceso de construcción europea: más mercado y menos unión política<sup>2</sup>.

Los negacionistas se han opuesto a cualquier avance relevante de la Unión que no sea en el plano estrictamente económico, y sólo han aceptado algunos pequeños pasos adelante cuando la realidad mandaba dar un gran salto. Así, por ejemplo, los negacionistas, a un lado y otro del atlántico, han intentado abortar la moneda única, aunque no lo han conseguido. Conscientemente, británicos, daneses y suecos sabían que su oposición al euro podía debilitarlo; debilitar a la Unión y fortalecer el dólar, y en todo caso abortar cualquier paso en la dirección de la unidad política. Lo único que han conseguido, sin embargo, es que sus monedas pierdan peso paulatinamente. Y no parece descabellado anticipar que cuando los británicos fracasen en su intento de preservar la libra como una moneda de primer nivel, solicitarán la entrada del Reino Unido en la zona euro; probablemente con el propósito de debilitarlo desde dentro, habida cuenta de que no han podido debilitarlo desde fuera.

Los negacionistas consiguieron imponer sus líneas rojas en el contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, finalmente, cuando la Carta se ha convertido en un documento limitado, se han quedado al margen de su aplicación<sup>3</sup>. Los negacionistas han impedido, desde el Tratado de Maastricht, que la Unión tenga competencias significativas en materias como la política exterior, la política energética y un largo etcétera.

Los ejemplos de excesos de optimistas sistemáticos y negacionistas son muy abundantes y sobradamente conocidos. Y, a mi parecer, tanto unos como otros son un obstáculo para el avance del proceso de construcción europea.

### III. LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN: DE LOS OBJETIVOS FUNDACIONALES A LA HUIDA HACIA ADELANTE

El proyecto europeo llevaba implícita su expansión desde su misma gestación. Los seis Estados fundadores nunca pensaron que la CECA la CEE o la CEEA fue-

<sup>2</sup> En esta línea es esclarecedor el artículo de Jiri PEHE, «Las raíces de la crisis en el Este», en el diario *El País*, de 27 de abril de 2009, pág. 25.

<sup>3</sup> Ver el Protocolo núm. 4 del Tratado de Lisboa «sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido», o el Protocolo núm. 21 «sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda», o el Protocolo 22 «sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia», o el Protocolo 23 «sobre la posición de Dinamarca».

ran organizaciones cerradas desde su fundación en lo relativo a sus contenidos o al número de sus miembros. De manera que las sucesivas ampliaciones han respondido a una concepción originaria que aspiraba y debe seguir aspirando a que se incorporen a la Unión todos los Estados que puedan considerarse europeos. El problema, tras las últimas ampliaciones es el de determinar los confines de Europa y el ritmo que debía y que debe llevarse a cabo de incorporación de nuevos Estados miembros. La respuesta a estas preguntas lleva implícito el futuro mismo de la Unión, como tendremos oportunidad de analizar.

La primera ampliación de las Comunidades Europeas, que incorporó al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a Irlanda<sup>4</sup> y a Dinamarca, merece juicios bien diferentes. Así, Dinamarca ha objetado siempre el proyecto político de la Unión, mientras que, por otra parte, puede considerarse un gran impulsor del mercado único. Sin duda, una suerte de actitud defensiva de un pequeño estado, con limitada relevancia internacional, que siente la vecindad de Alemania como una amenaza a su soberanía. El caso de Irlanda, un joven estado europeo, es, por un lado, bastante coincidente con el caso danés, en lo que hace referencia a su irrelevancia internacional. Y, por otra parte, tiene muy reciente su carácter de colonia británica que debe tenerse en cuenta para comprender gran parte de sus posiciones en la política europea e internacional. El caso de Gran Bretaña es el más relevante. Su actitud en relación con la Unión no se presta a dudas. Sus gobiernos nunca fueron partidarios de que las Comunidades fueran más allá de un proyecto económico con limitaciones. Su concepción del asociacionismo europeo se plasmó con claridad al crear la EFTA; una zona de libre cambio que pretendía competir con las Comunidades Europeas. Sólo cuando dicho proyecto fracasó solicitó la entrada en las Comunidades Europeas, dejando en la estacada a algunos de sus socios. De manera que la solicitud de incorporación del Reino Unido a la Unión no tuvo lugar como consecuencia de haberse producido un giro radical en la concepción británica del escenario europeo, sino que, fracasado su proyecto de zona de libre cambio, se alió con sus enemigos ideológicos con la intención de reconducir el proyecto europeo a sus concepciones antieuropeístas. Los gobiernos de Gran Bretaña han sido un freno permanente a la realización del proyecto europeo tal y como fue pensado por sus fundadores, y no parece que su posición haya cambiado o vaya a cambiar a medio plazo.

