

Pliegos de Yuste

N.º16, 2015 Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos

Versión electrónica (<http://www.pliegosdeyuste.eu>)

Federalismo, Integración y Desafíos para el Futuro de Europa

Rosa Balas Torres
Miguel Ángel Martín Ramos
Mario P. Díaz Barrado
Enrique Moradiellos García
José Manuel Durão Barroso
Marcelino Oreja Aguirre
José Antonio Rubio Caballero
Eugenio Nasarre
Susana Del Río Villar
Francisco Fonseca Morillo
Enrique Barón Crespo
Alfonso Pinilla García
Alejandro Cercas Alonso
Martín Guillermo Ramírez
Enrique Serbeto
Álvaro López Goikoetxea Nalda
Griselda Pastor
Jaume Duch Guillot
Francisco Aldecoa Luzárraga
José María Gil Robles y Gil Delgado
Juan Manuel Rodríguez Barrigón



FEDERALISMO, INTEGRACIÓN Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO DE EUROPA

Esta revista ha recibido el apoyo financiero de la Unión Europea a través del Programa de Subvenciones de la Comisión Europea para promover el debate y aumentar la sensibilización acerca de las prioridades políticas de la UE.

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en Pliegos de Yuste son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Comisión Europea ni la Fundación Academia Europea de Yuste, tengan responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ISSN: 1697-0152

Nº16, 2015

www.pliegosdeyuste.eu

EQUIPO EDITORIAL

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA YUSTE

Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Patronato de la Fundación:

Rosa Balas Torres

Responsable de Asuntos Europeos

Delegado en Bruselas :

Miguel Ángel Martín Ramos

Coordinación:

María José Muriel Santurino

Documentación:

Rafael González Martínez de Tejada

Administración:

Fernando Iglesias García

Comunicación:

Nuria Verdiguier Cerón

Secretaría:

Beatriz Cartas Gómez

Mantenimiento:

Adolfo Rico Rodríguez

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste

E-10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)

Tels.: +34 927 01 40 90/327 01 40 92

Fax: +34 927 01 47 11

www.fundacionyuste.org

FACEBOOK:

facebook.com/fundacionyuste.org/

TWITTER:

twitter.com/fundacionyuste

@fundacionyuste

IMPRESIÓN Y DISEÑO

Gráficas Luengo

DEPÓSITO LEGAL

S. 1.255 -2003

CONSEJO ASESOR

Martti Ahtisaari

Josefina Cuesta

Antonio Ventura Díaz Díaz

Umberto Eco

Valentín Fuster Carulla

M.^a Del Carmen Iglesias Cano

Pollux Hernández

Gustaaf Janssens

María João Pires

Hans Küng

Ursula Lehr

Antonio López

Monica Luisa Macovei

Federico Mayor Zaragoza

Manuela Mendonca

Edgar Morin

Marcelino Oreja Aguirre

José Ovejero

Peter Piot

Paul Preston

Juan Carlos Rodríguez Ibarra

Miguel Sáenz

Margarita Salas Falgueras

Zsuzsanna Sandorné Fergé

Inge Schoenthal Feltrinelli

Reinhard Selten

Peter Shaffer

Abram De Swaan

Alain Touraine

Tzvetan Todorov

Gilbert Trausch

Joaquim Veríssimo Serrão

Edoardo Vesentini

Franz Welsler-Möst

ÍNDICE

EDITORIAL

Rosa BALAS TORRES. <i>Más juntos y unidos buscando en Europa la solución</i>	5
--	---

PRÓLOGO

Miguel Ángel MARTÍN RAMOS. <i>Reflexionamos sobre Europa, en pro del interés común</i>	7
--	---

INTRODUCCIÓN ACADÉMICA

Mario Pedro DÍAZ BARRADO y Enrique MORADIELLOS GARCÍA. <i>El proceso de integración europea y los desafíos para el futuro de Europa</i>	13
---	----

PARTE I

PROCESOS DE NACIONALIZACIÓN Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN: PARTICIPACIÓN, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA EN LA UE

HACIA UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACION EN LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel DURÃO BARROSO. <i>Reflexiones sobre la Europa Federal en el proceso de Integración Europea</i> .	27
Marcelino OREJA AGUIRRE. <i>Orígenes de la Unión Europea y el concepto de la Europa Federal</i>	33

HISTORIA DE LAS IDENTIDADES NACIONALES VS. IDENTIDAD EUROPEA

José Antonio RUBIO CABALLERO. <i>El mapa fragmentado. Europa y sus nacionalismos</i>	47
Eugenio NASARRE GOICOECHEA. <i>Historia del Federalismo en Europa y sus implicaciones Nacionales</i>	59

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNICACIÓN EUROPEA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Susana DEL RIO VILLAR. <i>Europa: Proyecto y Proceso. La democracia europea y su modelo constitucional</i>	69
Francisco FONSECA MORILLO. <i>Comunicar Europa ¿Un reto posible?</i>	79

PARTE II

HISTORIA Y PROCESO DE AMPLIACIÓN E INTEGRACIÓN EN LA UE: DE LA COOPERACIÓN A LA INTEGRACIÓN

LA TRANSICIÓN EUROPEA HACIA UNA EUROPA FEDERAL

Enrique BARÓN CRESPO. <i>La transición europea hacia una Europa Federal</i>	89
Alfonso PINILLA GARCIA. <i>Europa: Bifurcaciones</i>	93

LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO

Alejandro CERCAS ALONSO. <i>Política y Retos de la Unión Europea, y como Recuperar la Confianza de los Ciudadanos</i>	103
Martín GUILLERMO RAMÍREZ. <i>La política en una Europa integrada y los desafíos de futuro. El caso de la cooperación transfronteriza</i>	111

PARTE III
DIVERSIDAD POLÍTICA FRENTE A LOS RETOS DEL PRESENTE

EL RETO DE LA COMUNICACIÓN SOBRE LA UE Y LA CREACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA

Enrique SERBETO. <i>La Democracia en Europa</i>	127
Álvaro LÓPEZ DE GOIKOETXEA. <i>Información Europea con Recursos Limitados</i>	129
Griselda PASTOR. <i>Europa, el reto de la información</i>	133

RETOS POLÍTICOS DE LA ACTUAL LEGISLATURA PARLAMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Jaume DUCH GUILLOT. <i>El salto cualitativo del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2014</i>	137
--	-----

PARTE IV
HISTORIA E IMPLICACIONES JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DE UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

EL PASO A PASO DEL FEDERALISMO

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA. <i>La perspectiva federal sobre la VIII Legislatura 2014-2019</i>	147
--	-----

¿QUE FUTURO PARA UNA EUROPA FEDERAL DE ESTADOS NACIONES EN LA UE?

José María GIL ROBLES Y GIL DELGADO. <i>¿Hacia una Europa Federal?: Ciudadanía, Consenso, Tiempo y Voluntad</i>	159
Juan Manuel RODRÍGUEZ BARRIGÓN. <i>Una Europa Federal de Estados Naciones: de nuevo sobre los Estados</i>	163

AUTORES	175
----------------------	-----

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE	181
--	-----



MÁS JUNTOS Y UNIDOS BUSCANDO EN EUROPA LA SOLUCIÓN

ROSA BALAS TORRES

La Fundación Academia Europea de Yuste es una entidad de origen extremeño, pero de espíritu europeo, y que tiene como objetivo principal acercar a través de todas las actividades que realiza Europa a Extremadura y Extremadura a Europa, pretendiendo al mismo tiempo contribuir a través de la cultura, con mayúsculas, la investigación académica y la política social, la defensa de los valores europeos, los derechos humanos y el debate y la reflexión al proceso de integración Europea. Es una entidad de la que los extremeños pueden sentirse muy orgullosos, siendo de las pocas entidades en España y en el sur de Europa reconocidas por la UE a través de diferentes programas como entidad de interés europeo.

Pliegos de Yuste es, sin duda, una de las plataformas principales de la Fundación que, junto con Cuadernos de Yuste, invita al pensamiento, diálogo y reflexión sobre Europa y su futuro, y en la cual queremos recoger la voz y opinión de todas aquellas personas que participen en nuestros programas culturales, sociales y académicos, como es el Programa Campus Yuste.

De esta manera, y con esta edición, queremos abrir una nueva línea de edición en Pliegos de Yuste que sirva de plataforma

a los académicos, profesores, expertos, y profesionales que contribuyen a enriquecer nuestros programas académicos relacionados con el proceso de construcción e integración europea, desde puntos de vista multidisciplinares, pero a su vez basados en el rigor, la experiencia y la práctica.

Europa se encuentra actualmente en uno de sus momentos más complicados. El proceso de construcción e integración europea nunca fue un camino de rosas, pero en pleno siglo XXI, tras haber superado obstáculos y desafíos inimaginables en sus orígenes los desafíos no dejan de crecer. En el momento de editar esta revista intentamos hacer frente a la mayor crisis migratoria que ha vivido Europa desde la II Guerra Mundial, y con la Guerra a las puertas de Europa que sufren nuestros países vecinos en la cuenca del Mediterráneo. Al mismo tiempo, el terror intenta hacerse hueco en nuestro modelo de vida y convivencia y somos víctimas de la sin razón, la violencia, y el dolor que causan de manera indiscriminada e inhumana los ataques terroristas yihadistas que hemos sufrido en los últimos años en Madrid, Londres, y este mismo año en Turquía (país en proceso de adhesión) y París, que ha sido atacado dos veces en el 2015. Desde aquí un mensaje de solidaridad para todas las víctimas.

La crisis económica sigue afectando a Europa y mientras se desarrollaba el encuentro que da título a esta revista se cuestionaba la permanencia de Grecia en la UE. De manera paralela el Reino Unido se auto-cuestiona su propia permanencia. El envejecimiento de la población y el cambio climático son otros dos retos adicionales que debemos considerar de manera muy seria a la hora de definir nuestro futuro como sociedad y nuestro papel en el mundo.

Son por lo tanto muchos los frentes abiertos, muchos esperados y sobre los que ya se lleva trabajando tiempo, otros inesperados que incluso han cuestionado la capacidad de reacción y el futuro de Europa. Para ello debemos trabajar más juntos y unidos que nunca y buscar en Europa la solución, apostando por nuevos modelos,

sí, pero siempre de manera coordinada, analítica y consensuada, y sin olvidar ni dejar de lado el método comunitario que heredamos de los padres fundadores, ni los valores que han hecho de Europa un referente político y democrático a nivel mundial.

Quizá el federalismo sea una de las soluciones. En este número analizamos el tema desde una perspectiva académica y plural para que el lector saque sus propias conclusiones. Lo que si tenemos claro es que desde la Fundación Academia Europea de Yuste y desde Extremadura seguiremos contribuyendo y aportando toda nuestra energía y saber hacer al proceso de integración europea y apostando porque Más Europa sea la solución.

Les deseo muy buena lectura.





REFLEXIONAMOS SOBRE EUROPA, EN PRO DEL INTERÉS COMÚN

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN RAMOS

La Fundación tiene genéricamente por objeto contribuir a la promoción de la integración y memoria europea, descubrir y mostrar la obra cultural y social de Europa entre la ciudadanía europea, propiciando el compromiso por el desarrollo de su dimensión social y humana y destacando la aportación de cada uno de los países del Viejo Continente en dicho proceso social, creativo e intelectual. Entre sus objetivos destacan la promoción de la investigación sobre temas europeos y la organización de actividades de carácter académico sobre temas de actualidad europea, intentando siempre aportar soluciones a los retos a los que se enfrenta Europa cada día.

Para cumplir con dichos objetivos la Fundación Academia Europea de Yuste cuenta con el programa CAMPUS YUSTE, espacio creado para sus acciones formativas basadas en fomentar el debate y la reflexión de los universitarios, investigadores y profesionales sobre asuntos Europeos. Un espacio que hemos querido hacer extensivo a la revista de la Fundación sobre Cultura y Pensamiento Europeos, PLIEGOS DE YUSTE, para que las reflexiones sobre temas de máxima actualidad realizadas en el marco de Campus Yuste tengan la posibilidad de llegar a través de su publicación, en papel y formato digital, a un público mayor, ampliando así el deba-

te y la reflexión en el mundo académico y ciudadano de Europa.

En este marco la Fundación organizó entre el 13 y el 16 de julio, el Curso de Verano titulado "El Proceso de Integración Europea y los Desafíos para el Futuro de Europa: Participación, Representación y Democracia en un Contexto Federal de estados Naciones en la UE", con el apoyo de la Unión Europea a través del Programa de Subvenciones de la Comisión Europea para promover el debate y aumentar la sensibilización acerca de las prioridades políticas de la UE, la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, y el Módulo Jean Monnet de Historia Europea de la Universidad de Extremadura,

La presente publicación recoge las principales ideas, contribuciones y reflexiones presentadas en dicho curso por un grupo de expertos del mundo académico, político, de la comunicación europea y de la sociedad civil, que desde un punto de vista multidisciplinar han pretendido analizar, debatir y dar respuestas a los desafíos para el futuro de Europa tomando como eje principal el concepto del federalismo europeo. De esta manera, se analizó la participación y la representación democrática de los ciudadanos a través de la interacción entre los diferentes niveles e institu-

ciones regionales, nacionales y europeas, y las implicaciones que el desarrollo de un contexto federal de Estados Naciones en la UE podría tener en el futuro del desarrollo político, económico y social de la UE. Todo ello teniendo en cuenta la opinión y experiencia de los ciudadanos y los actores del ámbito político, económico, social, cultural, y académico, así como representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación, y el papel de estos en la creación de la opinión pública europea.

Para lograr estos fines resulta necesario potenciar la difusión de información relativa a asuntos europeos y los procesos y mecanismos de funcionamiento de la UE, analizando y planteando soluciones alternativas que puedan llevar a una mejora en la toma de decisiones y en la representatividad de los ciudadanos a través de las instituciones europeas, así como en la manera de afrontar situaciones y desafíos de una manera más coordinada y reglada en pro del interés común.

Hemos tomado como referencia el mensaje que el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso lanzó durante su discurso en el Parlamento Europeo el 12 de septiembre de 2012 sobre el estado de la Unión Europea¹, en el cual hacía un llamamiento para la creación de una federación de Estados nación en Europa, no a modo de un superestado, sino de una federación democrática en la que se comparta soberanía para que la ciudadanía pueda ejercer un mayor control. Se parte pues de la base de que “la federación europea” es, según Durão Barroso, “el horizonte político de la Unión Europea” y para ello, afirma, que “será necesario crear un nuevo tratado que modifique a los anteriores y fomentar un debate al respecto en toda Europa para hacer que la Unión Europea sea más abierta y democrática”.

Entendiendo, en términos generales, que el federalismo es un sistema político en el cual las funciones del gobierno están repartidas entre un poder central y un grupo de estados asociados, se podría decir que la Unión Europea que conocemos hoy tuvo sus orígenes en la puesta en marcha de una Europa federal, inicialmente a través de la Declaración Schuman de 1950 que dio lugar al proceso integrador tras la Segunda Guerra mundial para la consecución de la paz, la libertad, la solidaridad, la igualdad y demás valores europeos defendidos por los Padres de Europa en el Viejo Continente, y posteriormente en el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, que posibilitaron el mercado y la moneda únicos, así como el nacimiento de la ciudadanía europea.

La necesidad de avanzar en dicho proceso se ha puesto de manifiesto tras la fuerte crisis económica, institucional y de credibilidad política que ha azotado a Europa desde el año 2007, y las crisis sucesivas que están teniendo lugar mientras se realiza de la edición de esta publicación, como la crisis de los refugiados, o el terrorismo yihadista que tan fuertemente está golpeando a Europa en los últimos años. Esto llama a sus ciudadanos e instituciones representativas a buscar soluciones fiables, sólidas y determinantes que aseguren el proceso de construcción e integración europeo y disipen las muchas dudas existentes sobre su viabilidad.

Si bien es cierto que en los últimos años, y con motivo de dichas crisis, se ha comenzado a crear un sistema de apoyo mutuo entre los Estados Miembros (i.e. ayudas o rescates realizados a algunos países de la eurozona), aun queda mucho por avanzar en otras materias cuyas pistas ya están en el aire desde hace algunos meses (bonos europeos, presupuesto federal, unión bancaria, defensa, gestión de las fronteras

exteriores, política de asilo e inmigración, etc.), planteándose también el modelo federalista como solución a las tendencias separatistas o independentistas de algunas regiones europeas de sus Estados. Es por lo tanto fundamental debatir y analizar, a través de diversos formatos estas posibilidades para involucrar diferentes actores en el proceso con el objeto de que ayuden a dilucidar el camino que debe seguir el proceso de integración europea, y ello es lo que se pretende con estos trabajos. Los objetivos perseguidos a través del proyecto, el curso de verano y de la presente publicación, además del principal ya citado, son los siguientes:

- Fortalecer la legitimización del proceso de integración europea en un momento de crisis no sólo económica, sino también institucional, política y de representación, pretendiendo de esta manera buscar soluciones al fortalecimiento de la ciudadanía europea y el acercamiento del proceso de integración europeo a los ciudadanos para favorecer su implicación y participación en el mismo.

- Analizar alternativas viables que fortalezcan, refuercen y aseguren una toma de decisiones dinámica, fiable rápida y consensuada ante los muchos desafíos que afronta diariamente la UE, pero que al mismo tiempo tengan en cuenta el respeto y la preservación de la diversidad de culturas, tradiciones, legislaciones, historia e identidades existentes actualmente en la UE.

- Promover el análisis, el debate, la reflexión y la acción sobre el Futuro de de la UE para fomentar el concepto y la práctica de ciudadanía europea activa. y sobre la creación de una “Federación de Estados Nación en Europa”, así como el trabajo en beneficio de la comunidad en el ámbito local, regional, estatal y europeo.

Entre los objetivos generales se pretenden:

- Suscitar el interés y la reflexión sobre el futuro de Europa y transmitir la importancia de las recientes transformaciones institucionales en la configuración orgánica de la UE y su relación en el sistema de toma de decisiones.

- Trabajar con un equipo multidisciplinar (estudiantes, profesores, periodistas, políticos, economistas, representantes de la sociedad civil y otros profesionales que puedan transmitir a su vez la información recibida, etc.) con la intención de llegar a sectores lo más amplios posibles y aprovechar el efecto multiplicador que ello supone para conseguir una mayor repercusión para las actividades proyectadas.

- Ofrecer a la ciudadanía, sus organizaciones y redes, los conocimientos y herramientas para interactuar y participar en la construcción de una Europa más cercana, unida y enriquecida por su diversidad cultural, dando voz a jóvenes y grupos de atención preferente para que puedan participar como ciudadanos activos junto con otros colectivos.

- Contribuir a forjar una identidad europea basada en valores, historia y cultura comunes donde se incluyan principios y actitudes alternativas que permitan la construcción de una sociedad democrática mejor: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, justicia y participación ciudadana en la Unión Europea.

- Reunir a personas, organizaciones y redes para compartir e intercambiar experiencias, opiniones y valores, aprender de la historia y construir el futuro favoreciendo la comunicación entre jóvenes ciudadanos/as europeos/as, mejorando su entendimiento y los lazos de cooperación, así como la comunicación entre los jóvenes

y actores experimentados y por ende las relaciones intergeneracionales en general.

- Una mayor y mejor valoración del proceso de construcción europea y del papel que juegan las Instituciones europeas, en el día a día de la vida de los ciudadanos.

- Mejor conocimiento por parte de los ciudadanos europeos de la importancia de la ciudadanía europea activa, y su participación en el proceso de construcción europea, a través de iniciativas de este tipo.

- Una mayor implicación en las actividades europeas de los grupos objetivo del proyecto.

El ámbito de estudio y análisis se ha dividido en tres líneas temporales de trabajo, pasado (historia), presente y futuro, desde un punto analítico, académico, multidisciplinar y práctico.

En lo que se refiere al contexto histórico se dedica al análisis y debate de tres aspectos clave hoy en día en la política europea. Por una parte de la historia del desarrollo de las identidades nacionales y los nacionalismos en Europa (con posterior análisis de la situación actual y perspectivas de hacia dónde pueden derivar en el futuro), así como del concepto de Identidad Europea. Por otro lado de la historia del federalismo y profundizando en cómo éste movimiento ha ido tomando fuerza a lo largo de los años y muy especialmente en el periodo más contemporáneo desde que Robert Schuman lanzara la propuesta de la CECA en 1950, siempre teniendo en cuenta que la idea de una unión federal de Estados nacionales ha estado presente en el proceso de construcción de la que hoy conocemos como Unión Europea. Y en tercer lugar de la evolución del Demos e identidad europea, la participación ciudadana activa, y el desarrollo de los procesos democráticos.

En lo que se refiere a la situación actual, se incluyen ejemplos prácticos de algunos Estados europeos con una fuerte base federal, como el alemán, belga, austriaco (o incluso el español como modelo intermedio, entendiendo que existen diferentes tipos de federalismo y no un modelo único)...para pasar posteriormente al análisis del escenario que existe en la UE. Se parte de la premisa de que Europa se encuentra en un proceso de transición hacia el federalismo de Estados naciones, o quizá en fase de formación de un nuevo sistema de cuasi federalismo dada la situación tan peculiar en la que se encuentra y la diversidad política de sus miembros. Aquí se profundiza en la situación democrática actual, analizando cómo las diferencias políticas, administrativas e incluso culturales e históricas inciden en el proceso de participación ciudadana, incluyendo las nuevas formas de representación y participación (y el análisis de la capacidad de adaptación de los Estados a las necesidades o demandas ciudadanas, o viceversa, la capacidad de asimilación o de deseo de cambio de los ciudadanos con respecto a las normas tradicionalmente establecidas).

Igualmente se analizan los posibles escenarios y las implicaciones que una Federación de Estados Nacionales podría tener para el proyecto europeo, para los Estados miembros, y para sus ciudadanos como partícipes y actores principales del proceso de construcción europea, así como el papel que tanto los ciudadanos, medios de comunicación, políticos y actores sociales, culturales y económicos pueden o deben jugar en ese proceso para reforzar su legitimidad y fomentar la participación activa y democrática.

De manera especial, se analiza también el protagonismo de los medios de comunicación en la creación de una opinión pública europea en este contexto, así como su influencia en la toma de decisiones a todos

los niveles, especialmente en el político y en la creación de movimientos ciudadanos y la identidad nacional y europea.

Cabe destacar que con objeto de tener el máximo alcance posible y continuar fomentando el debate y la reflexión sobre el tema, todas las presentaciones realizadas en el marco del Curso de Verano, cuyas principales conclusiones, análisis y reflexiones

se recogen en este número especial de Pliegos de Yuste, pueden visualizarse a través del canal Youtube de la Fundación al que se puede acceder a través de la Web de la Fundación: www.fundacionyuste.org

NOTAS

- (1) http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_es.htm





INTRODUCCIÓN ACADÉMICA



EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y LOS DESAFÍOS PARA EL FUTURO DE EUROPA

MARIO P. DÍAZ BARRADO
ENRIQUE MORADIELLOS GARCÍA

Se produce desde hace ya bastante tiempo, pero con una intensidad creciente, una actitud peculiar, y hasta llamativa, con respecto a la Unión Europea. Mientras todos hablamos de las rémoras y los obstáculos que presiden su funcionamiento diario y creemos que son la causa de su parálisis y de sus rigideces; mientras constatamos también que, hasta los propios Estados miembros de la UE ponen especial empeño en no removerlos e incluso en incrementarlos, generándose por ello críticas exacerbadas a este comportamiento repetido; mientras todo eso sucede nos damos cuenta de que la Unión Europea ejerce un atractivo irresistible sobre los Estados que no pertenecen a ella -pero aspiran a entrar-, o provoca reacciones cercanas al pánico entre cualquiera de sus miembros si se pone en entredicho su pertenencia, como hemos podido observar recientemente en el caso de Grecia.

Es como si nos desagradaran muchos de sus comportamientos y sus reglas pero, a la vez, no pudiéramos sustraernos a la fascinación que nos produce un proyecto tan atractivo en tantos sentidos. En esa contradicción, que en realidad refleja la complejidad de las relaciones humanas, se produce

el hecho de concitar a la vez el entusiasmo y la decepción sin caer en el absurdo.

Pero esa es la clave del funcionamiento de la UE desde su nacimiento, una clave que permite abordar problemas, en apariencia irresolubles, con fórmulas imaginativas pero con soluciones prácticas. Unas soluciones que podrían parecer incluso irrelevantes por inocuas, pero que con el tiempo se revelan como verdaderos instrumentos de progreso y de entendimiento entre los Estados miembros.

Y todo ello en medio de un clima donde parece que siempre se está al borde la catástrofe, bordeando el abismo, pero donde siempre se consigue eludir el peligro en el último momento.

Todas estas sensaciones, entre otras muchas, estuvieron muy presentes a la hora de iniciar el desarrollo del Curso de Verano de la Universidad de Extremadura: **El proceso de integración europea y los desafíos para el futuro de Europa**, que se desarrolló en el marco del Campus Yuste 2015, promovido por la Fundación Academia Europea de Yuste entre el 13 y el 16 de julio del año 2015.

En el momento de iniciar el curso, el mismo día 13 de julio, se hallaba en todo su apogeo el problema griego. Tras el referéndum convocado y ganado por el partido Syriza, gobernante en Grecia desde unos meses antes, todo parecía encaminarse a una crisis sin precedentes en el seno de la Unión, una crisis que podía incluso conducir a la salida de un Estado miembro y por tanto sentar un precedente que nunca hubieran imaginado los padres fundadores.

Pero, en el corto espacio de los cuatro días en que se desarrolló el curso, se había alcanzado un acuerdo y, a la altura de su conclusión, el día 16, todo había vuelto a su cauce. Porque, pese a que los sobresaltos nunca están del todo controlados en la Unión Europea, podría decirse que la salida de Grecia se veía sólo 4 días después como si hubiera sido algo que hubiéramos soñado, más que temido, en los días precedentes.

La crisis griega expresaba, en el momento de comenzar este curso de verano, algo muy importante, algo que habíamos tenido muy en cuenta a la hora de ponerlo en marcha. Vamos a resumir ahora lo que nos impulsó a preparar su organización advirtiéndole que, en todo lo que tiene que ver con el proceso de integración europea, nunca se puede uno regir por la lógica que adoptamos para analizar otros contextos sociales y políticos.

El funcionamiento de la Unión Europea siempre nos sorprende –para bien o para mal–, pero no deja indiferente a nadie, pues en su aparente debilidad reside su fortaleza.

Por un lado partíamos de la premisa de que el pasado influye muy poderosamente sobre el presente, por tanto teníamos que reflexionar sobre el proceso de construcción europeo porque ahí, en el conocimiento, el asentamiento y el discurrir de ese

proceso se encuentran las claves del funcionamiento actual de la Unión Europea, con todos sus defectos y con sus inmensas virtudes.

Por otro lado, había que eludir la posibilidad de dejarse arrastrar por la dinámica informativa en un mundo febril y dependiente de la última noticia –enseguida desplazada por otra nueva y siempre más interesante–, porque las sociedades modernas se han introducido en dinámicas imprevisibles que es necesario controlar y comprender desde el sosiego reflexivo, estableciendo la distancia necesaria que nos permita ver mejor los acontecimientos.

De hecho, estábamos convencidos de que la única forma de plantear una reflexión madura y adecuada sobre el futuro de la UE y la única forma de imaginar la posibilidad de constituir una comunidad de Estados federados, sería afrontar el conocimiento de la dinámica interna de la Unión, pero despegados de la vorágine informativa de cada día.

Aunque hay que reconocer que esto es muy difícil, como puso de manifiesto la crisis griega que acaparó el inicio del curso. Y es muy difícil por las ventajas que nos ofrece la comunicación instantánea, la difusión mundial de las noticias, la eliminación de barreras de todo tipo, etc. Pero también estas ventajas pueden volverse en contra nuestra si no sabemos manejar los acontecimientos, en especial las situaciones de crisis, porque ninguna crisis puede resolverse desde la inmediatez.

El caso griego no resultaba nada extraño, se trataba más bien de una dinámica constante y repetida en el seno de la Unión casi desde el momento mismo de poner en marcha la idea de una Europa unida. Tras la crisis griega de julio hemos sufrido varios conatos más en agosto y, en el mo-

mento de escribir estas líneas, aparece en el horizonte otra crisis quizá más grave y determinante para el futuro de Europa, una crisis que exigirá de los europeos toda la imaginación y toda la dedicación posibles: el problema de los refugiados.

Una crisis se encadena con otra y apenas nos damos cuenta de que en realidad ese es el mecanismo de funcionamiento de la UE. Cuando poníamos toda nuestra energía en criticar la posición de las instituciones europeas frente Grecia (porque parecía que esas instituciones se regodeaban en exacerbar sus problemas) éramos sinceros, lo mismo que ahora lo somos cuando decimos que Europa debe ser solidaria con los refugiados (muchos reclaman ya incluso el acceso libre y sin control de todos los que quieran venir).

Criticamos a los Estados más poderosos de la Unión Europea por su egoísmo pero, al día siguiente, nos damos cuenta de que son mucho más solidarios que los supuestos adalides de la solidaridad. Enseguida los malos se transforman en buenos y los buenos en malos. Y todo esto sucede en muy poco tiempo, con mucha intensidad. Los problemas se encadenan, las situaciones se complican o se solucionan sin saber muy bien por qué. Luego pasamos a preocuparnos de nuevos problemas que parecen encerrar los mismos dilemas aparentemente superados.

Algo sin embargo es seguro: en medio de todas las dificultades la Unión Europea permanece. Es más, visto con perspectiva, Europa se refuerza a medida que supera las dificultades y se consolida como un espacio de libertad económica y de progreso social al que todo el mundo aspira, bien sea para pertenecer efectivamente (los territorios que se consideran europeos por cultura o tradición hacen cola para entrar), bien sea para imitar su modelo.

Si no estuviéramos abducidos por el presentismo galopante que los mass media introducen en la sociedad actual, nos daríamos cuenta de que el proyecto europeo ha merecido la pena. Otros modelos aparentemente más sólidos y prometedores yacen arrumbados en el cubo de la basura de la Historia, pese a prometer en su momento el paraíso. Y el modelo americano, que tantas veces Europa quiere imitar, sobre todo en materia laboral y productiva, acaba siendo visto por los europeos como demasiado competitivo y mucho menos acogedor y humano.

Es cierto que Europa tiene ante sí retos de gran calibre, pero no lo es menos que hasta ahora ha sabido superar retos parecidos con bastante inteligencia. En realidad los europeos no son conscientes, sobre todo las nuevas generaciones, de los obstáculos superados y del proceso de construcción de un espacio de entenedimiento político, social y económico único en la Historia.

Con este curso queríamos reunir a un gran elenco de especialistas de la Unión Europea, expertos y/o responsables que viven el día a día en sus instituciones, periodistas que informan sobre lo que pasa en Bruselas o Estrasburgo, académicos que se ponen a la tarea de difundir los valores de la Unión y de analizar su proceso de integración, incluso a visionarios o entusiastas que imaginan ya el futuro de una Europa federal, y que pueden ser los mismos que se fajan todos los días con los problemas constantes que la UE parece arrastrar.

Pero con el curso también queríamos mostrar que ese funcionamiento peculiar del que hablábamos al comienzo -y que resulta un rasgo propio de la UE-, es en realidad una gran palanca para resolver algunos de los tremendos problemas que asolan al mundo, y por ende a la Unión Europea, en estos momentos de gran incertidumbre.

Para ello fue necesario hacer un recorrido por el proceso de integración europeo, hubo que volver a recordar -porque muchas veces parece que se nos ha olvidado- que el proyecto de Europa nació tras un catástrofe terrible y, con el empeño de no volver a repetirla, se dotó o recabó recursos materiales en medio de grandes carencias y, sobre todo, se dotó también de instrumentos y formas de relación entre los Estados miembros que aseguraran un futuro de colaboración entre ellos. Los instrumentos elaborados en esos primeros años han asegurado desde entonces, y de una vez por todas, una colaboración leal y una solidaridad efectiva. En medio de los equilibrios de poder, de los egoísmos, de las crisis periódicas, Europa ha sabido articular una relación entre sus Estados que resulta ser la envidia de todo aquel que no puede acceder a un club tan selecto.

Las críticas al papel de los grandes Estados como Alemania o Francia, los enfrentamientos entre estos mismos Estados por

la supremacía o el dominio de las instituciones europeas, el egoísmo que revelan muchas de las actitudes en el momento de la negociación, etc., todo esto no está reñido con una alianza firme entre Francia y Alemania, incluso con una lealtad "sui generis" de una Gran Bretaña que parece no querer saber nada de Europa, pero que no deja de colaborar en sus instituciones. La relación de los Estados en el seno de la Unión ha ido creando una argamasa de apariencia frágil, pero que hasta ahora se ha revelado irrompible. Los avances a veces se detienen, las expectativas se ven muchas veces frustradas, pero siempre permanece el núcleo de conquistas económicas y sociales que resultan irreversibles y que ya quisiera para sí el resto del mundo.

El problema de la Unión Europea en este momento -tal y como se puso de manifiesto en el desarrollo del curso de verano y como podrá comprobarse a continuación con la lectura de las ponencias-, es que las ilusiones y los deseos siguen estando muy



lejos de las realizaciones. Quizás imbuidos por la costumbre que nos traslada la sociedad actual, una sociedad que crea la necesidad de lograr todo al instante, impedidos por un deseo sano de llevar la Unión Europea a cotas que todos entendemos deseables y posibles, no apreciamos el camino recorrido.

Y esto sucede porque, en realidad, las ilusiones actúan siempre como motor del impulso en una organización abocada a ir siempre más allá, a exigirse siempre al máximo, a esperar –como sucedió en el pasado- que se puedan dar saltos adelante con una audacia sorprendente. De otra forma no puede entenderse que procesos tan complejos como las sucesivas ampliaciones de la Unión (sobre todo la última y masiva hacia los Estados del antiguo bloque del Este), las conquistas y avances para el equilibrio económico, las políticas de cohesión, incluso las reformas en la toma de decisiones, hayan significado tantos y tan amplios beneficios para la Unión Europea.

No obstante, a medida que han ido pasando los años estos logros se fueron olvidando a pesar de la complejidad que suponía abordarlos y aunque algunos sean muy recientes en el tiempo.

Por eso creímos que era necesario volver sobre ellos, sobre todo porque podían servir como trampolín para impulsar lo que muchos entusiastas de Europa ven ya como el destino inevitable de la UE: conformar una federación de Estados, con instituciones propias que no sólo trasciendan las de los Estados miembros (en realidad eso ya existe) sino que impongan efectivamente sus decisiones. Es cierto que otros muchos matizan ese entusiasmo y desean conservar el poder de los Estados nacionales, aunque al mismo tiempo exijan a la Unión un comportamiento más audaz cuando se producen acontecimientos extraordinarios como la inmigración.

En realidad, el curso de verano giró sobre los tres aspectos que están condicionando el presente y el futuro de la Unión Europea: el nacionalismo (con todas sus variantes y sus manifestaciones diversas), los populismos, que proliferan también por doquier (asimismo con muchas variantes y abarcando todo el espectro ideológico) y la propuesta federal, que se considera en ocasiones la solución a las dos realidades precedentes.

Vayamos pues a analizar esas tres cuestiones, para terminar así esta presentación, sin perder de vista que las tres se manifiestan en un contexto de comunicación vertiginosa, una dinámica febril que no permite, en la mayoría de las ocasiones, una reflexión sosegada sobre las mismas.

Por eso esta publicación intenta, de forma explícita al poner las reflexiones y los logros del curso de verano por escrito, pausar y sosegar el debate sobre la Europa comunitaria, en un intento de despegar las opiniones sobre la Unión Europea del lamento oportunista que impulsan los medios de comunicación. Porque, por encima de las noticias que concentran mucho interés por un tiempo y luego se olvidan, debemos extraer las consecuencias precisas para seguir fortaleciendo ese gran proyecto nacido entre ruinas y, sin embargo, dotado de una especie de mala salud de hierro que resiste todas las pruebas que se le ponen por delante.

Nacionalismos

El hecho de que sea el horizonte federal el gran reto para la Unión Europea del futuro, pone cada vez más claramente de manifiesto la necesidad de superar el nacionalismo, una de las más grandes pesadillas que ha tenido que sufrir el mundo, y especialmente Europa, desde el siglo XIX. Porque el nacionalismo está en el origen de

las catástrofes que asolaron a Europa en el siguiente siglo, el siglo XX.

Más bien deberíamos hablar de cierto tipo de nacionalismo, pues es evidente que la Unión Europea se fraguó de la mano de los Estados-nación más importantes de la zona y a los que la experiencia de la radicalidad nacionalista puso en la obligación de superar muchas de las concepciones del pasado.

Por eso se impulsa la Comunidad Europea tras la II Guerra Mundial, porque los propios países protagonistas perciben –sin abandonar sus propuestas nacionales– la necesidad de poner en marcha una Europa libre y colaboradora, que pudiera superar para siempre los enfrentamientos que habían abocado a la catástrofe. Es realmente llamativo que se insista en la caracterización de Europa como la agrupación de Estados-naciones, como si eso fuera algo negativo, pues es precisamente la constatación de ese hecho y el hacerlo compatible con el respeto y la colaboración con el otro, el que pone en marcha la Unión Europea que ahora conocemos.

Es cierto que, a la hora de ceder soberanía, todo el mundo mira para otro lado. Es más, en ocasiones se realiza una defensa descarada de la soberanía nacional en detrimento de la cesión de competencias a las instituciones comunitarias. Podríamos decir que eso resulta hasta cierto punto lógico y natural mientras no suponga egoísmos radicales.

Pero la defensa de lo propio no llega casi nunca a poner en riesgo los pactos y los acuerdos que hacen funcionar la Unión. La amenaza nacionalista tiene hoy un tinte algo diferente al de la crisis de los años 30 del siglo XX y viene de la mano de la prosperidad.

Dada la organización y el desarrollo de los programas europeos que han utilizado la región como elemento clave a la hora de desarrollar sus iniciativas, han surgido por doquier movimientos de defensa de ese desarrollo que se ha combinado en ocasiones con viejas visiones románticas y frustradas de un nacionalismo rancio. Los casos de la *Padania* en Italia, Cataluña en España o la propia Escocia –a raíz sobre todo de los descubrimientos petrolíferos que trajeron la riqueza– en el Reino Unido, no son sino manifestaciones de un movimiento que amenaza con generalizarse y que adopta la forma de rebelión de los ricos. En otros casos, grandes Estados como Francia u Holanda se dejan tentar también por un nacionalismo rancio (el *lepenismo* en Francia o el movimiento iniciado por Pim Fortuyn en Holanda), que muchas veces se mezcla con el otro gran movimiento social de los últimos años: el populismo.

El movimiento regional que tantos parabienses y apoyos ha recibido en las décadas pasadas –sobre todo porque permitió el desarrollo y la prosperidad de muchas regiones europeas–, ha engendrado con el tiempo alguno de los más graves desafíos para la Unión en los años venideros. La reivindicación de un nacionalismo de talante colaborador y abierto, alejado de ensoñaciones románticas y de sentimentalismos se hace hoy más necesaria que nunca.

Aunque la Unión Europea, más propiamente sus instituciones, han adquirido ya rango y personalidad suficientes para aparecer en la agenda informativa y política, es decir que Europa ya es un ente reconocido, tangible para sus ciudadanos, también es verdad que todavía es muy fuerte la tentación del terruño.

Pero todos sabemos ya que existe un nuevo territorio, un espacio creado por los propios ciudadanos que ofrece más oportunidades y que se llama Unión Europea.

La Unión Europea puede ser a veces ilusionante y otras frustrante, puede ser más ambiciosa o menos en alcanzar sus objetivos, eso depende en gran parte de todos nosotros. Pero una forma de impulsarla es, sin duda, llegar al convencimiento de que se trata de un espacio nuestro, tan nuestro como nuestro país o nuestra región, un espacio al que debemos adherirnos con la misma tranquilidad que aceptamos la defensa de lo cercano y con la misma ilusión que imaginamos una sociedad mejor para el futuro.

Populismos

Europa no ha renunciado a la utopía como tampoco -lo acabamos de ver- renunció al nacionalismo, únicamente lo manejó en su propio beneficio. De la misma forma, el proceso de integración revela que, desde el inicio, los componentes utópicos jugaron un papel esencial para su impulso

definitivo. Es evidente que, en los últimos años, esos impulsos han sufrido un freno importante o al menos no responden a las expectativas y las esperanzas que muchos ciudadanos habían puesto en la Unión Europea.

Podría decirse que todo lo que tiene que ver con Europa se ha vuelto enrevesado, abstruso y complicado, cuando no rechazable. La respuesta ante esa decepcionante trayectoria ha sido, sobre todo en los últimos años, el recurso al populismo.

No se trata de caracterizar los movimientos populistas, ni de que hagamos una reflexión profunda sobre ellos, aunque el desarrollo del curso demostró que es casi lo que más preocupa, para bien o para mal, a los ciudadanos europeos. Más bien es necesario establecer las causas de su emergencia y de su manifestación actual



y percibir los perfiles más inquietantes, o más esperanzadores, de ese movimiento que se extiende por Europa en los últimos años.

Una de las causas directas, la que ha servido de espoleta para el estallido social de los movimientos populistas ha sido sin duda la crisis económica y financiera. A raíz de la caída de algunos bancos y agencias financieras en USA, el problema llegó a Europa y, aunque tiene perfiles más o menos graves dependiendo de los países, puede decirse que, en estos momentos, la crisis económica es ya un fenómeno generalizado que comienza a afectar también a otras zonas en desarrollo como América Latina o la propia China.

La respuesta ante la crisis siempre es el miedo, la prevención entre los que más tienen que perder, y la desesperación y la audacia un tanto irreflexiva entre los que lo han perdido casi todo.

De esta forma, el populismo ha adoptado en la Unión Europea un perfil xenófobo y conservador en los países más desarrollados (Francia, Gran Bretaña, Holanda), revitalizando de paso el nacionalismo más conservador en esos países. Por otra parte, el populismo ha adoptado la mística y las propuestas de la radicalidad revolucionaria en los países más expuestos a la crisis y que más han sufrido sus consecuencias, sobre todo los del sur de Europa.

Por su parte los países del antiguo bloque del Este se mantienen en una especie de limbo, a pesar de los años transcurridos desde la ampliación, y se muestran recelosos, en general, a todo cambio o decisión arriesgada, adoptando una posición de enroque, lo que les permite mantenerse al margen de las discusiones bizantinas que se producen en la Europa occidental, aunque al mismo tiempo intenten benefi-

ciarse de los programas y las ayudas que la Unión ha puesto de manera creciente a su disposición.