La tarea del Reino Unido es sistemática e inteligente aunque entregada a su decadente y trasnochada visión geopolítica de la mayoría de sus políticos. Actúa el Reino Unido en relación con Europa tal y como hizo en su política exterior colonial en los siglos XIX y primer tercio del siglo XX: versiones variadas de la política de «divide y vencerás». Los británicos todavía no han asimilado que ya no son un imperio, y que su supuesta relación especial con los EEUU, ideada por el maquiavélico W. CHURCHIL, para impedir, entre otras cosas, el avance de la Unión, no es sino un truco de malavarista con el que ni han convencido a los norteamericanos ni con-

---

<sup>4</sup> La conversión de las elecciones europeas en un asunto de política interna explica la alta participación de los ciudadanos irlandeses y daneses en las elecciones europeas (57,6% y 59,52% respectivamente).

fundido a los europeos. El problema del Reino Unido es que su activismo es meramente destructivo. El Reino Unido es, sin duda, la china en el zapato europeo. Sólo DE GAULLE, por razones que no pueden asumirse, consideró que admitir al Reino Unido era un error. Y, aunque no se pueda coincidir con el citado general, sí es posible coincidir en que la permanencia del Reino Unido en la Unión supone un obstáculo insuperable para seguir avanzando en la dirección de una Europa política como gran actor político en el escenario internacional. Jean MONNET se equivocó cuando apostó fervientemente por la incorporación del Reino Unido a las Comunidades<sup>5</sup>. Y si, finalmente, Tony BLAIR es designado presidente del Consejo Europeo, el sueño de los británicos de convertir a la Unión Europea en una zona de libre cambio, en el caso de que no lo sea ya, estará más cerca que nunca.

Las incorporaciones a la Unión, y el posterior posicionamiento ante el proceso constructivo europeo, de Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia y Finlandia son bien diferentes<sup>6</sup>; la intensidad de su adhesión al proyecto europeo parece directamente proporcional a su alejamiento del frío polar<sup>7</sup>. Se trata de un grupo de países que, salvo Suecia, forman parte de la zona euro y que apoyan el proceso constructivo europeo, sin que pueda detectarse una oposición abierta y contraria a seguir avanzando en la construcción europea.

A la altura de los años 90, como consecuencia del Acta Única y del Tratado de Maastricht los objetivos principales de la Unión fueron el mercado interior y el euro. Proyectos que se llevaron a cabo dentro de la década; aunque el mercado interior no haya culminado todavía y la adopción del euro supusiera la primera evidencia de disidencia incontestable y grave del Reino Unido, Dinamarca y Suecia con el proyecto europeo<sup>8</sup>.

Pero, con todo, en la Unión Europea con 15 Estados miembros los disidentes eran una minoría incapaz de frenar el impulso que daban al proyecto Alemania y Francia; verdaderos motores de la Unión hasta muy recientemente. El nuevo sistema de trabajo que se ensayó para elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales, el de convención, fue una muestra esperanzadora de que la Unión seguía ejecutando el proyecto ideado por los fundadores. Pero, la incapacidad de incorporar la Carta de

---

<sup>5</sup> *Vid.* Sus Memorias.