El populismo es por tanto, en parte, nacionalismo radicalizado, pero también es, en otra parte, recuperación de algunas propuestas radicales desde el punto de vista social en un momento en que ni los Estados miembros ni las propias instituciones han sabido dar respuesta a los problemas acuciantes de gran parte de la ciudadanía europea.

Visto en perspectiva, lo conseguido por la Unión a lo largo de su historia es impresionante. Pero en un momento de crisis no se tiene la paciencia ni la intención de pararse a pensar en eso. Por eso es deseable que aportemos ideas nuevas, aunque podamos tener ideas diversas, porque todos debemos contribuir a esa utopía llamada Europa, pero con los pies en el suelo.

Federalismos

La vía más realista para lograr ese deseo –por muy utópica que parezca– tal vez sea la apuesta federal. Por eso el curso tuvo como uno de sus ejes vertebradores el análisis y ponderación del horizonte federal o *federalizante*, que estaba y está implícito en el proceso de construcción e integración europea desde sus inicios en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

Con sus luces y sus sombras, sus aciertos y desaciertos, sus logros y fracasos, sus esperanzas y frustraciones, tal ha sido el nudo gordiano de la conformación de la Comunidad Económica Europea en 1957 y luego de la actual Unión Europea: llegar a ser algo más que una mera asociación de Estados para convertirse en una federación de Estados, si es que no en un Estado federal.

Sabemos que las palabras tienen historia, no son meros *flatus vocis*, y también sabemos que cuando son rigurosas y unívocas pueden convertirse en plataformas de acceso a conceptos bien definidos y operativos, aquéllos que son fértiles y fecundos como instrumentos de análisis científico social y humanístico. Por eso conviene recordar que cuando usamos el adjetivo “federal” o el sustantivo “federalismo”, estamos reviviendo los tiempos clásicos y reactivando un vocablo secular de connotaciones poderosas: *foedus*, *foederis*. Un término que hacía referencia entonces a un tratado, un pacto o un acuerdo registrado por escrito por aquello de que *verba volant, scripta manent* (lo que se dice se evapora en el aire, pero lo que se escribe permanece para el futuro).

Y qué significaba básicamente un pacto y acuerdo entre aliados que eran por ello “foederati”. El origen del vocablo latino estaba en una raíz indoeuropea presente en verbos y sustantivos que tenían que ver con la lealtad y con la fidelidad recíproca. Y quizá incluso tuviera su origen en otro término latino vinculado que pudiera estar igualmente en su raíz etimológica: *fides*, *fidei* (confianza, fe). En consecuencia, para los latinos clásicos y para los europeos posteriores que hablaron dialectos derivados, un “federado” era un aliado que ha acordado por escrito permanecer leal en algo que se ha registrado por escrito: son aquellos que dan su palabra de mantener una promesa y lo son en tanto que mantienen su palabra y permanecen fieles a la misma.

Por razones variadas, que tienen mucho que ver con el colapso del Antiguo Régimen y el inicio del gran proceso revolucionario de la contemporaneidad, a lo largo del siglo XVIII el término “federal” se reactivó con un sentido político inmediato, activo y poderoso. Ante todo porque la Ilustración europea y la Revolución

Americana comenzó a utilizar el término “federalismo” en nuevo sentido. A saber: para designar un sistema de organización política de una población sobre un territorio que prescribía la división de los poderes estatales no sólo a partir del clásico corte vertical (separando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), sino también de forma horizontal (dividiendo el poder entre un centro federal y unas periferias de gobiernos territoriales regionales). Esta idea verdaderamente revolucionaria (por cuanto rompía la unidad de poderes de las monarquías absolutas de Antiguo Régimen), comenzó a plasmarse claramente con la Revolución Americana iniciada en 1775 y consagrada en su Constitución de 1789. Mediante la misma, los trece Estados coaligados en una laxa Confederación contra el enemigo común británico (pero que seguían siendo Estados soberanos y autónomos) cedían su lugar a una Federación de Estados unidos de manera permanente y soberana, pero con una distribución de poderes y funciones tanto verticales como horizontales.

En el caso del proceso de construcción europea puesto en marcha tras el año cero que fue 1945, el horizonte federal ha sido parte activa de su curso y desarrollo, aun cuando la CEE empezara siendo en 1957 una alianza intergubernamental meramente abierta al desarrollo de mayores fórmulas de integración supraestatal.

Uno de los artífices de todo el proceso, Jean Monnet, lo tenía claro incluso desde mucho antes de su puesta en marcha, como es bien sabido. En plena guerra mundial, desde su atalaya en el Argel francés recién liberado, Monnet escribía en 1943 palabras bien expresivas al respecto: “No habrá paz en Europa si los Estados se reconstruyen sobre la base de la soberanía nacional. (...) Son demasiado pequeños para garantizar a sus pueblos la necesaria prosperidad y

el desarrollo social. Los Estados europeos deben constituir una federación". Algo similar había apuntado poco antes, desde una Gran Bretaña que resistía estoicamente los ataques alemanes, el líder laborista Clemente Attlee: "Europa debe federarse o perecer". Y por eso no es sorprendente que la idea federal estuviera viva en la reunión celebrada en la ciudad de La Haya en mayo de 1948, terminada la guerra y en plena reconstrucción postbélica, por el comité internacional de coordinación de los movimientos por la unidad europea, con 759 asistentes (algunos muy prestigiosos e influyentes). Significativamente, en ese encuentro crucial, fue el Dr. Kramer, representante de una Alemania vencida, ocupada y dividida, el que expresó con mayor nitidez lo que significaba el federalismo como horizonte de paz continental para unos pueblos traumatizados por la guerra y la barbarie:

"Muchos de nuestros compatriotas han comprendido por vez primera que el federalismo no es una invención de los vencedores cuyo objetivo sería trocear a los vencidos en cachitos, ni un método de división para mejor controlar y reprimir, sino que significa la organización libre. La unión libre sobre la base del Derecho con un espíritu de buena vecindad. No existe medio más eficaz para vencer la muy grande desconfianza actual de la población alemana que el de aplicar el mismo principio a Europa. Federalicemos a Alemania, pero federalicemos al mismo tiempo Europa, y así se demostrará que se trata de un principio general que deriva de las mejores tradiciones europeas y con el que Europa puede construir un mejor porvenir".

El devenir de la propuesta federal en Europa desde entonces hasta ahora, y sus perspectivas de éxito mayor o menor, fueron materia de estudio, reflexión y debate por parte de todos los ponentes y

asistentes del curso bajo la convicción intelectual de que el proceso de integración europeo consagrado desde 1957, a la larga, está conformando una federación en todo menos quizá en el nombre.

Conclusión

Volver la vista atrás siempre reconforta, porque nos hace descubrir que apenas hay novedades, que los problemas que nos parecen hoy insuperables no admiten siquiera comparación con otros mucho más complejos que se dieron en el pasado, y que sin embargo han sido ya superados por la determinación y la constancia de los europeos. Ni siquiera las propuestas que parecen más novedosas lo son, porque hemos podido comprobar que todo lo que podamos decir sobre federalismo era discutido ya por los padres fundadores de la Unión Europea.

El problema quizá nuevo y diferente de las sociedades actuales, y por ende de Europa, ya lo hemos mencionado: la sociedad de la información. El exceso de información inclina a la desatención, a la escucha desatenta, a la dispersión, al cambio rápido y al agotamiento del interés por las cosas. Está desapareciendo la información atenta, la crítica y mucho más el análisis o la discrepancia. Todo se basa en el *canutazo*, en el titular llamativo, en el anuncio apocalíptico que es sucedido por otro anuncio no menos apocalíptico, aunque al final quede en nada.

A la vez, la dificultad por comprender lo complejo nos hace inclinarnos a la simplicidad. Si las cosas no divierten o llaman la atención se vuelven abstrusas y complicadas, buscamos soluciones simples a problemas complejos y eso es precisamente lo que la Europa nacida de las cenizas de la II Guerra Mundial trató de evitar a toda costa.

La historia de la Unión Europea es la historia de la lucha por vencer las dificultades para traer la prosperidad, aunque la insatisfacción natural del ser humano nos lleve a buscar nuevos retos para la Unión: hace unos meses la crisis griega, ahora la crisis de los refugiados y nuevos retos que irán poniéndose delante de nosotros. No todo está previsto, hay cosas que no sabemos que van a pasar, cambios intensos que exigen respuestas complicadas. Pero si superamos los conflictos nos hacemos más fuertes. Hay que recordar, casi para terminar, la inteligente propuesta de José María Gil Robles el último día: la inmigración, si los traemos con responsabilidad y no alegremente, será la salvación de una Europa envejecida.

La Unión Europea tiene una gran virtud, porque en su seno la política se rige por el acuerdo. Se agotan todas las posibilidades antes de hacer fracasar cualquier iniciativa. Por eso un ponente llegó a decir que en Europa se necesita para negociar un *culo de madera*, no levantarse hasta que no haya un acuerdo.

Pero esa política produce a la vez parones institucionales y, sobre todo, no permite que la política se acerque al ciudadano. En muchas ocasiones existe incluso un temor injustificado ante la posibilidad de que la política comunitaria se abra al ciudadano.

Porque en la historia siempre existe el miedo y la prevención ante el cambio. El movimiento obrero en el siglo XIX representa la misma amenaza que la que puedan significar para la Europa actual los populismos de derechas y/o los radicalismos de izquierdas.

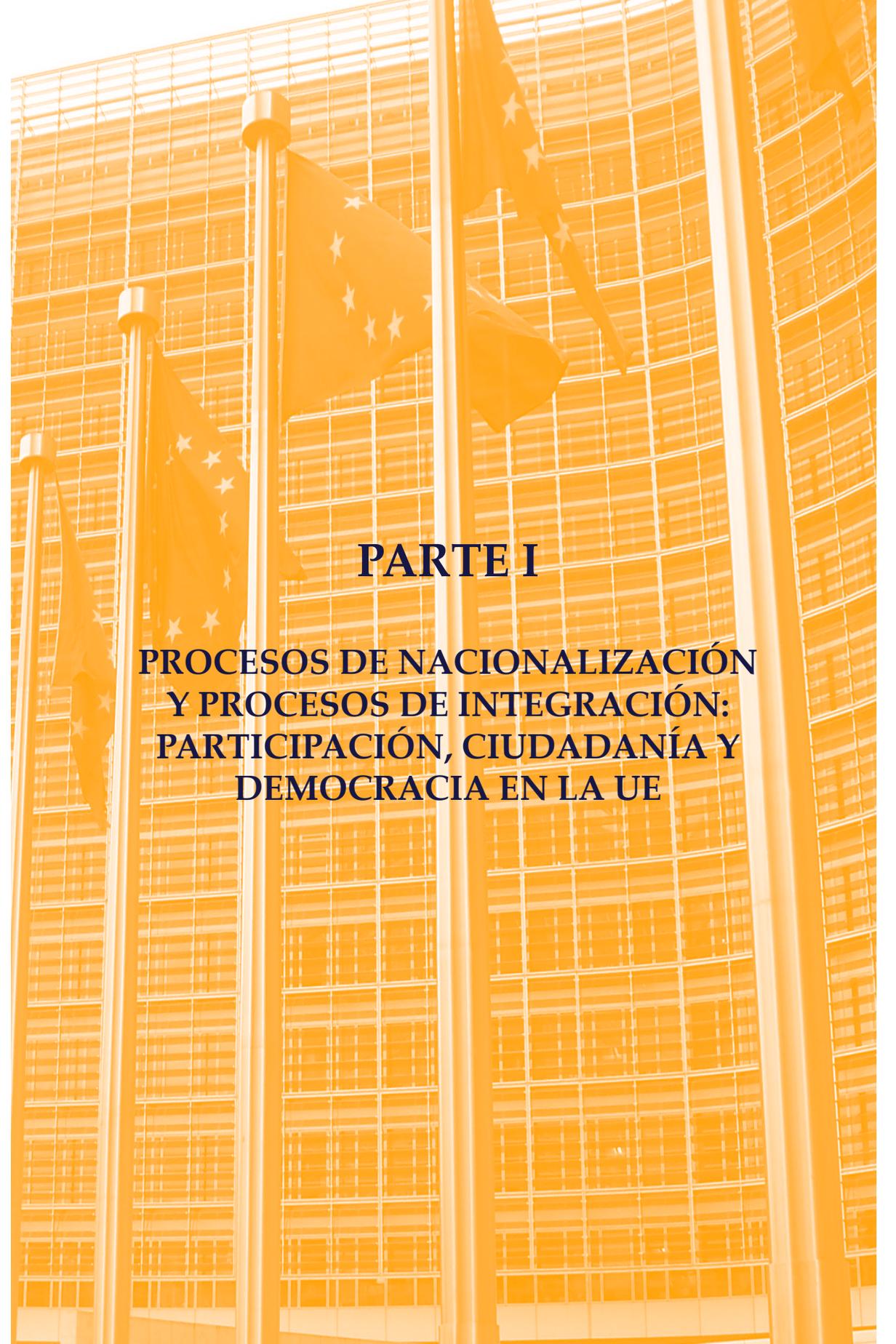
El reto para las instituciones europeas es abrirse a los ciudadanos sin romper o destruir los logros alcanzados. Hay que

tener en cuenta que, si se abren en exceso a las expectativas de la ciudadanía, se producirá mucha inestabilidad (en realidad ya está emergiendo la inestabilidad por toda la Unión), pero si se cierran y no quieren oír se produce entonces un desajuste excesivo que no tiene en cuenta al ciudadano y las instituciones se alejarán de él, perdiendo gran parte de su legitimidad.

Si hemos pasado de la declaración Schumann en 1950 -que sólo se conoció 20 días después de su firma efectiva y hubo que trucar la foto de la firma-, al tuit que nos hizo conocer el acuerdo con Grecia antes de que se anunciase oficialmente por las autoridades en 2015, es que la Unión Europea ha cambiado mucho.

Pero, en cualquier caso y por encima de circunstancias tan cambiantes, a la Unión Europea se le vuelve a exigir una respuesta audaz, otra más de las muchas que ya ha tenido que afrontar en su historia, para estar así abierta al futuro.





PARTE I

**PROCESOS DE NACIONALIZACIÓN
Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN:
PARTICIPACIÓN, CIUDADANÍA Y
DEMOCRACIA EN LA UE**



HACIA UNA FEDERACION DE ESTADOS NACION EN LA UNION EUROPEA

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.



REFLEXIONES SOBRE LA EUROPA FEDERAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO

Es para mí un placer participar de esta manera en el CAMPUS YUSTE. Me han pedido, desde la Fundación Academia Europea de Yuste, que reflexionara sobre la Europa Federal en el proceso de integración Europea y voy a intentarlo pidiendo antes disculpas por mi español (mi portugués)¹. Sé que no es una cosa sencilla porque hoy la tendencia dominante es aquello que yo llamo el glamour intelectual del pesimismo, de la gente que le gusta demostrar que las cosas no van bien, que Europa está en declive. Y por eso lo primero que me gustaría hacer es someter a su consideración, si verdaderamente Europa está en declive.

Basándome ahora en mi experiencia como Presidente de la Comisión, entre los años 2004 y 2014, puedo decir que en 2004 éramos quince Estados miembros, y hoy, en 2014 somos veintiocho. Esto quiere decir que durante la crisis, una crisis sin precedentes, fuimos capaces de duplicar el número de países que son miembros de la Unión Europea. Mucha gente preveía el fin del Euro, y la verdad es que hoy el Euro ha mostrado que es una moneda estable, creíble y fuerte.

Es verdad que la crisis, la crisis financiera, y la crisis de la deuda soberana, han mostrado vulnerabilidades, algo comprensibles, porque la Unión Económica Mone-

taria no estaba completa, y sigue estando incompleta. Pero también es verdad que la crisis ha posibilitado que pudiéramos medir la resiliencia de la Unión Europea.

La Unión Europea tiene sus vulnerabilidades pero es bastante resiliente, es capaz de reaccionar a las crisis y de avanzar en su proceso de integración. Por ejemplo, hoy la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, tienen más competencias a nivel europeo de las que tenían antes de la crisis. A modo de ejemplo podemos citar La Unión Bancaria. Mucha gente jamás habría pensado que sería posible La Unión Bancaria, a través de la cual una institución europea, como es el Banco Central Europeo, tendría poderes directos y exclusivos en materia de supervisión sobre todos los bancos de la zona Euro. Podría citar más ejemplos como este.

Por eso conviene pensar sobre todo fuera del inmediatismo, de lo que dicen los periódicos, y por lo tanto vamos a pensar en las tendencias de medio y de largo plazo. La verdad es que Europa fue capaz de reaccionar a una crisis sin precedentes y que confirmó su resiliencia. Pero sé que hoy en día se ha puesto de moda entre mucha gente decir que Europa está en declive, y por eso me gustaría preguntar: ¿Declive en comparación con qué periodo de Euro-

pa? ¿Están pensando que Europa era más fuerte cuando Europa, por ejemplo, no incluía a los países de Europa Central y del Este, que eran entonces países bajo dictaduras, regímenes autoritarios y comunistas?. ¿Era eso mejor?. ¿Cómo era la Europa, por ejemplo, de los años 80? ¿Era mejor Europa cuando España, Portugal o Grecia no eran miembros, porque nuestros países estaban sometidos a dictaduras y a regímenes autoritarios?. ¿Era eso mejor para Europa? ¿Entonces de qué Europa hablan? ¿Alguien puede pensar que la Europa con seis miembros era una Europa más fuerte, más importante en el mundo que hoy la Unión Europea, que tiene hoy una expresión continental con veintiocho países?

Hoy tenemos mucha más amplitud y mayor proyección a nivel mundial que teníamos antes.

Recuerdo cuando yo era Ministro de Relaciones Exteriores (de Portugal) en el 1992. Recuerdo ese tiempo con Jaques Delors, con François Mitterrand, con Helmut Kohl, con Felipe González de España, con Cavaco Silva Primer Ministro de Portugal, con John Major de Inglaterra... Hoy hay mucha tendencia a idealizar el pasado. Se decía que esos tiempos eran mucho mejores, pero, queridos amigos, en esos tiempos éramos doce Estados miembros. Podíamos hablar de una parte de Europa, pero no podíamos hablar, como decía Juan Pablo II, de la Europa que respira con los dos pulmones. Es por eso que es preciso ver las cosas desde una perspectiva histórica. Los que dicen que Europa estaba mejor antes, ¿están pensando en la Europa del siglo XX?, ¿en las dos guerras mundiales, en el holocausto, la Shoah..? No, de verdad, Europa hoy es más fuerte de lo que lo fue en el pasado.

Hay una reducción del poder de algunos de nuestros países porque eran pode-

res imperiales, pero Europa y su conjunto, y la capacidad de Europa de afirmar sus intereses y también proyectar sus valores es hoy más grande que en el pasado. Por eso es necesaria esta perspectiva histórica y no capitular ante la dictadura de la actualidad.

Conozco bien, por experiencia, las dificultades actuales existentes en Europa, pero pienso también que la fuerza principal para la integración europea y para la federación de los estados europeos, va a ser precisamente la globalización, la modernización. ¿y por qué? Porque los estados más grandes de Europa, con mayor dimensión, sea demográfica o económica, como Alemania por ejemplo, por sí solos no son capaces de discutir en un plano de igualdad con los Estados Unidos de América, con China o, de la misma manera, en términos militares, con un poder como Rusia. Necesitamos por lo tanto esta dimensión europea, esta escala europea, porque somos poco más de 500 millones de habitantes pero seguimos siendo la potencia comercial más grande del mundo, somos el mayor donante de ayuda al desarrollo del mundo... Por eso pienso que debemos, sin complejo de superioridad, estar orgullosos de lo que podemos hacer aquí en Europa contando con algunas de las sociedades más avanzadas del mundo en el campo de la ciencia, del respeto de los derechos humanos, de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y con niveles de prosperidad y de desarrollo social importantes, por poner algún ejemplo. Pienso que tenemos algo que ofrecer al mundo y que es muy importante evitar ese pesimismo, ese negativismo que para mí hoy es uno de los principales problemas de Europa. Por eso tenemos la necesidad de ganar el debate político y para eso es necesario un espacio común europeo. Esta es una de las dificultades para la construcción de una verdadera democracia en Europa.



La realidad es que en Europa nosotros tenemos hoy un espacio democrático. Tenemos una Comisión que responde políticamente ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo es directamente elegido por los ciudadanos. El Parlamento Europeo puede, a través de una moción de censura, hacer dimitir a la Comisión Europea. El Presidente de la Comisión es ya en la práctica elegido en elecciones democráticas.

Por eso, el problema a mi juicio no es tanto la forma institucional, es más la cultura política democrática y la conciliación real, verdadera, en la práctica, de una conciencia europea, de un espacio común europeo. Y ahí hay que trabajar mucho más.

Es muy importante que se entienda que la Unión Europea no puede ser solo el resultado de las decisiones europeas, la Comisión Europea o el Parlamento Europeo u otras instituciones. Europa somos nosotros, la Unión Europea somos nosotros, y muchas veces el problema es que hay políticos a nivel nacional que continúan presentando a la Unión Europea como si fuera

una potencia exterior, hablan de Europa como si fuera algo de fuera. España, Portugal, Italia o Francia ¿no pertenecen a Europa?. En lugar de presentar Europa como una potencia exterior, tengamos claro que somos todos socios de esa Europa y por eso es importante la apropiación del proyecto europeo por las diferentes instancias, por los gobiernos o los partidos en la oposición, la sociedad civil de nuestros países, las universidades, los diferentes grupos de interés, los empresarios, los sindicatos...esta es la cuestión fundamental para la construcción de la democracia europea. Más que la ingeniería institucional, que se puede siempre mejorar, claro está, es necesario ganar el debate político.

Soy consciente de que nos encontramos en un momento muy difícil para hablar de Europa, porque muchos de nuestros ciudadanos por causa de la crisis, la crisis financiera, la crisis económica, la crisis social..., tienen tendencia a considerar a la Unión Europea responsable de su situación. Aquí también es importante el debate político.

No fue la Unión Europea la que provocó los problemas, la crisis financiera no

fue un resultado de la Unión Europea, del Euro. La crisis financiera nació en los Estados Unidos de América, fue con el problema de las Subprime (primas de riesgo) y el problema también de Lehman Brothers, y hubo países que tuvieron problemas muy importantes y no estaban en la Unión Europea como un país europeo que era Islandia, que fue un país que se encontró en situación de insolvencia. Hubo otros países que no estaban en ese momento en el euro y que también estuvieron en una situación muy cerca de la insolvencia.

Por eso el Euro o la Unión Europea no fueron la causa del problema. La Unión Europea es una parte de la solución al problema. Pero para encontrar esa solución es muy importante por supuesto que los políticos nacionales no sigan culpabilizando a Europa, presentando a Europa como el chivo expiatorio de lo malo que pasa en nuestros países. La deuda soberana era responsabilidad de los países, de los gobiernos nacionales, no era responsabilidad de Europa, y algunos gobiernos, vamos a ser sinceros, no presentaban con sinceridad y objetividad los datos estadísticos nacionales.

La situación financiera, las burbujas financieras que afectaron a Europa eran responsabilidad de la supervisión nacional. No había en ese momento una supervisión como la que ahora estamos poniendo en práctica, una supervisión europea. Por eso debemos ser serios cuando analizamos el problema. No podemos hacer como muchas veces sucede con los políticos nacionales, cuando las cosas van bien dicen que es su mérito y cuando las cosas van mal dicen que el problema es error de Europa. Lo que yo llamo la europeización del fracaso y la nacionalización del éxito. Eso no puede continuar así.

Por eso insisto mucho en esos aspectos políticos, en el debate político, en la cultu-

ra política democrática. La Unión Europea es un proceso, no es algo definido y concluido. Podemos estar comparándonos siempre con un estado, claro, con los Estados Unidos de América o con otros estados, pero nosotros no somos todavía un estado. Somos una asociación totalmente innovadora entre estados, somos el caso más avanzado en la historia de relaciones internacionales de puesta en común de soberanía, de pooling como se dice en inglés.

Por eso tenemos algunos elementos supranacionales como por ejemplo, los poderes de la Comisión, que es independiente; los poderes independientes también del Banco Central Europeo; la elección directa del Parlamento Europeo. Pero al mismo tiempo tenemos algunos elementos de supranacionalidad, como por ejemplo, el derecho europeo que es directamente aplicable. Hay un orden jurídico europeo superior al de los órdenes jurídicos nacionales. Todos estos son elementos de supranacionalidad pero coexisten con elementos de intergubernamentalidad, porque al final somos una unión de países libres. No hay ningún miembro de la Unión Europea que esté en Europa contra su voluntad. En ese aspecto también somos distintos en comparación con otras experiencias del pasado. Por ejemplo la de la Unión Soviética, donde los países eran forzados a estar en una llamada "unión" que era, en realidad, un sistema autoritario o totalitario.

Por eso tenemos que comprender la complejidad del proceso europeo. Y digo bien el proceso, el proyecto, porque no es algo definitivo, es algo inacabado. Pienso que esta característica de una Europa inacabada es, a veces, una razón que alimenta la frustración de muchos europeístas. Pero pienso que no deberían estar frustrados. Es típico, es normal, que el proceso sea un proceso abierto. La Unión Europea será lo que podamos hacer de ella, no podemos estar siempre frustrados porque no tene-

mos hoy una Unión perfectamente acabada y consolidada, no podemos. Como proceso, es un proceso abierto, y es propio de la democracia. Y es verdad que a veces eso implica alguna frustración. Nos gustaría, a mí me gustaría mucho más, ver coherencia en temas de política exterior. Entremos por ejemplo en la política de defensa, porque la verdad es que en un mundo tan peligroso y en un mundo tan imprevisible como en el que vivimos, si no tenemos una política de defensa nuestra influencia política es menor. Por eso estamos todos tan preocupados con lo que pasa en el este de Europa, con el comportamiento de Rusia y parte de Ucrania. Ahí también fue importante que los europeos pudieran tomar una posición común.

Yo sigo convencido que el futuro será un futuro federal. No será un futuro federal - se entiende de integración -, por anulación o disolución de nuestros países, de nuestras naciones. Hay que tener en cuenta que en algunos casos hablamos de naciones como España y Portugal muy, muy antiguas. El proceso europeo es diferente del proceso norteamericano. Nuestras naciones preexistieron muchos siglos a la creación de la integración europea. El proceso de la integración europea, la comunidad europea es algo relativamente reciente. Nació después de la II Guerra Mundial, y precisamente como la respuesta a los errores del nacionalismo, del extremo nacionalismo, que provocó las dos guerras más crueles y con más víctimas de la historia de la humanidad.

Por eso tenemos que comprender el proceso de integración sobre todo como un proceso de paz, un proceso político. Con esta originalidad, que los padres fundadores identificaron muy bien, vamos a conseguir ese objetivo político, la integración política para la paz por intermedios económicos, de integración económica, para una solidaridad de hecho. Es esto lo que define

la complejidad y el atractivo de este proyecto europeo.

Y por eso es un proyecto eminentemente político pero que se debe desarrollar en diferentes campos como son el campo económico, y por qué no decirlo también, el campo de la cultura. Es por esta razón que a mí me anima mucho una experiencia como la de la Fundación Academia Europea de Yuste y el Campus Yuste, porque pienso que el papel de las nuevas generaciones, el papel del estudio, del debate, de la crítica, es esencial. La ciencia y la cultura son también dimensiones esenciales de Europa.

Cuando tuve el honor de recibir en Noruega en 2012, en nombre de la Unión Europea, el Premio Nobel de la Paz, hablé precisamente también de esta dimensión cultural y científica. Europa no es solamente una construcción económica, Europa tiene que ver con una cultura, la cultura de la diversidad. De nuevo tenemos algo original. Y por eso insisto, la Federación Europea no puede basarse en la idea de uniformidad. Unidad sí, uniformidad no. Es una creación que pide la unidad para la paz pero en el respeto de la multiplicidad de nuestros Estados-nación con sus culturas, con sus lenguas, con sus tradiciones... y también con esta idea de definir comunidades políticas que los ciudadanos quieren mantener porque se identifican con ellas.

Pero no hay contradicción entre ser patriota, amar a su país, y al mismo tiempo tener una identidad europea. Y esto es algo cada vez más necesario. En este mundo complejo, imprevisible, y peligroso que tenemos hoy, es necesario que seamos capaces al mismo tiempo de proyectar nuestros intereses y nuestros valores. Esa es también la mejor manera de definir los intereses de nuestros países, porque es evidente que nuestros países precisan de esa dimensión,

de esa escala, y de esos instrumentos, que solo la Unión Europea puede ofrecer.

Y por eso les digo, tras 10 años como Presidente de la Comisión Europea, que verdaderamente pienso que las fuerzas de la integración son más importantes que las fuerzas de la fragmentación. Conozco muy bien los riesgos. Hubo momentos muy difíciles, y sabemos todos que en estas cosas de política y de integración política no hay automatismos.

Sí es cierto que existen los efectos de spillover. Muchas veces cuando tenemos un progreso, un logro, o cuando hay una crisis, se produce más integración. Pero no podemos considerar en ello que haya fatalismo, ya que depende mucho de la acción política, y cuando hablo de la acción política no quiero hablar de los dirigentes políticos, quiero hablar del sentimiento político de la comunidad, quiero hablar de la opinión pública, quiero hablar de los estudiantes, quiero hablar de las universidades, de todos aquellos que procuran con estudios sobre la realidad hacer algo también para mejorar esa realidad.

Es cierto que Europa hoy tiene muchos problemas pero, en general, podemos estar

confiados, porque sé bien que, por ejemplo, nuestros países se encuentran hoy, en términos de prosperidad y democracia, mejor de lo que estaban antes de ser miembros de la Unión Europea. Por eso es necesario continuar apoyando este proceso sobre la base del análisis riguroso de la realidad, teniendo una perspectiva de medio y largo plazo, y no ceder, no capitular ante los profetas del pesimismo y pensar también que es un privilegio enorme formar parte de este viaje, de este proceso en construcción que es la Unión Europea como proceso de paz y de justicia.

Muchas gracias. Muuito obrigado.

NOTAS

(1) El presente texto es transcripción revisada de la ponencia original, pronunciada en español, y grabada para la inauguración del Curso de Verano del CAMPUS YUSTE celebrado en la sede de la Fundación Academia Europea de Yuste, en el Real Monasterio de Yuste, en Cuacos de Yuste, entre el 13 y 16 de julio de 2015, bajo el título 'El proceso de integración europea y los desafíos para el futuro de Europa: participación, representación y democracia en un contexto federal de estados naciones en la UE'. Sólo el discurso pronunciado es válido. El discurso original puede visualizarse en el canal Youtube de la Fundación Academia Europea de Yuste, al cual se puede acceder a través de su web: www.fundacionyuste.org





LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONCEPTO DE EUROPA FEDERAL

MARCELINO OREJA AGUIRRE

El proyecto de integración europea, cuyo origen se remonta a los años 20 del siglo pasado, cobra todo su impulso a raíz de mediados de los cuarenta. Fue concebido bajo el signo de “nunca más la guerra entre nosotros”. Gracias a la iniciativa de unos pocos y a la experiencia acumulada por las desgracias vividas, se abre un periodo nuevo sin precedentes en la historia pasada, una etapa marcada en su origen por la esperanza y el perdón, lo que no significa olvido, porque no se puede pensar en el futuro si no se tiene memoria. Y de la mano del perdón, la promesa de que las nuevas generaciones pudieran integrarse en una comunidad europea que se ha desarrollado en constante progreso. Era un proyecto de paz y reconciliación. Un proyecto con resultados tangibles, gracias a la integración de las economías hasta llegar al mercado interior y a la moneda única. Las sucesivas ampliaciones -desde los seis Estados fundadores hasta los 28 actuales- son el mejor ejemplo de la superación de los conflictos en nuestro continente y la voluntad de “coser las dos Europas”, como dijo con acierto Bronislaw Geremek, ilustre polaco, estrecho colaborador de Lech Walessa. El proyecto de la UE tuvo unos padres fundadores. Pienso especialmente en Jean Monnet y Schuman. Tanto uno como otro nos han dejado el testimonio de

sus proyectos y los primeros pasos de su desarrollo en escritos, memorias, discursos y conferencias.

Jean Monnet tuvo la originalidad de descubrir el método comunitario, que rompe los esquemas clásicos de las relaciones internacionales. Y la clave de ese método era unir ciudadanos, Estados, comunidades. Y así nos dirá, evocando un pensamiento de Saint Exupery que “el más hermoso oficio de la humanidad es unir a las personas”.

Respecto a la época en la que Monnet comienza a preocuparse sobre el tema europeo, nada indica que lo hiciera en el periodo de entreguerras ni que coincidiera con notables europeístas, como Coudenhove-Kalergi, autor del Manifiesto Paneuropa, que reunió a figuras como Leon Blum, Venizelos, Paul Claudel, Paul Valery o Miguel de Unamuno.

Es probable que Monnet siguiera con interés los esfuerzos de Aristides Briand, Ministro francés de Asuntos Exteriores, por lograr una federación denominada “Unión Europea”, pero nada indica que pudiera influirle, sobre todo por lo impreciso de este proyecto. Respecto a la Sociedad de Naciones, en la que trabajó, sintió

cierta decepción por su incapacidad para resolver problemas concretos.

Fue en América donde Monnet comenzó a reflexionar, a partir de 1940, sobre el futuro de Europa y siguió de cerca las opiniones que le llegaban para organizar la posguerra. Algunos eran partidarios de un orden universal y una economía internacional en la que los Estados Unidos jugaran un papel predominante; otros como Summer Welles, adjunto al Secretario Norteamericano de Estado, preconizaban un sistema de integraciones regionales y en consecuencia una federación de la Europa continental, tesis defendida también por Foster Dulles y George Kennan, uno de los grandes protagonistas del Plan Marshall. En Gran Bretaña, tanto Churchill como Eden se declaraban partidarios de federaciones regionales que correspondiesen a zonas de influencia, pero fue el estadista luxemburgués Joseph Bech quien, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, manifestó la necesidad de reconciliar y unir a los europeos después del conflicto con la plena participación de Alemania. Jacques Maritain también se mostró partidario de una unión federal.

Jean Monnet, desde Estados Unidos, hizo unas manifestaciones advirtiendo que “los países de Europa eran demasiado pequeños para garantizar a sus pueblos la prosperidad que necesitaban”. A su juicio hacían falta mercados más amplios y la prosperidad y los indispensables desarrollos sociales, requerían que los Estados de Europa se organizaran en una federación o entidad europea, que los convirtiera en una unidad económica común.

A partir de 1943 Monnet, con su condición de miembro del Comité francés para la liberación nacional, se instala en Argel para preparar la posguerra. Colaboró en la

revista *Fortune* y adelantó ideas que tardarían aún varios años en ponerse en práctica. Imaginó un sistema en el que los recursos de carbón y acero del Ruhr quedasen bajo una autoridad europea y fueran gestionados en beneficio de las naciones participantes, incluida una Alemania desmilitarizada. Y, añadía, “esto implica que Europa se unifique, y no sólo en la cooperación, sino a través de una transferencia de soberanía, aceptada por las naciones europeas, en favor de una especie de Unión Central, una Unión con poder para bajar las barreras aduaneras, crear un gran mercado europeo e impedir la reconstrucción de los nacionalismos”. Y continuaba diciendo: “¿Cómo y cuándo tomar la iniciativa? ¿Hasta donde avanzar con o sin Inglaterra para que Alemania participe en el sistema europeo? Todo lo que sé es que esta es la tarea de Europa”. Resulta asombroso que en plena guerra, pudiera imaginar de ese modo lo que debía ser la integración continental.

En Argel organiza un grupo de trabajo para reflexionar sobre el futuro de Europa. Uno de los participantes, Hervé Alphand, recoge algunas de las ideas que reproduce Eric Roussel en su biografía de Monnet. Dice así: “La vuelta a las anteriores condiciones políticas y económicas de Europa (proteccionismos nacionales y libertad de armamento) conduce necesariamente a la tercera guerra mundial. Se necesita una nueva construcción económica. Esto significa que se instaure en Europa un libre intercambio de productos y una unión económica que integre el mayor número posible de países. No es suficiente una unión aduanera. Se requiere una cooperación financiera, fiscal, monetaria, industrial, agrícola, de transporte y de comunicaciones. La unión económica europea no es una autarquía. Es una etapa hacia la solución de mayores problemas y no se puede dar la impresión de que se trata de sustituir los

antiguos aislacionismos nacionales por un aislacionismo regional”.

Aquí está a mi juicio, la base de lo que será en 1950 el Plan Schuman; sólo faltan los medios para lograr el objetivo. Todas estas ideas las desarrollará ampliamente Monnet, en una nota que escribió el 5 de agosto de 1943. En ella menciona que los objetivos a alcanzar son: el establecimiento en Europa de regímenes democráticos y la organización económica y política de una “entidad europea”. “No habrá paz en Europa si existen regímenes en los que no se respeta a los derechos de la oposición y no se celebran elecciones libres”.

Para él la reconstrucción europea y por consiguiente la paz, debía producirse en dos etapas; la primera cuando los primeros soldados de los ejércitos liberados lleguen al continente; la segunda, cuando se reúna el Congreso de Paz y se establezca una entidad europea.

En resumen, su posición era la limitación de las soberanías nacionales, subordinación de los intereses particulares al interés general, reformas sociales internas, organización de un orden mundial más equitativo y la perspectiva de una entidad europea que integre a los países de metálgia pesada.

Sobre todos estos temas siguió profundizando Monnet. Su colaborador Etienne Hirsch le sorprendió un día trabajando sobre un mapa en el que subrayaba el Rin, el Sarre, Lorena y Luxemburgo. Al preguntarle cuál era su significado contestó, que en esos lugares, estaban concentradas las materias primas para hacer la guerra: el carbón y el acero, y había que sustraer esos productos a los Estados que los poseían con exclusividad, para impedir que pudieran haber guerras.

Estas ideas se las expuso también al General De Gaulle, que no las compartía en absoluto. Le parecía muy difícil que después de la guerra, franceses y alemanes pudieran formar una unión económica. Creía preferible integrar pueblos con tradiciones comunes y económicas complementarias del resto de Europa, integrando Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, España y Suiza. Y añadía el General, que ese plan sólo podría lograrse, con un acuerdo estrecho con la Unión Soviética.

Poco después Monnet, abandona Argelia y viaja a Estados Unidos en su condición de comisario en misión especial, en representación del Comité francés de liberación nacional, para lograr del gobierno norteamericano el reconocimiento de la Francia libre, aprovechando su amistad con los responsables de la administración norteamericana.

Terminada la guerra en 1945 y después de lanzado el Plan Marshall, Monnet se instala en Francia donde vuelve a las ideas que había desarrollado en Argelia cinco años antes. Reflexiona también sobre la Organización Europea de Cooperación Económica recién creada, la OEEC y según escribe en sus memorias “al tener noticia de esta organización percibí la debilidad congénita de un sistema que no va más allá de la mera cooperación intergubernamental”. En una carta al Presidente del Gobierno francés, Georges Bidault, le manifiesta: “El esfuerzo de los países en los estrictos marcos nacionales es, a mi juicio, insuficiente. Solo una federación de Occidente, incluida Inglaterra, nos permitirá resolver nuestros problemas y, en definitiva, impedir la guerra”.

En 1948 se produce un acontecimiento que tendrá relevancia en el proceso europeo: el nombramiento de Robert Schuman como Ministro de Asuntos Exteriores de

Francia, que se convertirá en otro de los “Padres de Europa”, aunque con una personalidad distinta de la de Monnet.

Schuman nació en Clausen (Luxemburgo), en el seno de una familia católica. Su padre era francés, de Lorena y su madre luxemburguesa. Estudia en Luxemburgo y Metz y derecho en las Universidades de Bonn y Estrasburgo. En 1940 la Gestapo le arresta en Metz, es puesto en libertad vigilada y se fuga en 1942 ocultándose en varios conventos de religiosos. Al final de la guerra ocupa la cartera de Hacienda del 46 al 47 en el Gobierno Bidault. Del 47 al 48 asume la Presidencia del Consejo de Ministros y de ahí pasa al Quai d’Orsay donde permanece como Ministro de Asuntos Exteriores en ocho gabinetes sucesivos hasta 1952.

A diferencia de Monnet que era rápido, imaginativo, con un gran don de gentes, Schuman era un hombre de intensa vida interior, católico ferviente, modesto, frugal, profundo, pero lento en sus determinaciones. La relación entre los dos nunca llegó a la intimidad porque sus caracteres eran diferentes, pero hubo entre ellos confianza y coincidencia en el método y en el objetivo: la aproximación franco-alemana en el marco de una Europa organizada.

Schuman transmite enseguida a la opinión pública que el peligro principal está en el Este y que a Francia le interesa apoyarse en la solidaridad del Occidente europeo y en particular en el antiguo adversario, Alemania. A finales del año 48 propone la creación de un pool de acero europeo en el que alemanes y franceses colaboren en igualdad de condiciones para lograr el control de la producción de acero en Europa. Ese mismo año, el Movimiento europeo que se crea en La Haya en 1948, entre otros por Winston Churchill y al que asisten políticos españoles como Prieto y Madariaga,

y donde se acuerda entre otras muchas resoluciones la necesidad de coordinar la industria de carbón, acero, electricidad y transportes.

A su vez la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, organización creada en Londres en 1949, pide la internacionalización de las industrias pesadas europeas. Ese año, el 4 de abril se firma en Washington el Pacto Atlántico que crea la OTAN. El 7 de septiembre se reúne en Bonn el Parlamento alemán y es elegido canciller, Konrad Adenauer. ¡Cuántos acontecimientos en muy poco tiempo!

Con Adenauer aparece un nuevo protagonista de la integración europea, junto a Monnet y Schuman. Las relaciones entre ellos, que al final serán de gran coincidencia, atraviesan al principio por no pocas discrepancias, fruto de desconfianzas perfectamente lógicas. Pero comparten la idea de una institución supranacional que permita incorporar a Alemania al sistema occidental en formación.

En marzo de 1950, Adenauer va más lejos y en una entrevista a un periodista norteamericano sugiere una unión completa de Francia y Alemania, la fusión de sus economías, de sus parlamentos, de sus nacionalidades. Su idea era que si franceses y alemanes se sentaran un día en la misma mesa, en el mismo edificio, para trabajar juntos y asumir responsabilidades comunes, se habría dado un gran paso adelante. Se cumpliría el deseo francés de seguridad y se impediría el despertar del nacionalismo alemán”. Francia manifestó ciertas reservas a estas ideas de Adenauer. Pero lo más importante es que coincidían en lo fundamental aunque faltaba acordar el método para poner en práctica la Autoridad común. Para Monnet una unión global previa no era realista. Había que partir de

algo concreto para seguir avanzando en el proyecto.