<sup>6</sup> Un indicador interesante en el porcentaje de participación en las últimas elecciones al Parlamento Europeo. Sólo Portugal ha tenido una participación inferior al 40%, a saber: Grecia (52,63%), España (46%), Suecia (43,8%), Austria (42,4%), Finlandia (40,3%), Portugal (37,03%).

<sup>7</sup> Suecia no se incorporó al euro en su primera fase al no cumplir los parámetros de Maastricht y posteriormente, cuando alcanzó dichos parámetros, el pueblo sueco rechazó la incorporación de Suecia al euro.

Los Estados fundadores, a excepción de los Países Bajos que se ha ido aproximando cada vez más a las posiciones británicas a las que se añaden componentes xenófobos preocupantes, superan en todo caso el 40% se encuentra entre los más participativos. Destacan Luxemburgo (91%) y Bélgica (90,39%), a los que siguen Italia (66,46%), Alemania (43,3%) y Francia (40,48%). En todo caso es preocupante el descenso en la participación de alemanes y franceses.

<sup>8</sup> El caso de Grecia no es comparable en la medida en que no se incorporó desde su inicio a la zona euro por no cumplir algunos de los requisitos exigidos por el TCE.

los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a los Tratados fue el preludio de un cambio significativo de rumbo: una inflexión nacionalista que se puso de manifiesto con toda su crudeza en la elaboración de Tratado de Niza en 2000.

El no Irlandés al Tratado de Niza debiera haber encendido definitivamente todas las luces de alarma. Era un hecho sin precedentes (al margen del caso de Dinamarca en relación con el Tratado de Maastricht, de menor gravedad). Sin embargo, la Unión se embarcó en la elaboración de una Constitución sobre la que se cernieron dudas desde que la Convención comenzara a funcionar. Y sucedió lo inesperado, Francia y Holanda, fundadores de las Comunidades Europeas, dijeron no a la Constitución, haciendo innecesario que los enemigos más rotundos del proyecto constitucional, muchos más de los que podían suponerse, tuvieran que impedir en última instancia su entrada en vigor. ¿Qué se puede esperar de un proyecto con el que ni siquiera los fundadores están de acuerdo? Y ningún Estado miembro se atrevió a plantear que Francia y Holanda debían repetir el referéndum; tal y como lo hiciera pocos años antes Irlanda.

Si retrocedemos unos años atrás comprobaremos que un requisito previo para las nuevas ampliaciones de la Unión a 15 había sido establecer con claridad el rumbo de la Unión. Así, se previó la aprobación de la Constitución Europea previamente a la gran ampliación de la Unión al este y al sur de Europa. Pero el caso es que cuando la Constitución zozobró los Estados miembros de la Unión, en una muestra de irresponsabilidad sin precedentes, en vez de frenar el proceso de ampliación, para poner orden en una organización sin rumbo cierto, aceleraron la ampliación. Era el escenario soñado por los británicos y sus secuaces; una forma sencilla de dinamitar el proyecto constructivo. En efecto, se admitieron nuevos socios antes de definir el rumbo de Europa; nuevos socios que en su mayor parte acababan de recuperar su independencia en relación con la Unión Soviética, pero que antes de la Segunda Guerra Mundial estuvieron bajo la égida de los extinguidos imperios austrohúngaro, turco, alemán o francés. El observador menos conspicuo podría haber previsto que los nuevos miembros no verían con buenos ojos una nueva pérdida de la soberanía recientemente conquistada. De manera que si se les daba la oportunidad de afirmar su identidad iban a manifestarse en la dirección contraria a la construcción política europea que, sin duda, supone nuevas cesiones de competencias soberanas desde los Estados miembros a la Unión. En definitiva, las últimas ampliaciones, salvo algunas excepciones, han fortalecido la corriente nacionalista y, en consecuencia, que la Unión acentúe su inclinación hacia una zona de libre cambio recelosa de cualquier avance del proceso constructivo<sup>9</sup>: por-

---

<sup>9</sup> A salvo de las excepciones de Malta (78,81%), Chipre (59,4%), Letonia (52,56%) y Estonia (43,2%), esto es, de los países con menor población, el resto de los Estados recientemente incorporados ocupan, con el Reino Unido (34,27%), Países Bajos (36,5%) y Portugal (37,03%) los lugares más bajos en cuanto a participación de los ciudadanos en la elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009: Eslovaquia (19,64%), Lituania (20,91%), Polonia (24,53%), Rumania (27,4%), República Checa (28,22%), Eslovenia (28,2%), Hungría (36,29%), Bulgaria (37,49%).

que no debe olvidarse que sigue vigente la vieja regla de que cualquier paso decisivo de la Unión debe ser fruto de la unanimidad de los Estados miembros.

La puntilla al proceso constructivo sería la incorporación de Turquía, por cierto apoyada por B. OBAMA y por todos sus antecesores, que acarrearía problemas muy superiores a los que tenemos en la actualidad. La mayor de las objeciones no es que Turquía sea un país claramente asiático e islámico. El mayor de los problemas es que resulta inverosímil que Turquía se encuentre en condiciones de incorporarse al proceso de construcción política. Los entusiastas de la incorporación de Turquía son sin duda los negacionistas de la Unión Europea, pues la incorporación de Turquía a la Unión inclinaría de manera definitiva el proyecto europeo hacia una singular zona de libre cambio. Pero no menos problemáticas serían las incorporaciones de los países balcánicos o de Islandia.

Afortunadamente no todo es de color grisáceo en la Unión. Con frecuencia los Estados miembros son capaces de afrontar retos como el de seguir profundizando en el mercado interior<sup>10</sup>, o de reconocer el fracaso de las políticas nacionales de control de sus sistemas financieros, adoptando medidas audaces como la de crear un Sistema Europeo de Supervisores Financieros integrado por tres nuevas Comisiones Europeas de Supervisión. Aunque habrá que esperar a ver cómo se concreta dicho sistema a finales de 2009. Del mismo modo puede celebrarse la previsión de creación de una Asociación Oriental integrada por la Unión y los países europeos y asiáticos que constituyen la frontera oriental de la Unión (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, República Moldova y Ucrania). Y lo mismo puede decirse de la asociación con los Estados africanos y de Oriente Medio de la cuenca mediterránea en la Unión Euromediterránea. Esto es, una nueva estrategia de fomento de las buenas relaciones de vecindad que permita avanzar en lo relativo a la creación de un gran mercado y, a la vez, poner freno a nuevas ampliaciones que podrían calificarse de huida hacia delante o, más certeramente, de apuesta por el colapso total de la Unión.

#### IV. LOS AMIGOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como todas las organizaciones la Unión tiene problemas exógenos y endógenos. Sin embargo, el problema no es que haya problemas, el problema es no saber identificarlos, o identificarlos y no saber solucionarlos. Algo de esto último sucede a la Unión Europea en la coyuntura actual.

Para entender el proyecto europeo hace falta tener en cuenta al menos dos parámetros, el de su trayectoria y la coyuntura presente interna e internacional. La historia de la Unión es cada vez más conocida. La ingente bibliografía al respecto<sup>11</sup> y,

<sup>10</sup> La *Directiva de servicios en el mercado interior* es una de las numerosas directivas que pueden citarse en esta dirección.

<sup>11</sup> Ver una relación de bibliografía significativa en E. LINDE Y OTROS, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2006.



en particular, las memorias de algunos de sus protagonistas principales nos permiten sintetizar lo sucedido<sup>12</sup>. A grandes trazos podría decirse que el nacimiento de las Comunidades Europeas es el resultado de la coincidencia: por una parte, de la voluntad de reconstruir Europa de un grupo de dirigentes políticos surgidos de la Segunda Guerra Mundial<sup>13</sup>, a los que siguieron la inmensa mayoría de los europeos; y, por otra parte, de la necesidad geoestratégica de Estados Unidos, consecuencia de la Guerra fría, de bloquear el avance de los soviéticos y del socialismo interno en Europa. Sin tener en cuenta estos dos parámetros geopolíticos no es posible entender los primeros pasos de la Unión Europea. Y, del mismo modo, sin tener en cuenta los parámetros geopolíticos actuales será difícil comprender la crisis que atravesamos en la actualidad.