Mientras tanto el ambiente internacional estaba cada vez más enrarecido. La coexistencia entre los bloques era difícil y el diálogo Este-Oeste no conocía más reglas que la fuerza. Y Europa estaba ausente de las grandes decisiones mundiales.

Era necesario en esas circunstancias una acción inmediata, recuperar la iniciativa y superar la parálisis que podía llevar a la fatalidad. La situación alemana, en aquel escenario de guerra fría que vivía el mundo, podía convertirse en un cáncer para la paz. La primera cuestión a resolver era eliminar el temor al dominio industrial. La superioridad que los industriales franceses reconocían a los alemanes era su producción de acero, con la que Francia no podía competir y Alemania pedía el aumento de su producción de once a catorce millones de toneladas. El temor al dominio industrial alemán se convertía así en un obstáculo para la Unión Europea.

El 10 de mayo de 1950 Robert Schuman debía reunirse en Londres con sus colegas británico y norteamericano, Ernest Bevin y Dean Acheson, para discutir el porvenir de Alemania y el levantamiento de los techos fijados a su producción.

Jean Monnet en las fechas previas a ese encuentro, considera que ha llegado el momento de acelerar el proyecto que ha ido madurando desde hace tiempo. Consulta sus ideas básicas con el jurisperito del Quai d'Orsay, Paul Reuter y con su colaborador Étienne Hirsch y elaboran juntos lo que sería la propuesta francesa del 9 de mayo, es decir el documento originario de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

La posición de Monnet era que "Europa debía organizarse sobre una base federal. Elemento esencial a largo plazo era una unión franco-alemana y el gobierno francés estaba decidido a llevarla a cabo. Los obstáculos acumulados impedían la realización inmediata de esa estrecha asociación que el gobierno francés se fijaba como objetivo. Por ello el establecimiento de *bases comunes de desarrollo económico debía ser la primera etapa de la unión franco-alemana*. El gobierno francés proponía colocar el conjunto de la producción franco-alemana de acero y de carbón bajo una Autoridad internacional, *abierto a la participación de los demás países de Europa*. Esta tendría como misión unificar las condiciones de base de la producción y permitir así la ampliación gradual a otros campos para una cooperación eficaz con fines pacíficos. Los principios y los compromisos esenciales así definidos serían objeto de un tratado firmado entre los dos Estados".

Esta propuesta de Monnet tenía un alcance político esencial: "abrir en la muralla de las soberanías nacionales una brecha lo suficientemente angosta como para obtener el consenso y lo suficientemente profunda para impulsar a los Estados hacia la unidad necesaria para la paz".

Sobre esa base se redactó la primera versión de un documento que se revisó muchas veces. Entre el 16 de abril y el 6 de mayo de ese año de 1950.

La propuesta de una Autoridad internacional pasó a denominarse Alta Autoridad común. Se incorporó un nuevo párrafo que decía: "Mediante la puesta en común de producciones de base y la creación de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, a Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta sentará las bases concretas de una federación europea indispensable para la preser-

vación de la paz". A juicio de Jean Monnet este párrafo debía subrayarse ya que describía a la vez el método, los medios y el objetivo. La última palabra era la palabra clave: la paz.

El texto fue enviado por Monnet a Bidault, Presidente del Consejo, y a Schuman, Ministro de Exteriores, que mostró su pleno acuerdo. Este, en el Consejo de Ministros del 9 de mayo, aludió a la iniciativa, aunque no parece que los ministros fueran conscientes de la importancia del proyecto.

En el Consejo se puso a punto el texto y se incluyó la frase: "Europa no se hará de golpe ni mediante una construcción global; se hará mediante realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho". Una idea cuya importancia quiero subrayar y que sigue siendo plenamente válida en nuestros días.

El texto era aún secreto. Schuman deseaba que lo conociera Adenauer antes de la aprobación definitiva por el Consejo de Ministros francés.

El único que lo había conocido con anterioridad de forma reservada fue Dean Acheson, Secretario Norteamericano de Estado, que pasaba ese día por París camino de Londres. Al explicarle Schuman el contenido del texto, pensó que se trataba de una especie de gran cartel del carbón y del acero, lo que hubiera sido incompatible con el respeto americano a la competencia y a la libertad de comercio. Tuvieron que explicarle que no era el caso, pero sirvió para dejar bien claro en su día, que la organización que se proyectaba era todo lo contrario de un cartel en sus objetivos, en su modo de acción y en sus dirigentes.

Antes de concluir las reuniones del Consejo de Ministros francés, Schuman le hizo llegar a Adenauer el texto y una carta a través de un colaborador que se lo entre-

gó al Jefe del Gabinete del Canciller, que estaba en ese momento reunido en Consejo. En la carta se menciona que el objetivo de la propuesta no era económico sino político y que su propósito era lograr un apaciguamiento de los espíritus. Adenauer contestó que aprobaba plenamente la propuesta.

La aprobación de Adenauer llegó cuando el Consejo acababa de levantar la sesión. El Presidente pidió a los ministros que volvieran a sus asientos, fueron informados de la aceptación alemana y se dio la aprobación definitiva al texto.

Era el martes 9 de mayo de 1950. Esa es la razón por la que el 9 de mayo se conmemora el día Europa. Los medios de comunicación fueron convocados a las 18 horas en el Salón del Reloj del Quai d'Orsay. Con las prisas se olvidó llamar a los fotógrafos y a la radio, de forma que varios meses después Schuman tuvo que prestarse a una reconstrucción de su conferencia de prensa, para que la posteridad pudiera conservar aquella imagen.

Schuman entró en el Salón donde le esperaban más de doscientos periodistas. Adenauer aguardaba en Bonn el anuncio del ofrecimiento francés para manifestar la aceptación de su país. "Con la puesta en común de la producción del Sarre -dijo el Canciller alemán- se elimina un motivo de tensión entre Francia y Alemania".

Schuman que tenía prisa por subir al tren a Londres esquivó con habilidad diversas preguntas de los periodistas y a uno que le preguntó: "¿Se trata de un salto a lo desconocido?" Le contestó: Esto es "un salto a lo desconocido".

En Londres Schuman se reunía con Acheson, Secretario de Estado norteamericano y Bevin, Secretario del Foreign Office. Acheson, manifestó: "Aprobamos con sim-

patía la iniciativa francesa que es de largo alcance". Churchill al conocer el texto declaró: "Debemos estar al lado de Francia". Attlee en la Cámara de los Comunes saludó la reconciliación franco-alemana, pero manifestó el deseo de examinar en profundidad las implicaciones económicas de aquel momento.

El 25 de mayo el gobierno francés dirigió un memorándum a Londres proponiendo un proyecto de comunicado, ya aceptado por Alemania y sometido simultáneamente a Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia que dieran su aprobación.

El texto decía así: "Los gobiernos ... están decididos a llevar a cabo una acción común con vistas a objetivos de paz, de solidaridad europea y de progreso económico y social mediante la puesta en común de su producción de carbón y de acero y la creación de una Alta Autoridad, cuyas decisiones vincularán a los países adherentes.

Las negociaciones se abrirán en una fecha que será propuesta de inmediato por el gobierno francés para el establecimiento de un tratado que será sometido a la ratificación de los Parlamentos".

Este mensaje se cruzó con una nota inglesa que rechazaba la idea de una conferencia internacional y sugería que Francia y Alemania abrieran conversaciones directas en las que Inglaterra deseaba participar desde el principio. Al día siguiente un nuevo mensaje del gobierno de Londres decía así: "Hemos recibido su memorándum. Si el gobierno francés pretende insistir en el compromiso de poner en común los recursos y crear una Alta Autoridad con poderes soberanos, el gobierno británico, sintiéndolo mucho, no podrá aceptar semejante invitación". La nota inglesa rechaza el compromiso ("commitment") y sugiere que puedan hablar sobre otras bases (on a different basis). Ahí está encerrada toda la

filosofía británica respecto a la integración. El tema sigue hoy, sesenta años después, de plena actualidad. El Reino Unido ha favorecido siempre las ampliaciones de la Unión, tal vez para cerrar definitivamente la posibilidad de una unión política y monetaria y mantenerse al margen de determinados proyectos europeos, pero dentro de la Unión. El actual Primer Ministro David Cameron, tras meses de dudas y cavilaciones ha anunciado el pasado 23 de enero, que convocará un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

Les confieso que he vuelto a recordar el brillante discurso de Churchill en Zurich en 1946 cuando pidió que se creara una especie de Estados Unidos de Europa aunque muchos autores creen -y yo comparto esa idea- que no pensó en la incorporación del Reino Unido. Recordemos una de sus frases: "En toda esta tarea, Francia y Alemania deben tomar juntas el liderazgo. Gran Bretaña, la Commonwealth de Naciones, la poderosa América y confío que la Rusia soviética, deben ser los amigos y padrinos de la nueva Europa y deben defender su derecho a vivir y brillar. Por eso os digo ¡Levantemos Europa!"

Marie-Therese Bitsch en su "*Histoire de la construction européenne*", al referirse a la Conferencia de Zurich dice con acierto que en ella Churchill se refería a "una Europa occidental en la que quedasen al margen Gran Bretaña tal vez con los Estados Unidos, como amigos y padrinos de la nueva Europa".

Esta misma idea aparece en numerosos autores como John Mc Cormick en "*The European Union*", en el que hablando de la Conferencia de Zurich dice "... es evidente que Churchill no veía al Reino Unido como parte de los Estados Unidos de Europa sino como "amigo y sponsor" ya que

su principal obligación era otra agrupación natural, la Commonwealth”.

Pero volvamos al mes de mayo de 1950. En un comunicado, días más tarde, los ingleses declararon que aceptar el texto propuesto “implicaría el compromiso previo de crear una Alta Autoridad supranacional, sin saber a dónde nos llevaría en la práctica”.

La posición del Gobierno francés fue que “consentir la participación británica en los términos de una posición especial, era resignarse a que la propuesta francesa fuera sustituida por una construcción que no sería más que su caricatura, una especie de OEEC y al final llegaría un momento en que Francia tendría que asumir la responsabilidad de romper las negociaciones, cargando con todas las culpas”.

El 3 de junio seis gobiernos: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, publicaron conjuntamente el comunicado que abría el camino de la unión europea.

El 20 de junio se abrió la conferencia de los seis países. Adenauer había declarado ante el Bundestag: “Quiero manifestar expresamente, en total acuerdo con el gobierno francés, que este proyecto reviste sobre todo una importancia política más que económica” y designó como su negociador a un profesor de la Universidad de Frankfurt, gran humanista y europeo, Walter Hallstein. Schuman adoptó una actitud de gran discreción y la labor pedagógica corrió a cargo de Monnet. Fueron perfilando el texto del Tratado desarrollando las funciones de la Alta Autoridad, que contaría con recursos propios gracias a una retención sobre la producción de carbón y de acero, un Consejo de Ministros que exigirían los países pequeños y un Tribunal de

Justicia. Así mismo se fijarían las relaciones entre la Asamblea Común de la CECA y la Asamblea del Consejo de Europa.

En el texto que se entregó a la prensa sobre la marcha de la Conferencia se incluyó esta precisión: “La retirada de un Estado comprometido con la Comunidad sólo será posible mediante acuerdo de todos los demás. Más allá del carbón y del acero este acuerdo establece las bases de una federación europea”.

Durante ocho días se suspendió la Conferencia para realizar consultas con los gobiernos y al reanudarse, las posturas de estos gobiernos eran bastante rígidas, y dificultaban la negociación. Por ejemplo, en torno a los poderes de la Alta Autoridad. Ante la ofensiva de los holandeses que no estaban dispuestos a dar excesivos poderes a esa institución, Alemania, por boca de Hallstein afirmó: “La fuerza y la independencia de la Alta Autoridad, es la piedra angular de Europa”.

Mientras seguía la negociación, una noticia centró la atención de los dirigentes políticos: el ejército norcoreano había invadido Corea del Sur. Ello podía provocar un clima de pánico en Europa y al mismo tiempo esto impulsó a los americanos a insistir en una mayor participación de Alemania en la defensa de Occidente. Y no olvidemos que transcurridos sólo cinco años del final de la guerra la mera evocación del ejército alemán alteraba a los pueblos europeos incluido el propio pueblo alemán. Adenauer, desde hacía tiempo, deseaba un ejército europeo, pero la guerra de Corea replanteaba todo el tema.

Paralelamente se producía el auge del comunismo en el Sudeste asiático creándose una crítica situación al ejército francés en Indochina, con un coste que dificultaba

a Francia desempeñar un papel en la defensa de Europa.

Toda esta serie de circunstancias podrían poner en peligro el desarrollo del plan Schuman que reanudó sus sesiones el mes de septiembre de 1950. Mientras tanto los americanos estaban preocupados por reforzar la OTAN. Su idea era la inclusión de unidades alemanas en la Alianza bajo el mando único de un general americano que ya entonces se pensaba fuera Eisenhower. El propio Adenauer declaró que estaba dispuesto a participar en un ejército europeo pero rechazaba la remilitarización de Alemania y la creación de una fuerza militar propia. El gobierno francés propuso la creación para la defensa común de un ejército europeo vinculado a las instituciones políticas de una Europa unida. Fue una hábil iniciativa, inspirada por Schuman, para evitar que cualquier contingencia alterase el desarrollo de su plan. El tramo final hasta llegar a la firma del Tratado CECA se demoró más de lo previsto.

Se convocó la Conferencia para el 12 de abril de 1951. Al parecer unos días antes, el 4 de abril, Monnet en nombre del gobierno francés, comunicó a Adenauer que “las relaciones entre Alemania y Francia en el seno de la Comunidad, se regirían por el principio de igualdad tanto en el Consejo como en la Asamblea y en todas las instituciones europeas actuales o futuras, ya sea la Alemania del Oeste o la Alemania reunificada” cuando ella tuviera lugar.

Es importante recordar esta declaración ya que cuando se negociaba la reforma de los Tratados en Niza en 2001, al tratar de la ponderación del voto de cada Estado, Alemania exigió que se tuvieran en cuenta las consecuencias de la reunificación como un poderoso dato nuevo, como un cambio de circunstancias. Chirac, Presidente

de la República francesa se negó durante meses a que Alemania (que exigía al menos 30 votos) se desmarcase de Francia y del resto de los países grandes (29 votos) y alegó la existencia del acuerdo de 1951; se reabrió la discusión en el Consejo Europeo de Niza en diciembre, enfrentándose personalmente Chirac y el Canciller alemán Schröder, quien llegó a afirmar con ironía que no habían encontrado en los archivos de Alemania tal declaración. Ante la firmeza francesa, los alemanes acabaron aceptando aquella declaración “unilateral” de Francia. La transacción salomónica consistió en mantener igualados en el Consejo a ambos Estados, pero se reflejó la diferencia y la realidad demográfica alemana en los escaños del Parlamento Europeo que fueron más para Alemania que Francia.

Volviendo ahora al acuerdo constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que puso fin a la Conferencia del 12 de abril tuvo lugar el 18 de abril de 1951 en el Salón del Reloj del Quai d’Orsay, casi un año después de que allí se lanzara la propuesta del 9 de mayo. Uno de los colaboradores del plan, Lamy, había preparado para la firma un ejemplar del Tratado, impreso por la Imprenta Nacional francesa en papel de Holanda, con tinta alemana; la encuadernación era de Bélgica y Luxemburgo y las cintas de seda italiana. El texto estaba escrito en un estilo riguroso y transparente a la vez y dice así:

“Considerando que la paz mundial sólo puede ser salvaguardada desarrollando los esfuerzos necesarios para superar los peligros que la amenazan.

Convencidos de la contribución que una Europa organizada puede aportar a la civilización, indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas.

Conscientes de que Europa sólo se construirá a través de realizaciones concretas que comiencen por crear una solidaridad de hecho, y el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico.

Deseosos de contribuir mediante la expansión de sus producciones fundamentales a la elevación del nivel de vida y la consecución de la paz.

Resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, se acuerda mediante la instauración de una Comunidad económica establecer los cimientos de una Comunidad más amplia y más profunda entre pueblos que han estado durante mucho tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y sentar las bases de unas instituciones capaces de orientar un destino compartido. Han decidido crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero”.

Tan pronto como se firmó el Tratado al que sólo faltaba la ratificación por los seis parlamentos, los juristas fueron desmenuzando la naturaleza jurídica de esa nueva realidad que acababa de aparecer.

Uno de los primeros análisis sobre la CECA fue la tesis doctoral del profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo. A su juicio la novedad esencial del Tratado radica en que no supone simplemente una limitación de la soberanía de los Estados miembros, sino que se opera una cesión o transferencia de poderes soberanos de los Estados integrantes en favor de la Organización.

A partir de la entrada en vigor del Tratado, el funcionamiento de las industrias del carbón y del acero de los países participantes quedaba sustraído al control de las administraciones nacionales y sometido al control de una Autoridad internacional.

La CECA constituía así un paso hacia la federación de los Estados que la integran y hacia la comunidad supranacional, que algunos asimilan a la de un Estado federal. Así por ejemplo, Verdross en su Derecho Internacional Público declara que “los Estados renuncian al ejercicio de sus atributos soberanos en su propio territorio en determinados asuntos, transfiriéndolo al órgano supranacional, lo cual da lugar a una nueva clase de asociación de Estados con injertos federales”. Y añade “la primera comunidad de este tipo es la CECA”.

Sin embargo no se pueden desconocer las profundas diferencias entre un Estado federal y la organización que se había creado. Basta recordar que:

- la formación de un Estado federal implica la extinción de relaciones de derecho internacional entre los Estados miembros. Sin embargo en la estructura interna de la CECA no desaparece el orden internacional en la regulación de las relaciones entre esos Estados.

La realidad es que con la CECA aparece un hecho sociológico nuevo que no puede ser encasillado en las viejas categorías de la Confederación de Estados y del Estado Federal. La CECA instituye una organización supranacional en la que lo predominante es la transferencia de poderes soberanos en favor de la organización, más que la limitación de la soberanía de los Estados participantes en el Tratado. Como acertadamente concluye el Profesor Carrillo, el orden jurídico de la CECA es *sui generis*, y se sitúa en una posición intermedia entre el Derecho Internacional clásico y la estructura jurídica federal.

Volviendo ahora al proceso de aprobación del Tratado, en los Parlamentos nacionales. Los primeros en ratificar fueron los Países Bajos. En Luxemburgo y en Bélgica

sólo los comunistas votaron en contra. En este último país los debates fueron más difíciles por la resistencia de los socialistas aunque al final les convenció Spaak. Italia tardó en dar su conformidad. En Alemania hubo mucho debate por la oposición socialista. Muy largo fue el proceso en Francia en donde destacaré los notables artículos en *Le Monde* a favor del Tratado de un joven profesor de Burdeos, Maurice Duverger. No olvidemos que De Gaulle había condenado el plan Schuman desde el principio. La votación final se ganó el 1 de abril de 1952 por amplia mayoría a pesar de la conjunción de los nacionalismos de derecha y de izquierda.

El 23 de julio se reunió en París la Conferencia de los seis con un orden del día que incluía la sede de las instituciones y la designación de los responsables. Fue elegido Jean Monnet Presidente de la Alta Autoridad y se acordó que la sede fuera en Luxemburgo.

En realidad fue una decisión por exclusión. Los franceses propusieron Estrasburgo. Bélgica postulaba por Lieja. Países Bajos por La Haya. Los italianos por Turín. Finalmente se llegó al acuerdo con Luxemburgo, una pequeña ciudad que se convertía en encrucijada de Europa.

La idea de Monnet era establecer las instituciones de Europa en un distrito con soberanía propia, pero esto nunca se llegó a acordar. Pienso que hubiera sido una buena idea.

La Alta Autoridad comenzó a trabajar inmediatamente. La primera tarea fue completar la organización de la Comunidad poniendo en marcha las otras instituciones: Consejo de Ministros, Asamblea Común del Carbón y del Acero y Tribunal de Justicia. Para la reunión de la Asamblea se fijó Estrasburgo, lo que originó conflic-

tos con el Consejo de Europa que contaba con un competente Secretario General, Camille Paris, que reivindicó el secretariado de las sesiones de la nueva Asamblea. Para evitarlo se propuso otro local en Estrasburgo, aunque finalmente se instaló en el Consejo de Europa sin las condiciones que exigía el Secretario General, que por cierto era yerno de Paul Claudel, el gran escritor francés autor del "Annonce fait a Marie".

A Alemania, por orden alfabético, le correspondió presidir la sesión inaugural del Consejo, con Adenauer, que expuso su idea de la Institución en los siguientes términos: "El Consejo está situado en el punto de encuentro de dos soberanías, una supranacional y otra nacional y dejará un amplio margen de libertad al organismo supranacional, la Alta Autoridad". Con objeto de evitar multiplicar el número de instituciones, en la Convención de 25 de mayo de 1957, los Estados miembros decidieron que las atribuciones que cada uno de los tres Tratados (CECA, CEE y CEEA) conferían a un Parlamento y a un Tribunal de Justicia, fueran ejercidas por un único Parlamento y un único Tribunal de Justicia a partir de 1º de enero de 1958.

No sucedió lo mismo con la Comisión y con el Consejo. Hasta 1º de julio de 1967, funcionaron separadamente: una Comisión CEE, una Comisión CEEA, una Alta Autoridad CECA y tres Consejos de Ministros.

Finalmente el 8 de abril de 1965, que entró en vigor el 1º de julio de 1967, unificó los Ejecutivos estableciendo: Un Consejo y una Comisión únicos para las tres Comunidades, una Administración única, un Presupuesto Administrativo único y unos Estatutos de Personal únicos.