Pero, además, en el orden interno, una Unión Europea fuerte, políticamente hablando, significaría que los gobiernos de los Estados miembros, así como los partidos políticos que los sustentan, dejarían su posición central y pasarían a ocupar una posición periférica. Porque, una Unión fuerte, sea cual sea el modelo político-organizativo en que se concrete, supondría la transferencia de importantes poderes desde los Estados miembros a la Unión y, con toda seguridad, la pérdida de peso político de los Estados nacionales. Una Europa fuerte exigiría que políticos de primera fila se dedicaran a los quehaceres comunitarios, a diferencia de lo que sucede en la actualidad en que la Unión se nutre de políticos o personalidades de segunda o tercera fila, cuando no sirve de lugar de retiro para los que antaño fueron políticos de cierta relevancia.

Por eso creo que los «amigos» de la Unión Europea somos los que en la línea de los fundadores creemos que ha llegado *la hora final de los nacionalismos*, de los Estados-nación europeos. Y esto por una razón que es del todo evidente: en la actual coyuntura internacional los Estados-nación europeos no pueden ya ser actores ni relevantes ni eficientes frente a los retos financieros, comerciales, culturales, medioambientales, defensivos, y otros tantos, que nos acucian. Una de las características de nuestra época, la de la globalización, es que todo se mueve a escala planetaria. En un mundo globalizado las reglas las van a imponer las grandes potencias, con gran peso demográfico, económico, financiero, innovador y defensivo. Se lo decía Jean MONNET a Valéry GISCARD D'ESTAING: «Sí, Ud. ha comprendido que Francia es demasiado pequeña para resolver sola sus problemas».

Pongamos como ejemplo la política exterior. Observemos cómo las Naciones Unidas, un escenario en que están representados la inmensa mayoría de los Estados

---

<sup>12</sup> Particularmente valiosas son las memorias de J. MONNET y J. DELORS.

<sup>13</sup> En la construcción de las Comunidades Europeas, MONNET, SCHUMAN, ADENAUER, DE GASPERI, y toda una generación de estadistas que se empeñaron en vencer la inercia histórica que nos podría conducir a una tercera guerra mundial. Y no menos decisivos fueron en sucesivas etapas constructivas H. SCHMIT, V. GISCARD, F. MITERRANT, H. KHOL o DELORS. Sin la determinación de estos últimos sería difícil explicar la conversión de la Unión en un mercado interior, la adopción de la moneda única, o la transferencia a la Unión de competencias en materia de política exterior y de defensa, en materia de la cooperación policial y judicial en materia penal, o en otras tantas políticas que aborda el Tratado de Maastricht.

del planeta, se ha visto desplazada por organismos más ligeros, reducidos e informales en que sólo están presentes los grandes operadores internacionales. Se trata de organismos que no se fundan en tratados convencionales sino en el consenso informal. El G-8, que iniciara esa nueva dinámica a finales del pasado siglo, es un club integrado por Estados Unidos y sus aliados (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón), así como Rusia tras el fin de la Guerra fría. Dicho organismo informal puso de evidencia que a las grandes potencias Naciones Unidas les resultaba incomoda, entre otras cosas por su contumaz ineficiencia para afrontar y solucionar los nuevos retos.

A principios de este siglo los miembros del G-8 se han sentido desbordados por la nueva realidad creando el G-20, más realista, que integra a potencias como China, India, Brasil, Indonesia y México y otras tantas emergentes. Por lo demás, junto a las caducas e ineficientes organizaciones internacionales del pasado no hacen sino surgir otras organizaciones informales más ligeras y más eficientes de carácter continental o intracontinental. Nuevos escenarios para la resolución eficiente de los problemas que nos afectan. Y, a la postre estas nuevas organizaciones informales han creado estados de primera categoría, estados de segunda categoría y estados de tercera categoría.