Monnet inició su tarea de Presidente de la Alta Autoridad preocupándose de

dotar a la Comunidad de reglas que había que inventar de arriba a abajo, y sobre todo cambiar las mentalidades, de modo que personas pertenecientes a países diferentes pudieran trabajar sobre los mismos asuntos con los mismos informes y hacer inoperantes los prejuicios e inútiles las suspicacias. Así entró en vigor el Mercado Común del Carbón y del Acero, tarea que no resultaba fácil pero cuyo éxito iba mucho más allá de los logros materiales. Significaba que las fronteras estaban definitivamente condenadas, que la soberanía podía delegarse y que las instituciones comunes funcionaban bien. Monnet recordaba a menudo la reflexión del filósofo suizo Amiel que decía: “La experiencia de cada hombre está siempre empezando. Sólo las instituciones se hacen más sabias, acumulan la experiencia colectiva”.

No me resisto a citar aquí un párrafo que encuentro en los escritos de Schuman con ocasión del 20 aniversario de la Declaración del 9 de mayo de 1950. Dice así:

“Las lecciones de la historia nos enseñan sobre todo a hombres-frontera como yo a desconfiar de las improvisaciones apresuradas y de los proyectos demasiado ambiciosos. Pero nos enseñan también que cuando un juicio sereno, suficientemente reflexionado, basado en la realidad de los hechos y en un interés superior nos conduce a adoptar nuevas iniciativas, aunque sean revolucionarias, y que alteran costumbres establecidas y rutinas tradicionales, hemos de mantenernos firmes y perseverar”.

Este texto me ha recordado otro de los años finales de la guerra del autor del “Personalismo” que leí en mi juventud y que

estuvo muy cerca de Schuman. Me refiero a Emmanuel Mounier. Dice así:

“En este mundo tan complejo que es Europa, tenemos que multiplicar el número de personas sólidas, con convicciones, con valentía e incluso con algunas muestras de testarudez”.

Debía concluir aquí pero me parece inevitable que desde el recuerdo de lo que sucedió en aquel decenio decisivo que fue de 1947 a 1957, eche una mirada al presente, en el que vivimos uno de los momentos más preocupantes de los setenta años de integración europea.

La integración europea ha sido un milagroso ejercicio de confianza que se basa en la disposición de cumplir los Tratados y las demás decisiones. Confianza entre los socios, entre los ciudadanos, entre las empresas, que confían que el proyecto es irreversible.

Si fracasa, se alegrarán los eurófobos pero muchos se decepcionarán. Yo entre ellos.

Confío en que los gobernantes tengan la misma altura de miras que tuvo Europa en los 50 cuando concibió una alianza de intereses mercantiles y políticos fundados en VALORES. En ideales éticos por encima de la conveniencia económica concreta. Entonces se dio una nueva oportunidad a Alemania a pesar de que en setenta años entre 1870 y 1939 sus ejércitos habían invadido tres veces a sus vecinos.

Mi pregunta es ¿Merece Grecia una nueva oportunidad?





EL MAPA FRAGMENTADO. NACIONALISMOS Y SECESIONISMOS EN EUROPA

JOSÉ ANTONIO RUBIO CABALLERO

Entre polos opuestos

En el debate político europeo, uno de los conceptos de textura más resbaladiza y más cargados de potencialidad conflictiva ha sido el de nación. Y si el viejo continente ha alumbrado a lo largo del último siglo algún fenómeno capaz de generar controversias, concitar filias y fobias, alimentar litigios o justificar las más diversas reivindicaciones, ése ha sido el del movimiento social nacido al calor de la idea de nación: el nacionalismo. En virtud de lo borroso de sus límites y a causa de sus capacidades para funcionar como polos de atracción y repulsión, nación y nacionalismo han caminado de la mano a lo largo de la era contemporánea, situándose en un punto intermedio, ubicado a medio camino entre dos ideas enfrentadas: la fusión y la fragmentación. Según las circunstancias, las coyunturas históricas y los contextos geográficos, nación y nacionalismo han participado de esas dos ideas en principio contradictorias y alejadas entre sí.

Sucesiva o alternativamente, la nación y el nacionalismo han sido en efecto bien el enemigo a batir y el mal a derribar, o bien el grial perseguido, el anhelado refugio. Han cohabitado pues en tensa relación dos fuerzas opuestas, ya tratando de celebrar la

nación, ya intentando enterrarla. Desde los albores de nuestra era hasta después de la Segunda Guerra Mundial, se ha abogado por relegar las patrias a un segundo plano y remar en pos de la convergencia de las mismas en un proyecto común, de acuerdo con una pulsión integradora que, lejos de estar circunscrita a tal o a cual campo ideológico, brilló siempre por su transversalidad. Mas por otro lado, ese paradigma de la fusión no ha triunfado plenamente. Es más, en cierta medida, y por paradójico que se antoje, las inercias de la fusión han venido a allanar el terreno a los impulsos de la fragmentación. Aún hoy, aquí y allá, en las cuatro esquinas del continente, perseveran movimientos que preconizan el retorno a las raíces, la implantación de fronteras, ya sean de viejo cuño o de nueva planta. La autopista hacia lo uniforme estaría plagada de cambios de sentido con destino hacia lo fragmentario y discontinuo. El sentimiento de desprotección y de impotencia ante la mundialización actual, la necesidad de identificación con espacios concretos engendra un regreso hacia los microterritorios, "sin que ello signifique volver inevitablemente a formas premodernas de identidad"¹. Si durante dos siglos la liberación humana parecía venir por lo alto, la disolución de lo pequeño en lo grande, ahora son muchos quienes en-

tienden que el progreso humano está en lo cálido, lo pequeño, lo abarcable y lo tangible.

¿Segmentar el mapa?

Antes de las revoluciones decimonónicas el auténtico proyecto de los Estados fue el de acaparar tierras para luego repartirlas entre los herederos de sus gobernantes, o usarlas como moneda de cambio con otros monarcas. Mas a partir del ciclo revolucionario dio acceso a la contemporaneidad, el Estado pasó a considerarse la encarnación de la nación, y devino agente de nacionalización. La nivelación jurídica fue aparejada a una homogeneización cultural e identitaria, pergeñada con la ayuda de poderosas herramientas educativas, institucionales, simbólicas y mediáticas. El Estado dio forma a un relato que se apartaba progresivamente del originario patriotismo racionalista y acabó recalando en las aguas mitológicas del primordialismo y la emoción.

Frente a ese nacionalismo estatal, que a principios de siglo XX comenzó a dar sus frutos, empezaron a erigirse nuevos movimientos que venían a impugnar precisamente las fronteras, los atributos y los símbolos sacralizados por los Estados constituidos. Era el nacionalismo centrífugo, que impugnaba una unidad que consideraba espuria y artificiosa, y que invocaba la existencia de una nación que estaría desprovista del necesario reconocimiento político e institucional. Estos movimientos segregacionistas reproducían pues las estrategias discursivas que previamente había diseñado el Estado-nación, pero aplicándolas exclusivamente a su propias comunidades o territorios.

La confrontación entre nacionalismos centrípetos y nacionalismos centrífugos arranca pues a finales del siglo XIX y sigue

viva actualmente. Buena parte de los conflictos del mundo de hoy se deriva del antagonismo entre dos de los grandes principios en los que se asienta el actual orden político: el principio de soberanía de los Estados y el principio de autodeterminación de los pueblos². Resulta significativa la cantidad de Estados que actualmente lidian con las demandas de secesión y autodeterminación de alguno de los grupos que albergan en su seno, en conflictos de muy variable intensidad, que pueden estar entre el civilizado debate parlamentario y los fenómenos de violencia abierta o xenofobia.

Diríase que en el tiempo de la globalización y la homogeneización universal, parece que ser Estado sigue importando. Ello es lo que se infiere de esa carrera independentista emprendida por tantos nacionalismos, y de esa férrea labor defensiva o conservadora ejercida por tantos otros Estados, celosos guardianes del *statu quo*. El combate no puede ser desligado de la dinámica inherente a la modernidad posterior a las revoluciones liberales. Asentados en una dinámica móvil y expansiva, los imperios antiguos o los reinos de tipo feudal estaban o bien guiados por una vocación de universalidad, o bien asociados a una concepción patrimonial del poder. Sus límites eran esencialmente móviles, y dado el carácter intrínsecamente voluble e inestable de sus fronteras o marcas, las eventuales pérdidas de territorio que sufrían (como consecuencias de derrotas militares o tratados internacionales) no entrañaban graves crisis internas. Para los conglomerados monárquicos premodernos, una merma territorial no era forzosamente equiparada a una grave amputación que tocara al tuétano mismo de la identidad estatal. Básicamente, porque ésta no se fundamentaba en la posesión de espacio físico. Por el contrario, después de las Luces, una vez que la nación empezó a designar no un lugar de nacimiento, sino una comunidad

humana dotada de soberanía política, la percepción del territorio se vio profundamente alterada. Dejó de ser contingente y se convirtió en uno de los pilares de la idea misma de patria. De ahí que el horizonte de la secesión, es decir, el proyecto de erección de una nueva frontera, se presente o bien como el gran anhelo de los numerosos nacionalismos emanados de comunidades no dotadas de Estado propio, o bien como un abismo temible para esas otras comunidades que sí están pertrechadas de Estado. Estas últimas son centinelas del espacio de que disponen porque nacieron con una vocación conservadora, siendo la vocación de la perdurabilidad de sus fronteras el santo y seña de su existencia. Desposeer al Estado de un territorio determinado es, en cierto modo, aminorar su materialidad. La legitimidad de la nación moderna se levanta sobre en la territorialidad, y las demarcaciones físicas no son entendidas como accidentes históricos sino como las vigas sin las que esa bóveda simbólica que es la nación se vendría abajo.

¿Qué salidas viables han tenido y tienen esos reiterados choques de aspiraciones? Cuando un matrimonio o consorcio no funciona, basta con disolverlo amigablemente, suelen defender los independentistas de los cuatro puntos cardinales. El proyecto de escisión de un territorio con respecto de un Estado cualquiera tiende a entenderse como un camino hasta cierto punto sencillo, y hasta lógico y legítimo. Mas la realidad muestra que tal itinerario es más complejo de lo que prometen los mapas preestablecidos, y que los escollos y barrancos no tardan en salir al paso.

¿Quién tiene derecho a independizarse? ¿Dónde están los límites del demos? Incluso aceptando que “el pueblo” tenga derecho a decidir, habrá que decidir antes de nada quién es ese pueblo. Por otro lado, si quienes pretenden conseguir la independencia se amparan en el derecho de toda nación a ser dueña de sus propios destinos, se debería entender igualmente que la nación que corre el riesgo de ser amputada



también tenga derecho a resolver su futuro, esto es, también ella tendría algo que opinar sobre su *harakiri*. Pero no son ésas las únicas preguntas que generan controversia. Surgen, igualmente, otros debates en cuanto el asunto se plantea. Por ejemplo, ¿cuáles son los rasgos étnicos o culturales en que puede basar su reivindicación secesionista un colectivo humano dado? O, en caso de que no se esgrima otro argumento que la simple voluntad de salir del club estatal, ¿cuál es la mayoría cualificada necesaria partidaria de la secesión, si se celebra un referéndum o consulta popular? ¿Qué fronteras pasarían a delimitar a los nuevos Estados, dónde se situarían? ¿En qué situación quedarían las nuevas minorías resultantes de la escisión territorial, esto es, en qué medida sería justificable la reparación de una injusticia (la denunciada por los separatistas) con la comisión de otra (la que empezarían a denunciar los nuevos irredentistas, huérfanos de esa patria que sigue concitando su lealtad)?

Echando la mirada atrás, las dos últimas centurias ofrecen un muestrario harto variado de las soluciones que se le ha dado a esta suerte de conflictos. Resulta imposible, en consecuencia, presentar un solo modelo de respuesta satisfactoria a los mismos, primero porque las doctrinas imperantes al respecto han ido modificándose según las épocas, y segundo porque las excepciones a tales normas han sido tantas, que casi han perdido su carácter singular. Sería posible establecer, con todo, cuatro grandes períodos atendiendo a las formas en que al menos en Europa se han tendido a resolver estos conflictos: la época postilustrada, la era wilsoniana, la era bipolar y la era postsoviética.

La primera de ellas partiría desde las revoluciones liberales, se extendería al menos hasta inicios del siglo XX, y se correspondería aproximadamente con el primer ciclo de movimientos de inspiración ilus-

trada contra el absolutismo o el feudalismo. Si en Europa occidental ese nacionalismo emancipador cristalizó mayormente en procesos de centralización y homogeneización nacional, en el centro y el oriente continental tendió justo a lo contrario: el objetivo de quienes invocaban la nación al lado de la razón era el de descomponer antiguas macrounidades imperiales. Y de hecho, buena parte de los actuales Estados de esa área nacieron de secesiones decimonónicas que se beneficiaron de prejuicios favorables instalados en el imaginario colectivo, independencias realizadas bajo la bandera de la libertad y en contra el despotismo.

La era wilsoniana se inició con la Guerra del 14 y se extendió hasta 1939. Uno de los grandes intentos de salir de la ambigüedad en que hasta entonces se columpiaba el derecho a la independencia de los pueblos fue el auspiciado del presidente estadounidense W. Wilson. Cada pueblo habría de disponer del derecho de guiar sus propios destinos. Un pueblo no era, por supuesto, un aglomerado de gentes dotadas de la mera voluntad de convivir bajo un mismo techo institucional, sino una compacta comunidad de lengua o cultura. Así, las líneas de demarcación entre Estados deberían responder a las líneas divisorias entre naciones etno-culturales. Aunque bienintencionado sobre el papel porque pretendía terminar con las opresiones imperiales que habían marcado el devenir de Europa, el proyecto iba a generar un interminable rosario de conflictos. El encabalgamiento de pueblos en el viejo continente hacía poco menos que ilusorio el deslindar con finura colectivos nacionales sin generar decepciones y odios. Muchos de los Estados recientes se aprovecharon de esta ola, para ampliar sus pertenencias, a costa de incluir en sus dominios a minorías nacionales de países perdedores de la Gran Guerra. Y de igual modo, y apoyándose en el mismo principio, otros Estados (Alemania, Hungría o Italia en la década de 1930, por

ejemplo), vendrían a reivindicar la expansión de sus fronteras para que éstas coincidieran con el territorio habitado por sus hijos, injustamente alojados en Estados que les eran culturalmente ajenos.

Los estragos causados por la alambicada solución wilsoniana –y particularmente la instrumentalización que de ella hicieron algunas de las potencias derrotadas en la I Guerra Mundial– fueron devastadores. Suficientes como para que, en 1945, el principio de autodeterminación evolucionase en varios planos. En primer lugar, dejó de ser un abstracto criterio desiderativo para devenir un precepto o derecho, una norma básica de la jurisdicción internacional, proclamada incluso en la Carta de la ONU (artículos 1 y 55). En segundo lugar, de ese derecho de autodeterminación sólo podrían hacer uso pueblos sometidos a regímenes coloniales, y no naciones culturales. Ello supuso una redefinición profunda del paradigma wilsoniano, que dejaba de tener una apoyatura étnica y pasaba a asentarse en criterios estrictamente territoriales. Fuera de Europa, eran los territorios colonizados por las antiguas metrópolis los que iban a hacer uso de tal derecho, conservando las fronteras que éstas habían creado. Así, el de autodeterminación puede considerarse como un derecho de una sola aplicación, ya que una vez independizada la colonia, ésta no podría ser troceada por comunidades culturales insertas en el interior de sus fronteras. Por lo tanto, y frente a lo reivindicado por múltiples movimientos nacionalistas que hoy siguen apelado a tal principio para independizarse de sus respectivos Estados, la autodeterminación, en Europa, durante esta etapa de guerra fría, fue una demanda tan martilleada por pueblos y minorías como desoída por Estados e instancias internacionales. La era bipolar se caracterizó, en suma, por la preeminencia de la intangibilidad de los Estados sobre toda demanda separatista, irredentista o revisionista.

El hundimiento del socialismo real a partir de 1989 ha traído consigo un nuevo enfoque del asunto. Si bien es cierto que sobre el papel y en teoría siguen prevaleciendo los principios onusianos antes descritos, la excepcionalidad histórica que supone la desaparición de uno de los dos grandes sistemas políticos y económicos en que se había dividido el planeta desde 1945 entrañó cambios sensibles. Los tabúes empezaron a dejar de serlo y las fragmentaciones del mapa han llegado también a Europa. En esta etapa postsoviética o postmoderna, las reivindicaciones nacionalistas han recobrado impulso y muchas de ellas tocan sus metas: la URSS se descompone en quince nuevos países, Checoslovaquia se fractura en dos, y a lo largo de la década de 1990 Yugoslavia se deshilacha en una cadena de secesiones acompañadas de guerras. Otros pueblos no consiguen estatizarse, pero entienden que las puertas de la secesión quedan entreabiertas. Acto seguido, minorías desgajadas de su patria nodriza, tras unos primeros años de aturdimiento, se reorganizan y solicitan a su vez revisiones del mapa (rusos de Ucrania, abjasios de Georgia, albaneses de Macedonia...). Incluso en el occidente continental los movimientos nacionalistas alcanzan inusitados éxitos, poniendo contra las cuerdas a robustos Estados (escoceses, flamencos, vascos o catalanes). En todos los casos, por encima de sus muy dispares recorridos históricos y rasgos socioculturales, estos movimientos tienen como comunes denominadores el continuar apelando a la libre autodeterminación de los pueblos, el impugnar la unidad de los Estados constituidos, y el atisbar la posibilidad de que las costuras de éstos puedan ceder en algún momento no lejano.

Sometidos a tales presiones, los Estados se debaten entre una variada gama de alternativas de actuación, que van desde la represión del secesionismo hasta la cesión ante las reivindicaciones de éste, conscien-

tes en la mayoría de los casos de que ninguna de las soluciones posibles está exenta de costes y riesgos. Una mirada global y desapasionada sobre el periodo contemporáneo permite apreciar, a estos efectos, que las independencias no tienen por qué ser ni maléficas per se, ni intrínsecamente milagrosas o balsámicas. Como se ha explicado anteriormente, todo Estado vive con la pretensión de ser perenne, y de partida su legislador ni siquiera se plantea la posibilidad de la amputación. De ahí que las constituciones no prevean (o sólo muy raramente y de modo matizado) el derecho de secesión de alguna de las regiones estatales.



Tras el cataclismo tardosoviético y la distensión del rígido paradigma bipolar, ha sido posible divisar en el comportamiento de los Estados confrontados a pretensiones independentistas de alguna de sus partes hasta cinco maneras distintas de gestionar el problema. Cinco actitudes que bien podrían agruparse en dos categorías, atendiendo al contexto de estabilidad (permanencia, continuidad) o de inestabilidad (cambio, alteración), del marco político y económico general dentro del cual funciona el Estado que se tome en consideración.

Así, en el grupo de países que, lidiando con movimientos centrífugos potentes, han sufrido al mismo tiempo una alteración sustancial de su entramado político o socioeconómico, merced a procesos de transición o revolución (el reemplazo de sistemas socialistas por sistemas liberal-capitalistas), se han registrado tres actitudes distintas: la reacción, la inhibición y la negociación. Y en el grupo de países europeos que, aun estando confrontados a movimientos independentistas, no han experimentado mudanzas de calado en su sistema político y socioeconómico (básicamente, los de Europa occidental), las actitudes han sido o bien el cuestionamiento, o bien el mantenimiento.

Dentro del primer grupo –allí donde ha habido cambio de sistema–, destaca en primer lugar la vía de la inhibición, en la cual el Estado renuncia y en cierto modo se abstiene de intervenir, dando libre curso a las aspiraciones independentistas de una o varias de sus partes, y permitiendo que aquellas conduzcan a la creación de nuevos Estados. Con algunos matices, tal fue el caso de la URSS en 1991, donde el centro federal venía sufriendo desde una década atrás un visible proceso de debilitamiento. El único poder que a priori podría estar en situación de compensar las tendencias centrífugas había perdido un peso considerable, e incluso la república-madre (Ru-

sia) había visto restaurada su soberanía, privando a la URSS de su otrora poderosa infraestructura institucional y vaciándola de sustancia. Al retraerse el centro, la desagregación del colectivo se hizo de manera casi pacífica.

Una segunda vía, también apreciada en la Europa tardocomunista, fue la de la negociación. Se trata del peculiar caso checoslovaco. Pese a esta relativa similitud de partida con el escenario soviético –ganancia de peso institucional de las dos repúblicas federadas (Chequia y Eslovaquia) desde los años 80, más un progresivo relegamiento del centro federal– la solución llegó no por una política de hechos consumados de los independentistas y la inhibición del Estado, sino por una negociación entre las élites de las dos entidades aliadas. No hubo, en efecto, participación popular, y ello fue lo que favoreció la disolución del Estado. Si se hubiera organizado un referéndum, el desenlace del proceso hubiera sido bien distinto, dado que primaba entre la población el deseo de continuidad de la federación.

En este caso la clase política checoslovaca estaba embarcada en un proceso de negociaciones sobre una reforma de la estructura del Estado desde hacía años, sin alcanzar soluciones satisfactorias para todas las partes. Fueron el deseo de poner fin a las controversias por la vía rápida y las presiones cortoplacistas de los dirigentes de las dos naciones, lo que llevó a que el parlamento federal votase a favor de su propia disolución y decretase el fin de la federación luego de opacas negociaciones entre bambalinas, sin someterse a consulta popular el destino de un Estado que existía desde 1918. Se oficializó de este modo, en 1992, una separación que venía ya encauzada desde hacía una década.

La tercera vía –la más peligrosa y no la más inverosímil– es la de la reacción. Frente al dejar hacer de la URSS, o frente

al mercadeo de la nomenclatura checoslovaca, Estados como el yugoslavo optaron por reaccionar agresivamente contra las tentativas eslovenas, croatas, bosnias o albanokosovares de abandonar unilateralmente la unión. Mientras que Rusia se había presentado a sí misma como la alternativa a la decadente URSS, en Yugoslavia, Serbia no puenteoó y debilitó al centro federal. En el antiguo estado balcánico, los serbios, claramente sobrerrepresentados en la jerarquía civil y militar con respecto a los miembros de las otras comunidades, asociaban su identidad a la de la propia Yugoslavia. Además, en lo étnico y demográfico, el serbio era el pueblo más diseminado sobre el conjunto de las subunidades que componían la federación, y por lo tanto era el que con más temor percibía las posibles secesiones. Así, lejos de desentenderse de la idea yugoslava, los serbios unieron su suerte a ésta. Las rudas respuestas que tanto el Estado yugoslavo como la propia población serbia dieron a los sucesivos abandonos del resto de repúblicas, ilustran esa política de reacción. Política que, al menos en este caso, no alcanzó sus objetivos y sólo retrasó en el tiempo la victoria de los secesionistas, pues al cabo de una década, sobre los escombros de la antigua Yugoslavia nacieron hasta siete Estados independientes distintos.

Si tales fueron las conductas de los Estados salidos del socialismo, en Europa occidental el abanico de opciones ha sido mucho más reducido. Y ello, en buena medida, a causa de una mayor estabilidad de sus marcos socioeconómicos. Por un lado, una vía tomada casi excepcionalmente ha sido la del cuestionamiento, esto es, el proceso por el cual el Estado somete a consulta ciudadana la posibilidad de amputación de una parte de su territorio. Cuenta con dos precedentes, ambos nórdicos: Suecia permitió en 1905, tras el pertinente referendo y la abrumadora mayoría del sí a la independencia, la secesión de Noruega;

Islandia votó en 1944 a favor de abandonar el reino de Dinamarca. Modernamente, en 2014, el Reino Unido ha organizado un referéndum en Escocia, en el que el no a la escisión ha vencido por un margen relativamente escaso. Se trata de tres casos de cuestionamiento, poco usuales, por cuanto los Estados tienden a agotar hasta el límite las vías que les permitan mantener su integridad territorial sin ni siquiera someterla a consulta. De modo que es la última vía, la del mantenimiento, no sólo la que más se ha puesto en práctica, sino la que mejor se acomoda a la lógica con la que funciona todo Estado. Y si bien son muy pocos los países europeos que no estén sometidos a alguna reivindicación secesionista o autonomista, esta política destinada a conservar el statu quo resulta particularmente controvertida allí donde los movimientos centrífugos son vigorosos: Bélgica y España. En ambos casos, la presión independentista colisiona aparatosamente con la negativa del Estado no ya a ceder y permitir su amputación territorial, sino a organizar referendos, sean éstos vinculantes o meramente consultivos.

Sea como fuere, en la etapa presente conviven multitud de enfoques sobre la cuestión de las secesiones nacionales y el vidrioso derecho de autodeterminación. Desaparecida la casi total unanimidad con que se condenaban o menospreciaban, durante la era bipolar, los movimientos independentistas desde instancias políticas internacionales, hoy, aquello tan inasible pero tan condicionante como es nuestro *Zeitgeist* es mucho menos unívoco al respecto. Y fuera de las estrictas lindes de los movimientos separatistas, son cada vez más los ámbitos –académicos, políticos, jurídicos– que abogan por el replanteamiento del rol desempeñado hasta ahora por el Estado-nación decimonónico. ¿Sobre qué pilares, con qué argumentos, vienen sosteniéndose las defensas de los movimientos

disgregadores o centrífugos? Básicamente, profundización democrática y rehumanización de los espacios políticos, sociales y culturales. En términos de democracia, primeramente, se viene entendiendo que la voluntad de un pueblo de salir de un Estado constituye un derecho imprescriptible, originario, que no requiere justificación histórica, cultural, política o económica. Se trataría pues de una potestad de la que debería gozar cualquier grupo humano asentado sobre un territorio determinado, con el simple requisito de que consiga reunir una mayoría social favorable a la separación. El simple deseo de escindirse debería bastar como requerimiento para replantear las fronteras y crear nuevos Estados.

En segundo lugar, el argumento democrático también es empleado por los adversarios de los grandes Estados, cuando defienden que un mundo más justo, más igualitario y más libre, más diverso y pacífico estaría hecho de pequeños países, en el seno de los cuales la población oscilaría entre dos y diez millones de habitantes³. Por encima de tal magnitud, arguyen, las personas quedan distanciadas de la burocracia cortesana y centralista de unos gobiernos que escapan más fácilmente del control democrático. El *small is beautiful*, por último, también se defiende desde una suerte de humanismo posmoderno. La sensación de indefensión e inseguridad ante la globalización provoca un lógico retorno a los territorios pequeños, un regreso (no regresión) saludable, que puede ser leído, al contrario de lo que a priori pudiera pensarse, en términos progresistas, como un fenómeno de legítima resistencia cultural, como un antídoto contra valores supuestamente universales que en realidad estarían siendo impuestos por grandes poderes económicos transnacionales.

Son sin embargo muchas las voces escepticas ante las ilusiones y promesas vendidas por los movimientos partidarios de

trocear –aún más– el mapa político. Las críticas hacia las nuevas pretensiones estatalizadoras de los nacionalismos centrífugos pueden ordenarse en tres categorías o grupos.

En primer lugar, proliferan los análisis que establecen que más división política no significa más pluralidad, más democracia o más justicia. Todo lo contrario, se argumenta, pues la humanidad que asiste desde la caída del Muro a la proliferación de pequeños Estados parece dirigirse hacia centros poderosos y regiones dominadas, hacia periferias en las que se multiplican los Estados fantoches, las entidades cada día más pequeñas, más débiles y más manipulables para las grandes potencias y las instituciones financieras internacionales⁴. Así contemplada, la multiplicación del número de Estados no sería más que un espejismo de libertad. En realidad, tendría todos los ingredientes de una suerte de colonialismo de nuevo cuño, engrasado por el clientelismo a escala internacional y por la corrupción en todas sus variantes: formas mucho más eficaces de dominio sobre regiones planetarias, hoy más útiles que el obsoleto *hard power* imperialista, ya demasiado costoso y políticamente indefendible.

En segundo término, se argumenta que el grado de dispersión cultural de la Humanidad es tan alto, y que el número de etnias, lenguas y culturas es tan desmesuradamente grande con respecto a la reducida cantidad de Estados viables, que cualquier camino hacia la creación de nuevas fronteras es utópico e irresponsable. Estudios concienzudos⁵ lo pondrían de manifiesto. De entre el total de 189 Estados actuales, sólo dos contienen un solo grupo étnico en su seno, y hasta 150 de ellos incluirían cuatro o más grupos, hasta el punto que técnicamente, habría más relaciones internacionales dentro de los Estados que entre ellos. Y si son las lenguas el criterio elegido para tomar nota de la diversidad cultural,

el horizonte se complica aún más. En las dos centenas escasas de Estados existentes se distribuyen hasta 6.900 lenguas censadas, lo que arroja una media de 30 lenguas por país. En Europa la situación es menos caótica, si bien la media por Estado tampoco es desdeñable: 5,3 lenguas dentro de cada frontera. En consecuencia, se sostiene que la añeja identificación entre lengua, nación y Estado hace aguas por todos los flancos, y que pretender que las fronteras de la ley se adapten a las fronteras de la cultura resulta irrisorio. Es obvio que estas tres realidades no se ajustan entre sí, más aún si se aplican ópticas tridimensionales: las culturas –muñecas rusas y no mónadas independientes– no se yuxtaponen horizontalmente, sino que se encabalgan verticalmente. Existen culturas locales, pero también las hay nacionales, regionales que abarcan a varios países e incluso “civilizaciones”. Son mayoría los individuos que dicen poseer doble, triple o cuádruple identidad. La mixtura no es la excepción sino la norma, y los torrenciales procesos migratorios vienen a enmarañar más si cabe la situación. Señalan los críticos de los independentismos de hoy que lo más juicioso es acatar la tozuda realidad y profundizar en las estructuras multiestratificadas en que el mundo se viene organizando. El futuro no pasaría por crear Estados químicamente puros, sino por disociar definitivamente la lealtad al Estado de la adhesión a culturas o a lenguas.

Se señala, en tercer y último lugar, que el troceo del mapa puede acarrear la aparición de problemas más graves que los que el secesionismo promete solucionar, y que el precio de los procesos de independencia –lleguen éstos a culminarse o no– es elevado. Si bien es cierto que la escisión de una parte del territorio estatal puede llegar a ser legítima cuando es ejercida como derecho compensatorio, como último recurso, en un contexto de injusticias persistentes (flagrante ahogo económico, destrucción

visible y deliberada de la cultura grupal, amenazas incluso a la supervivencia física del grupo independentista...), no es menos evidente que todo proceso de secesión acarrea consecuencias cruciales, y sólo la mera puesta en marcha del proceso de debate social, de negociación política o de consulta popular acerca de la misma se cobra sus facturas, empezando por las inevitables y a veces indigestas sobredosis de excitación identitaria que todo ello comporta. Más a menudo de lo deseable, los independentistas lanzan sus atrayentes y emotivos eslóganes sin reparar sobre aspectos técnicos, jurídicos o económicos de vital trascendencia: respecto de las normas democráticas en el hipotético proceso de secesión, términos en que se desarrollarán las negociaciones sobre la redistribución de los bienes del Estado a trocear, futuro de la deuda pública, garantías que se concederán a las nuevas minorías nacidas de la secesión, etc. Las pulsiones, sin embargo, pesan más en la balanza, multiplicando indebidamente los efectos desestabilizadores dentro y fuera

del país. Las fragmentaciones de Estados, sostienen muchos politólogos, no son el remedio milagroso invocado por aquellos independentistas que se conforman con equiparar un país a un matrimonio mal avenido.

No menos problemática resulta la detección de la comunidad con categoría de nación con potestad de autodeterminarse: ¿quién tiene derecho a decidir, esto es, quién es el sujeto de tal derecho? Si el sujeto de derecho es la nación, y si se sostiene que la nación –catalana, flamenca o montenegrina– está constituida por aquel conjunto de individuos que tienen la voluntad de autodeterminarse, cualquier consulta sobre la autodeterminación a la nación resultaría ociosa: la única nación que se contempla como legítimo sujeto del derecho a la autodeterminación es la que ya ha decidido⁶. En último término, el problema de los límites del *demos* es siempre arbitrario, y por ello es conceptualmente irresoluble. La dificultad radica en la naturaleza huidiza



del objeto mismo de nación, caso ejemplar de "reificación": creer que puesto que existe una palabra, hay una cosa que la palabra designa. Ni siquiera la definición renana y voluntarista de la patria (el plebiscito de todos los días) sirve, pues las naciones no se eligen después del nacimiento.

También suscita problemas el lógico debate sobre el lugar en el que pasarían a ubicarse las fronteras entre el Estado escindido y el Estado amputado. En la mayoría de los casos, los independentistas reclaman que las fronteras de naturaleza administrativa, intraestatales, pasen automáticamente a convertirse en límites internacionales. Ahora bien, cabe preguntarse si aquello que tenía una legitimidad dentro de un ordenamiento jurídico aceptado, lo debería conservar necesariamente cuando ese ordenamiento se quiebra. Si se acepta la ruptura del contrato original que aglutinaba al conjunto de los ciudadanos para la creación de un nuevo Estado, ¿por qué no podría replantearse también el trazado de las fronteras que van a separar a los nuevos Estados, y han de aceptarse unas demarcaciones que fueron concebidas como simples lindes interregionales? Parece incoherente el demandar una secesión apelando a una identidad cultural y prepolítica, pero reivindicar unos límites administrativos bien concretos, que podrían pasar a englobar a poblaciones poco identificadas culturalmente con el nuevo Estado.

No menos delicado es el problema relacionado con las nuevas minorías, surgidas de todo proceso de escisión. Resulta insoslayable el riesgo de que éstas enarboleen la bandera del irredentismo, deseosas también de autodeterminarse (¿negaría un Estado recién *autodeterminado* ese mismo derecho a un colectivo que también aspire a decidir sobre su propio futuro?), abriéndose un ciclo de impugnaciones que se podría prolongar hasta el absurdo, gene-

rando secesiones de secesiones⁷. No menos explosiva en este aspecto puede llegar a ser la actuación del Estado del que se ha desgajado el país recién creado. No hace falta recurrir al manido y ya periclitado caso de los sudetes germanófonos de los años treinta: en los últimos lustros, serbios de Bosnia, húngaros de Rumanía, armenios de Azerbaiyán, osetios de Georgia, rusos de Ucrania...vienen siendo movilizados a distancia por sus patrias nodrizas.

Mas por encima de todo ello, la problemática del secesionismo en un mundo embarcado en dinámicas de fusión e integración, invita a lanzar miradas retrospectivas hacia el pasado reciente, miradas de las que se obtienen valoraciones poco favorecedoras de las operaciones de construcción nacional. Al pensarse en los altos costes que supusieron tales procesos en la época de fundación de los Estados hoy vigentes, se antoja poco sugestivo, como mínimo, el retomar de nuevo las sendas ya surcadas de la recreación identitaria, de la homogeneización cultural en el seno de nuevas fronteras, que sólo podrían ser llevadas a cabo mediante obsoletas políticas estatalizadoras⁸. A los nacionalismos centrífugos de hoy se les imputa habitualmente su proclividad a remedar los errores de los Estados contra los que combaten: buscando el reemplazar un centralismo por otro, el sustituir un jacobinismo por otro, el edificar nuevos Estados, menores y más débiles, estarían perpetrando, en fin, las faltas que denuncian.

Futuro abierto

Apelando bien a mitos o a razones, bien a cálculos o a emociones, invocando legitimidades pasadas o necesidades futuras, los europeos de hoy parecen debatirse entre unirse y fragmentarse, y hacerlo, en muchos casos, simultáneamente.

La mundialización, favorecida por el ciclo universalista iniciado con el Renacimiento y las Luces y acentuada por el progreso de los *mass media* y la economía desterritorializada, tiende a imponer a los marcos estatonacionales el mismo tratamiento que desde el fin del Medievo sufrieron los particularismos locales, feudales y corporativos. Y las reacciones contra todo ello se dejan sentir. Se trataría ahora de contrarrestar la hegemonía que el cosmopolitismo ha detentado durante los últimos decenios, con un multiculturalismo que según algunos es liberador, y que según otros es sólo el nuevo rostro de la reacción. Sea como fuere, los litigios identitarios y nacionales proliferan y demuestran ser asuntos de embarazosa gestión, precisamente porque en ellos, más allá de los factores jurídicos o contables, intervienen condicionantes y acicates emocionales y simbólicos de incalculable peso. Al impregnar la vida de los individuos, al generar todo un abanico de recuerdos suposiciones y valores, al articular la frontera en el interior de la cual se produce el intercambio social, el vínculo nacional sigue generando lealtades. Acaso ahí se halle la razón de su éxito, no tanto como teoría –que hace aguas por muchas partes– sino como solución al problema de la búsqueda de sentido. Y en tiempos de incertidumbre, por contener imágenes resbaladizas más situadas en el campo de la discrecionalidad emotiva que en el terreno del raciocinio, relatos sencillos y aglutinadores como el de la nación no dejan de co-tizar al alza.

NOTAS

- (1) Joan Nogué, “El retorno al lugar. La creación de identidades territoriales”, *Claves de la Razón Práctica*, nº 92, 1999, pp. 10-11.
- (2) Gurutz Jáuregui, “El derecho de autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI: especial referencia al País Vasco”, *Revista de Occidente*, n.º 241, 2001, pp. 219-236.
- (3) Josep M. Montaner, “Arquitecturas para pequeños países”, *El País*, 16/10/2014.
- (4) Stéphane Rosière, “La fragmentation de l’espace étatique mondial”, *L’espace politique*, nº 11, 2010.
- (5) Emilio Lamo de Espinosa, “¿Importa ser nación? Lenguas, naciones y Estados”, *Revista de Occidente*, nº 301, 2006, pp. 118-139. Véase igualmente el estudio de Gunnar Nielsson, “Sobre los conceptos de etnicidad, nación y Estado”, en Alfonso Pérez-Agote (Dir.), *Sociología del nacionalismo*, Bilbao, Gobierno Vasco, 1989, pp. 193 y ss.
- (6) Félix Ovejero, “El nacionalismo, con respeto”, *Revista de Libros*, nº 69, 2002, pp. 13-15.
- (7) Las frustraciones suelen seguir vivas: la de los unos, por topár con escollos en su tarea de construcción nacional, y la de otros, por verse forzados a una asimilación a la que se resisten. Juan Linz, *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa, 1986, p. 677.
- (8) Roberto Blanco, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza, p. 144.



HISTORIA DEL FEDERALISMO EN EUROPA Y SUS IMPLICACIONES NACIONALES

EUGENIO NASARRE

I.- Introducción

El federalismo es un concepto clave para entender la trayectoria de la construcción de la Unión Europea. Como todo "ismo" el federalismo propugna una determinada idea para configurar el futuro de Europa (la idea federal) y se convierte en un movimiento orientado a lograr que la concepción que defiende llegue a ser realidad.

La tesis que mantengo y que constituirá el hilo conductor de esta intervención es que el *auténtico europeísmo tiene que ser federalista*; que la construcción europea, si no desemboca en una Europa federal, fracasará; que los problemas que hoy tiene ante sí la Unión Europea sólo pueden superarse si se producen avances ambiciosos hacia una estructura de carácter federal de Europa. Los retos de la Unión son de naturaleza política y sólo unos impulsos políticos podrán resolverlos.

Desde los mismos orígenes del proyecto de integración europea, que surgen tras la segunda guerra mundial, se va cristalizando una división entre dos concepciones diversas: *los unionistas y los federalistas*. Esta división perdura y está vigente, y ello explica buena parte de las dificultades de

la construcción europea. Los *unionistas*, aunque con variantes, ven la integración europea como una cooperación de carácter intergubernamental que respete, al menos en su núcleo más esencial, la soberanía de los Estados, último reducto de las realidades nacionales, que el proyecto europeo no puede ni debe diluir. La integración europea, según esta visión, debería tener unos límites y aceptarlos con realismo. Ir más allá sería ilusorio, porque las realidades nacionales, construidas a lo largo de siglos de historia, son demasiado potentes.

Cuando la Revolución Francesa invocaba los derechos del hombre-ciudadano en abstracto, Joseph de Maistre afirmaba que sólo conocía franceses, italianos o rusos. Tal afirmación encerraba una filosofía política, pero se apoyaba en la indudable existencia de unas realidades nacionales en Europa, que habían generado unos vínculos de identificación, solidaridad y conciencia de pertenencia, extremadamente poderosos. Los *unionistas* han mantenido que es verdad que los tiempos en que vivimos exigen una cooperación, incluso estrecha, entre los pueblos europeos, con las fórmulas más eficaces para desarrollarla; pero deben tener en cuenta este substrato histórico, que, en el ámbito de lo político,

se traduce en el concepto de Estado, cuya soberanía ha de ser siempre respetada.

Las corrientes federalistas, por el contrario, defienden que no es suficiente una cooperación de carácter intergubernamental, por muy estrecha que ésta sea, sino que una integración europea sólo será viable si asume una concepción federal de Europa. Y una Unión Federal sólo es posible mediante una transferencia progresiva de soberanía de los Estados a unas instituciones comunes. Europa necesitaría, pues, una arquitectura institucional de carácter federal.

II.- Tres aportaciones al federalismo

El horror de la segunda guerra mundial hizo despertar muchas conciencias.

Europa había padecido dos guerras espantosas en menos de medio siglo. Parecía como si el continente, a pesar de los avances en los terrenos científico, económico y su poderío en el planeta, hubiera enloquecido. Y hubo mentes lúcidas que se interrogaron si el orden imperante que desde Westfalia había regido las relaciones europeas, y que se basaba en la soberanía absoluta de los Estados, había sido capaz de evitar estas guerras fratricidas.

El clima era propicio para repensar otra Europa. Y es en este clima en el que se esbozan los primeros planteamientos federalistas. Quiero detenerme en el examen de tres aportaciones, que ejercieron especial influencia:

- a) La del político italiano Altiero Spinelli, padre del movimiento federalista;
- b) La del filósofo francés Jacques Maritain, el más influyente pensador católico de los años treinta y cuarenta en el terreno de la filosofía moral y política;
- c) La de Denis de Rougemont, escritor y filósofo suizo, que se mueve en el ámbito de la filosofía personalista y fue cofunda-

dor con Emmanuel Mounier de la revista *Esprit*.

II.1.- El Manifiesto de Ventotene

Altiero Spinelli fue un político italiano (1907-1986), combatiente antifascista, que, en medio de los horrores de la segunda guerra mundial, descubrió la idea federal como solución para la paz en Europa y a tal idea subordinó todo su pensamiento político. Siendo joven, se adhirió al partido comunista italiano y, al acceder Mussolini al poder en 1923, combatió el régimen fascista, lo que le hizo sufrir diez años de prisión y seis más de confinamiento en la pequeña isla de Ventotene, cerca de Gaeta.