¿Cómo se sitúa Europa ante estos nuevos escenarios? Aparentemente, la Unión Europea estaría sobrerrepresentada<sup>14</sup> en algunos de los más importantes, pues en el G-8 la mitad de los miembros serían Estados miembros de la Unión (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), y algo similar sucedería en el G-20<sup>15</sup>. Pero, tras la aparente sobrerrepresentación, Europa pone de evidencia cada vez más su debilidad frente a las grandes potencias. Europa no tiene una sola voz, equiparable a las de los grandes actores de la escena internacional, sino pequeñas voces que apenas se escuchan y que, en no pocas ocasiones, suelen ser contradictorias. Europa, para el resto de las grandes potencias, unas veces es un rumor lejano y en otras ocasiones se parece a una jaula de grillos. La fragmentación de la energía europea hace las delicias de las grandes potencias porque en el tablero internacional, como en tableros nacionales, la ley del divide y vencerás sigue estando vigente. Ningún actor internacional desea que se incremente la competencia. De manera que el multilateralismo no es el fruto de convicciones, o no es sólo fruto de las mismas, como casi nada en el marco internacional, sino el fruto de intereses o debilidades, y probablemente el anuncio de la recomposición del equilibrio de fuerzas en el escenario internacional.

Por lo demás, la resistencia de las grandes superpotencias a que se altere el *status quo* no necesita grandes explicaciones. Resulta obvio que si la Unión Europea recibiera, tan solo, las competencias de los Estados miembros en materia de políti-

---

<sup>14</sup> La aparente sensación de sobrerrepresentación se deduce de todas las grandes organizaciones internacionales, aunque en algunas de ellas sea evidente que una única voz sea fundamental. Éste sería el caso de Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

<sup>15</sup> En el caso del G-20, además de los cuatro Estados miembros de la Unión que se integran en el G-8 han participado también España y Países Bajos, así como la Unión Europea como tal.

ca exterior y de defensa se produciría una gran conmoción en el tablero internacional. Y, si además se añadieran a la anterior la política económica, la política energética y la política medioambiental muchos pensarían que se avecinaba el cataclismo.

Las debilidades de la Unión son claras, también, en el orden interno: no acaba de aclararse la división de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Se advierte un déficit competencial en materias como la política exterior, la política económica, la política medioambiental y la política energética; el sistema institucional es insuficiente. El propio mercado interior hace aguas y la crisis financiera internacional ha puesto de evidencia el inadecuado desequilibrio entre la política monetaria y la política económica de la Unión Europea. En efecto, mientras que en la Unión se ha centralizado la política monetaria, con evidentes beneficios, y pese a las críticas de corte nacionalista, de las competencias de política económica siguen siendo titulares los diferentes Estados miembros; que sólo han transferido a la Unión débiles competencias de coordinación. La ausencia de competencias eficientes de la Unión Europeas en materia económica ha impedido que la Unión afrontara la crisis financiera de un modo global y efectivo. Así, los Estados miembros tan sólo han escenificado una supuesta coordinación para afrontar la crisis, cuando realmente no han hecho otra cosa que dar por buenas las medidas adoptadas en todos y cada uno de los Estados miembros; pese a la disparidad, las contradicciones y la vulneración flagrante de los Tratados por los Estados miembros, particularmente en lo concerniente a la vulneración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las reglas de la competencia y la prohibición de ayudas de estado. La Comisión Europea incapaz de liderar la respuesta a la crisis ha tenido uno de los papeles más bochornosos que se recuerdan en la historia de la Unión: una muestra más de la dimensión intergubernamental de la Unión que la aleja de su proyecto primigenio. Si bien, la máxima responsabilidad de la crisis por la que atraviesa la Unión se debe a la oposición clara y rotunda de un grupo de Estados que no quieren seguir progresando, *los nacionalismos de cortas miras*, con los que, en no pocas ocasiones, colaboran los que son favorables a seguir avanzando en la creación de una entidad política de carácter supranacional.

## V. ¿ES POSIBLE SEGUIR CONSTRUYENDO LA UNIÓN EUROPEA?

No está de más preguntarse con cierta frecuencia: ¿por qué más Unión Europea? Pues, de otro modo, parecería que seguir avanzando en el proceso constructivo europeo sólo responde a la dinámica elemental de ganar poder en la esfera internacional. El tan manido ejemplo de la necesidad de encontrar un equilibrio entre el gigante económico y el enano político no deja de ser un discurso burocrático, falto de razón, de atractivo y de consistencia.

Necesitamos más Europa porque es preciso afrontar los grandes retos planetarios de nuestro tiempo, como son, entre otros, el calentamiento del planeta, la crisis energética, el terrorismo, la inmigración, las relaciones financieras, la pobreza en el tercer mundo o los derechos fundamentales. Esto es, retos que no pueden abordarse

con éxito, ni por los Estados miembros individualmente ni a través de relaciones bilaterales<sup>16</sup>. Sin embargo, la Unión Europea no se está preparando para ocupar una posición destacada en el concierto internacional, más allá de ese lenguaje eufemístico que inunda las declaraciones, conclusiones, y otras tantas manifestaciones de las instituciones europeas.

Es más que suficiente destacar dos de las causas de las dificultades para seguir la construcción de Europa de acuerdo con el proyecto de los fundadores. En primer lugar, las clases políticas nacionales son un obstáculo infranqueable para la construcción europea; clases políticas que, no debe olvidarse, han conseguido que los ciudadanos europeos se retraigan cada vez más en su participación en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>17</sup>. Y, las clases políticas nacionales son un impedimento para la construcción europea porque si se transfiriera a la Unión, con carácter definitivo e irrevocable, la soberanía en determinados asuntos como la defensa, relaciones exteriores, mercado interior, política monetaria, política económica, política energética, política medioambiental y política social, las estructuras nacionales sufrirían una pérdida de poder muy significativa. Las clases políticas de los Estados miembros, que son las que tendrían que promover un cambio de esa naturaleza, no parecen dispuestas a perder las parcelas de poder más vistosas y convertirse en una suerte de estados federales, o de comunidades autónomas de primer nivel. Sólo grandes estadistas estarían dispuestos a hacerse esa especie de *haraquiri* político, pero: ¿dónde están esos grandes estadistas?

En segundo lugar, los motores de la Unión, Francia y Alemania, parecen haber desertado de su compromiso originario. No olvidemos que Francia es la causa de los mayores fracasos en la historia de la construcción Europea, primero impidió la Europa de la Defensa, y recientemente el rechazo de la Constitución Europea. Y Alemania, ha dejado de ocupar el liderazgo que ostentaba hace sólo unos años<sup>18</sup>. Los gobernantes europeos parecen preferir ser cabeza de ratón antes que cola de león.

La Unión Europea se parece, cada vez más, a una organización en que sus miembros eligen su posición a la carta, tanto en la política monetaria, como en la política social, en la política de defensa, en la política de seguridad, y en otras tantas: la Europa de las muchas velocidades es una realidad que no hará sino fortalecerse con el Tratado de Lisboa y con la excepción Irlandesa. De manera que, ni

---

<sup>16</sup> Así lo reconocen los Estados miembros, sin ir más lejos el Consejo Europeo del pasado 9 de junio de 2009 abordó algunos de esos retos. Pero las conclusiones de la presidencia parecen un canto al sol, porque la Unión Europea no dispone ni de los instrumentos institucionales ni materiales suficientes para abordar dichos retos.

<sup>17</sup> No deja de resultar sorprendente que la historia de la participación ciudadana haya sido inversamente proporcional al aumento de peso real del Parlamento Europeo en la Unión, así en las primeras elecciones al Parlamento Europeo la participación ciudadana fue superior al 60% mientras que en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo supuso el 43%.

<sup>18</sup> En esta línea se sitúa J. FISCHER, ver al respecto «Europa, en marcha atrás» y «Alemania se desentendiende Europa», en *El País*, respectivamente de 5 de marzo de 2009, p. 27 y de 14 de junio de 2009, p. 37.

desde la posición más optimista es posible considerar vigente el viejo proyecto de una Unión Europea como una entidad política sustantiva. La Unión Europea ha perdido el rumbo, y sólo nos daremos cuenta cuando el proyecto naufrague estrepitosamente.

Probablemente hoy les diría Jean MONNET a los líderes europeos: ustedes no han comprendido que sus países son demasiado pequeños para solucionar solos sus propios problemas.

Pero, lejos de toda desesperanza creo que es el momento de plantearse la refundación de Europa, de acuerdo con la teoría de los círculos concéntricos a que me he referido en otras ocasiones: el núcleo duro, o la Europa política; el segundo círculo, o la Europa Económica; el tercer círculo, círculo de la vecindad o zona de libre cambio. Sólo desde un núcleo reducido de estados, dispuestos a transferir a la Unión las competencias necesarias para abordar los grandes retos a que tantas veces se hace referencia.

**RESUMEN:** En este trabajo el autor sostiene que la Unión Europea ha abandonado el proyecto primigenio consistente en crear una unión política, y que en la actualidad la Unión Europea no es sino un singular mercado interior con algunas algunas flecos en materias como la política exterior y otras tantas políticas de sesgo intergubernamental.

Para alcanzar la anterior conclusión se analizan algunos aspectos reveladores de la reciente historia de la Unión, entre ellos: a los optimistas sistemáticos y a los negacionistas de la Unión; a las ampliaciones de la Unión; al modo en que se están abordando los retos internos y externos; a la incapacidad para concurrir con una sola voz en los escenarios internacionales; y al creciente nacionalismo de los Estados miembros.

El autor considera que para volver al proyecto primigenio de la Unión, que permitiría abordar con éxito los retos de nuestro tiempo, es necesario refundar la Unión, postulando la teoría de los tres círculos concéntricos. Un primer círculo, o núcleo duro, el de la unión política al que pertenecerían un grupo reducido de Estados miembros; un segundo círculo, el del mercado interior, al que pertenecerían el resto de Estados miembros, así como otros estados europeos que todavía no se han incorporado a la Unión; y un tercer círculo, el de vecindad, que incorporaría a los vecinos de todas las latitudes, y que se configuraría como una singular zona de libre cambio.

**PALABRAS CLAVE:** Amigos de la Unión Europea. Ampliaciones de la Unión Europea. Clases políticas nacionales. Nacionalismos. Negacionistas. Optimistas sistemáticos. Proyecto primigenio de unión política. Retos de la Unión Europea. Teoría de los tres círculos concéntricos.

**ABSTRACT:** In this paper the author argues that the EU has abandoned the Project primal work of creating a political union, and now the European union is but a single market with some fringes in some area as foreign policy and as many intergovernmental political bias.

To reach that conclusion discusses some revealing aspects of the recent history of the Union, including: a systematic optimists and the deniers of the Union for the enlargement of the Union, the way they are addressing challenges at home and external, to the inability to compete with one voice in international arenas and the growing nationalism of the Member States.

The author believes that to return to the primal of the Union project, which would successfully tackle the challenges of our time, we must reestablish the Union, postulating the theory of the three concentric circles. A first circle, or core, that of the political union that would belong to a small group of Member States, a second circle, the internal market, to which belong the other Member States and other European states that have not yet joined the Union, and a third circle, the neighborhood, which would incorporate the neighbors of all latitudes, and is configured as a single free trade area.

**KEYWORDS:** Friends of the European Union. EU enlargements. National political classes. Nationalism. Deniers. Optimistic systematic. Project primal political union. Challenges of European Union. Theory of three concentric circles