En junio de 1941, junto con otro confinado, Ernesto Rossi, redactó el *Manifiesto de Ventotene*, un texto emblemático en la historia del federalismo europeo.

El *Manifiesto de Ventotene* hay que leerlo con la distancia histórica del momento en que fue escrito. Spinelli era todavía comunista -posteriormente abandonó el partido- y hay planteamientos del documento que suenan utópicos y tienen el anclaje de una concepción revolucionaria de matriz marxista.

Pero lo que ha perdurado, sobre todo, del Manifiesto es su análisis de las causas de la guerra con la finalidad de encontrar caminos para que el ya crónico enfrentamiento entre los pueblos europeos no volviera a repetirse.

La idea clave de este análisis es la crítica al concepto de soberanía. Dice Spinelli: "La soberanía absoluta de los Estados nacionales ha conducido a la voluntad de dominio de cada uno de ellos, porque cada uno se siente amenazado por la potencia de los otros y considera como "espacio vital" territorios cada vez más vastos, que le

permitan moverse libremente y asegurarse los medios de existencia sin depender de los otros". Y continúa: "En consecuencia, el Estado, de tutelador de las libertades de los ciudadanos, se transforma en dueño de sus súbditos a los que considera a su servicio con todas las facultades para lograr la máxima eficiencia bélica".

Spinelli explica que al servicio de esta idea, incluso en tiempos de paz, funciona el Estado. Sus escuelas son centros de adoctrinamiento de los ciudadanos para fortalecer el espíritu nacional, incluso con el fomento de la aversión a los extranjeros. Su ciencia siempre está dispuesta a servir los fines bélicos o se busca a través de ella la exaltación nacional. La economía se subordina a los intereses nacionales. Y la propia estructura de la administración está al servicio del fin del Estado más que para satisfacer los derechos de los ciudadanos.

De este modo, continúa la reflexión del Manifiesto, es evidente que son los Estados totalitarios, con un poder central fuerte, capaz de dominar a la sociedad, los que están en mejores condiciones para sobrevivir en este marco internacional de competición entre los Estados. Es decir, las características de nuestra época (industrialización, necesidad creciente de materias primas, etc.) propicia los modelos totalitarios de Estado. Las democracias se muestran más débiles y frágiles. Sin un nuevo tipo de ordenación internacional las democracias están en inferiores condiciones que los Estados totalitarios.

El Manifiesto, escrito en 1941, todavía en el apogeo de las victorias de Hitler, prevé, sin embargo, la derrota de Alemania como Estado agresor. Y aquí surge el planteamiento más fecundo del Manifiesto, al advertir que "la derrota de Alemania no conducirá automáticamente a un reordenamiento de Europa según nuestro ideal de civilización". ¿Por qué? Porque

se volverían a reconstruir los viejos organismos estatales, se buscaría de nuevo la política del "equilibrio del poder" con nuevos rearmes y se volvería a ensalzar los tradicionales sentimientos nacionales. Con la restauración del Estado nacional no es posible garantizar la paz en Europa, sino que aparecerá de nuevo "la satisfacción de las propias exigencias con la fuerza de las armas".

De toda esta reflexión se deriva la conclusión esencial del Manifiesto. "El problema –dice– que en primer lugar debe resolverse, y si fracasa cualquier otro progreso no será más que apariencia, es la definitiva abolición de la división de Europa en Estados nacionales soberanos". Y añade: "Los espíritus están ahora mucho mejor dispuestos que en el pasado para una reorganización federal de Europa. La dura experiencia de los últimos decenios ha hecho abrir los ojos incluso a quienes no querían ver y ha hecho madurar muchas circunstancias favorables a nuestro ideal".

Pero en el Manifiesto de Ventotene la idea de una Europa federal no sólo se concibe con el fin de garantizar la paz y la convivencia en el continente. Con una visión premonitrice de la globalización que habría de venir, Spinelli apunta la idea de que "la Federación Europea es la única concebible garantía de que las relaciones entre los pueblos asiáticos y americanos se puedan desarrollar sobre una base de pacífica cooperación, a la espera, en un lejano futuro, de que pueda resultar posible la unidad política del planeta". Lo que nos está diciendo es que la integración europea es la única manera de que Europa cuente en el futuro en un mundo en el que se intensificarán las relaciones de todo tipo.

También resulta interesante subrayar que en el Manifiesto Spinelli traza una línea divisoria de las futuras fuerzas políticas europeas. Representarán el progreso

las que sean partidarias de la Federación Europea, mientras tendrán un carácter reaccionario las que sean partidarias del Estado nación, de la soberanía nacional. Los nacionalismos son, desde este planteamiento, los verdaderos adversarios de un proyecto de integración europea y, por tanto, formarán parte inequívocamente del bando reaccionario.

En 1943 se produjo la caída de Mussolini. Los presos políticos del régimen fueron liberados. Spinelli se dedica entonces a propagar y difundir el proyecto federalista, que también había prendido en diferentes ámbitos. Y así, al final de la guerra, a punto ya de que se liberara París, tuvo lugar en Ginebra (31 de marzo de 1944) una reunión de diversas corrientes de la resistencia antinazi animados del ideal federalista. En tal reunión se propugnó una “Unión Federal de los Pueblos Europeos”, con el establecimiento de una primera organización que fue el embrión de la Unión de Federalistas Europeos.

Los puntos cardinales de la *Unión Federal de los Pueblos Europeos*, que los congregados en Ginebra defienden son:

a) Una Unión basada en la garantía de los derechos civiles, políticos y sociales, que asegure el libre desarrollo de la persona humana.

b) La renuncia de la soberanía de los Estados miembros en lo que se refiere a la defensa, relaciones internacionales, intercambios comerciales y comunicaciones internacionales.

c) La elaboración de una Constitución federal, en la que se contempla: un Tribunal Supremo, que resolverá los litigios entre los Estados miembros y los Estados y la Federación; un ejército de la Federación; y un gobierno federal responsable no ante los Estados sino ante los representantes elegidos de los pueblos europeos.

Tras estos primeros pasos y con estas ideas-fuerza se funda en diciembre de 1946 la Unión Europea de Federalistas, que participará en el Congreso de La Haya de mayo de 1948.

Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, tras su liberación, ingresaron en el Partido de Acción del Norte de Italia, un partido de carácter liberal-socialista que tenía el referente del laborismo británico. En aquellos años de la inmediata postguerra se desarrolló en la izquierda europea una fuerte polémica, que la dividió entre quienes abrazaron la tesis de la “transversalidad europea” de la solidaridad revolucionaria con el norte de la federación europea y los que siguieron las directrices de la Rusia soviética, enemiga declarada de la integración europea desde sus orígenes. Spinelli mantuvo una plena coherencia en su trayectoria con las ideas que había postulado en el Manifiesto de Ventotene y llegó a ser, en los asuntos europeos, un estrecho colaborador de De Gasperi, a pesar de sus diferencias ideológicas, en los primeros impulsos del proyecto de integración europea.

II.2.- Jacques Maritain. La corriente democristiana

En la Europa continental occidental la reconstrucción de las democracias tras la segunda guerra mundial fue obra que protagonizaron de manera especial los partidos que apelaban al humanismo de raíz cristiana como base de su proyecto político y que, en la mayoría de los casos, adoptaron el nombre de partidos demócrata-cristianos. En las primeras elecciones de la postguerra se convirtieron en la mayoría de los casos en la primera fuerza política. En todos los gobiernos de los seis Estados fundadores del primer Tratado del proceso europeo (la CECA) participaban partidos democristianos. En el comienzo de la

Unión Europea el impulso de los demócratas fue determinante.

Jacques Maritain fue el pensador más influyente en aquella corriente política durante la postguerra. Nacido en París en 1882, cuando estalló la guerra mundial era ya un reputado filósofo católico, que había renovado el tomismo y había elaborado una obra fundamental para el mundo católico, "Humanismo integral", en la que proponía como "ideal histórico concreto" para nuestra época la configuración de una *ciudad pluralista*, basada en la democracia, y que tenía que poner a la persona en su centro, con la garantía de los derechos humanos, que debían ser considerados inalienables. La misión fundamental del Estado debería ser respetarlos y protegerlos, creando las condiciones más favorables para su desenvolvimiento.

Maritain estaba casado con una judía (Raissa) y cuando se produjo la invasión de la Alemania nazi, se exiliaron en Estados Unidos. Allí continuó su tarea de profesor en diversas Universidades americanas, escribió diversos ensayos de filosofía política, que tuvieron un gran eco en los medios católicos, y colaboró con el movimiento de la "France libre", que lideraba Charles De Gaulle, aunque nunca se afilió formalmente a él para preservar su independencia. Tras la liberación de Francia y al día siguiente de la capitulación de Alemania De Gaulle le nombrará Embajador de Francia ante la Santa Sede.

A lo largo de la guerra Maritain en diversos escritos y ensayos se plantea cuál debe ser el futuro de Europa tras la conclusión de la contienda, teniendo en cuenta las amargas lecciones de medio siglo de horribles conflictos entre los pueblos europeos. Y aborda esta cuestión con tres aportaciones fundamentales.

En primer lugar, no puede eludirse la dimensión moral para lograr la "sanación espiritual" de Europa, que ha de comenzar con algún tipo de arrepentimiento de la potencia agresora. "La reconstrucción moral del pueblo alemán, que deseamos todos los que nos ocupamos del porvenir de la civilización, -dirá- no es posible si no comienza por un acto interior de conciencia, confesando francamente para repudiarlos, los crímenes contra la humanidad, de los que cada alemán en particular no es culpable, pero sí la comunidad de la que forman parte": el repudio de los crímenes y de las ideologías que los promovieron es la base de un sincero proceso de reconciliación.

En segundo lugar, Maritain defiende ya la integración europea como camino para superar las cruentas divisiones de los pueblos europeos. Pero esa integración debe descansar en una base cultural homogénea. ¿Existe esa base cultural homogénea? La respuesta de Maritain es afirmativa y se ha ido cristalizando a lo largo de la historia. Tiene como cimiento la conjunción de la idea griega, hebrea y cristiana del hombre con la aportación del derecho romano. Esta idea es la del hombre dotado de razón y que posee una suprema dignidad. Europa, con diversas aportaciones filosóficas, había elaborado un concepto del hombre "que podía gozar del consenso de la conciencia común de nuestros países en la civilización occidental". El humanismo debía ser elemento vivificador de la construcción europea. La idea de la dignidad humana, de los derechos y libertades que le son inherentes, que están por encima de los poderes de los Estados, debía ser el fundamento de esa civilización europea común.

La tercera contribución de Maritain fue su defensa del federalismo como modelo para la edificación de una "nueva Europa". Lo hizo en una serie de pronunciamientos durante la guerra y especialmente en dos

de sus escritos, que tituló “Hacia una solución federal” y “Europa y la idea federal”.

En ellos afirmaba: “Una solución federal aparece como la única vía de salida para Europa y para Alemania” “Para llegar a una solución federal, –continuaba– tras la sangrienta liquidación de los sueños hitlerianos, del espíritu prusiano, para llegar a una federación europea, de la que forme parte la pluralidad de estados alemanes, que tendrán que aceptar las limitaciones de su soberanía, serán necesarias profundas e incisivas transformaciones”. Y sintetizaba su posición de esta manera: “La tesis que sostenemos es que una Europa federal es inconcebible sin una gran Alemania federal y que una Alemania federal es imposible sin una Europa federal. Estos dos aspectos de la idea federal aparecen inseparables”, añadiendo que “una solución de tipo federal implica por parte de los Estados renunciar a algunas prerrogativas de su soberanía”.

Maritain fue uno de los autores de aquel momento que combatió con más vigor el concepto de soberanía. En su obra *El hombre y el Estado* (1947), afirmaba: “Si queremos pensar de modo consistente en materia de filosofía política, hemos de rechazar el concepto de soberanía, que se identifica con el concepto de absolutismo. El carácter absoluto del poder de la soberanía –según la concepción de Bodino– le hace ser un poder irresponsable. Significa el hecho de que el pueblo pagará por las decisiones tomadas por el Estado en nombre de la soberanía del pueblo”. “Los dos conceptos de soberanía y absolutismo –concluía– han sido forjados juntos en el mismo yunque. Juntos han de ser desechados”.

Este rechazo de plano del concepto de soberanía le lleva a un replanteamiento de fondo de la concepción del Estado, que resulta especialmente válido para aplicarse a la construcción europea.

Lo que Maritain defiende es lo que llama una concepción “instrumental” del Estado, como parte del Cuerpo político, con lo que se configura como un “Estado limitado”, con unas funciones tasadas que han de permitir el despliegue de la libertad de las personas y de los cuerpos intermedios, y que permite, a su vez, la existencia de instancias “supraestatales”. El diseño de una Unión Europea de carácter federal debía, en todo caso, abandonar el dogma de la soberanía de los Estados.

Este planteamiento va a gozar de gran predicamento en las corrientes democristianas de la postguerra, que –como he afirmado antes– fueron fuerzas decisivas en el impulso de la construcción europea. Luigi Sturzo, fundador del Partido Popular italiano, había defendido el modelo federal, entendido en un sentido amplio. Propugnaba un modelo de Estado ampliamente descentralizado, que permitiera una distribución del poder a favor de entes infraestatales (Regiones y Municipios) con la finalidad de evitar la excesiva concentración del poder propia del Estado unitario.

La cuestión que se planteaba Maritain y otros pensadores de la misma matriz ideológica es que la prosecución de los objetivos de las democracias de hoy (mucho más amplios de los de las viejas democracias liberales del Estado abstencionista) entrañaría el riesgo de contemplar demasiadas funciones de la vida social controladas desde arriba por el Estado. Para evitar tal riesgo era imprescindible aplicar el *principio de subsidiariedad*, con el que se evita una concentración excesiva de las funciones en un único poder.

El principio de subsidiariedad es substancial al federalismo. La Unión Europea lo ha incorporado en sus Tratados como criterio fundamental para establecer el reparto de competencias entre las enti-

dades que componen la compleja organización de una entidad de carácter federal.

II.3.- Denis de Rougemont. El federalismo como espíritu

Como hemos apuntado ya, el europeísmo se extiende con fuerza en la Europa de la postguerra. Se suceden las iniciativas en diversos ámbitos de la vida política, social y cultural.

En agosto de 1947 se celebra en Montreux un Congreso organizado por la Unión Europea de Federalistas, que había nacido un año antes, que tendrá una gran influencia en la preparación del Congreso de La Haya (1948). En él destaca la aportación de Denis de Rougemont, filósofo suizo, que se inscribe en la corriente de pensamiento humanista y que fue cofundador de la influyente revista *Esprit*.

En el Congreso de Montreux propone los siguientes seis principios sobre los que se ha de fundar la federación europea:

Primero.- La federación no puede nacer sino de la renuncia a toda idea de hegemonía en la organización.

Segundo.- El federalismo no puede nacer sino por la renuncia a todo espíritu de sistema rígido. Federar es disponer juntos. Es la búsqueda de compromisos para configurar realidades heterogéneas (naciones, regiones económicas, tradiciones políticas).

Tercero.- El federalismo no conoce problemas de minorías. Cada minoría tiene salvaguardadas sus costumbres e identidades. No se construye con reglas en proporción a los habitantes o a las rentas.

Cuarto.- La federación no tiene por objeto borrar las diferencias y fundir todas las

naciones en un solo bloque sino salvaguardar sus características propias. Los europeos seguirán siendo franceses, italianos o españoles, al mismo tiempo que europeos.

Quinto.- El federalismo se basa en el amor a la complejidad, en el respeto a la diversidad. Hay que gestionar esa complejidad, aceptándola como tal, sin querer simplificarla.

Sexto.- Una federación se forma progresivamente a través de las personas y de los grupos. Favorece el dinamismo de la sociedad y los cuerpos intermedios.

Cuando se leen estos principios, sintéticamente expuestos, se va descubriendo que, efectivamente, sería un error concebir el federalismo sólo como una mera técnica de distribución del poder. El federalismo hay que entenderlo, ante todo, como un espíritu, una mentalidad para comprender y gestionar realidades complejas, aceptándolas en su dimensión poliédrica. En la concepción federalista de Rougemont el problema del choque entre las diversas identidades, que tantos estragos ha causado en Europa, queda superado. Los nacionalismos excluyentes no tienen cabida en el modelo federal, por eso son sus auténticos enemigos. No deberían olvidarse los principios trazados por Denis de Rougemont en el camino de la construcción europea.

En el Congreso de Montreux también se plantearon otras propuestas interesantes. De ellas quiero destacar las formuladas por el economista Maurice Allais, futuro premio Nobel de Economía, que propugnó tres ideas esenciales para el proyecto europeo y que en nuestros días han cobrado una extraordinaria vigencia. Estas ideas son:

Primero.- No puede existir una federación política perdurable sin federación económica.

Segundo.- La federación económica no puede ser aplicable si no existe ya una federación política.

Tercero.- La federación económica refuerza la federación política y viceversa.

Estas tres máximas de Maurice Allais constituyen el tema de nuestros días. La Unión Monetaria, cuyo proyecto se acordó en Maastricht, ha supuesto un paso decisivo para la federación económica de la Unión. La moneda es una fundamental cesión de soberanía, porque pertenece a los atributos clásicos del poder soberano que diseñara Bodino. El Banco Central Europeo es una institución típicamente federal y se ha convertido en una pieza esencial del engranaje de la Unión Europea e incluso para superar la crisis económica que ha sufrido Europa.

Pero la crisis misma ha puesto de relieve la necesidad imperiosa de avanzar hacia la Unión Política. Las insuficiencias de la unión política son un lastre para resolver los problemas con que la UE se ha dado de bruces. Este es el principal mensaje del documento de los "cinco Presidentes", que establece bien claro una hoja de ruta que implica más unión política.

III.- El camino hacia la Europa federal

Como ya esbocé al comienzo de estas páginas, la historia de la Unión Europea está marcada por una tensión permanente entre las concepciones *federalista* y *unionista*. Ya en el Congreso de La Haya (1948) se puso de manifiesto esta división, aunque hubiera un gran consenso en torno a la idea de avanzar hacia un tipo de integración europea. En La Haya, desde luego, no triunfaron las posiciones más idealistas y rompedoras, que propugnaban la constitución de una Asamblea de los pueblos europeos para iniciar un proceso constitu-

yente, que sentara las bases de una Europa federal. Pero provocó los impulsos iniciales de la construcción europea con fuerza: fundamentalmente la creación del Consejo de Europa (1949) y la de la CECA (1950).

Aun con sus limitaciones (el Consejo de Europa sigue teniendo una fisonomía de cooperación intergubernamental, aunque establezca una Asamblea parlamentaria consultiva), la nueva institución va a dar un paso fundamental, que le hará decir al profesor Antonio Truyol que se había convertido en "vanguardia jurídica fundamental". Me refiero a la creación del Tribunal de Derechos Humanos, con la posibilidad del recurso individual de particulares frente a los Estados por la vulneración de los derechos humanos y libertades contenidas en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 1950). Con tal instrumento los Estados se sometían a una jurisdicción superior en una materia tan sensible como las libertades fundamentales y los derechos humanos. Los Estados miembros del Consejo de Europa dejaban de tener el poder absoluto en un ámbito tan esencial para la pervivencia de los sistemas democráticos.

Pero es la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950), con la que se pone en marcha la CECA, la que, felizmente, marcará el hilo conductor de la construcción europea. Aun cuando, con realismo, se excluye que Europa se haga de una sola vez y en una obra de conjunto, se incluye expresamente el horizonte de una *Europa federal* en el documento. En la Declaración Schuman la construcción europea será un proceso, que deberá hacerse paso a paso, pero con un claro objetivo: la Unión Federal. Las instituciones que establece el Tratado de la CECA, hábilmente diseñadas por Jean Monnet, configuran un *protofederalismo* en la llamada "pequeña Europa" (los seis Estados fundadores). Las instituciones comu-

nes supranacionales (Alta Autoridad, Parlamento, Tribunal) van mucho más allá de la mera cooperación intergubernamental. Podemos decir que ya en la CECA están incoados, aunque sea de manera incipiente, todos los elementos de una futura Unión Federal.

Desde entonces la trayectoria de la Unión hacia la consecución de tal meta no ha sido un camino de rosas. Ha sufrido fracasos (la Europa de la Defensa de 1954), períodos de estancamiento, períodos en que el “*intergubernamentalismo*” ha adquirido un peso excesivo en la vida de la Unión. Pero el horizonte federal nunca se ha desvanecido. Y ha sido el motor de los sucesivos avances en la integración europea que se han producido en estas décadas.

Los éxitos de la “pequeña Europa”, principalmente en cuanto a prosperidad económica y social se refiere, impulsaron las sucesivas ampliaciones, que han propiciado la actual dimensión de la Unión: 28 Estados y más de quinientos millones de ciudadanos. Algunos autores han defendido que sin tales ampliaciones el camino hacia la Unión Federal de la “pequeña Europa” habría sido más fácil. Ampliación versus profundización ha sido un recurrente debate en la historia de la Unión. Pero los avatares del último período del pasado siglo fueron determinantes para convertir en realidad la voluntad integradora de los “padres fundadores”. ¿Acaso se debían haber cerrado las puertas a las recuperadas democracias del sur (Portugal, España, Grecia), tras haber sufrido dictaduras contrarias al espíritu de la construcción europea? ¿No tenía que producir consecuencias la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana? Precisamente la conciencia de la nueva situación histórica que se creaba en Europa tras la descomposición del bloque soviético y la superación de la “guerra fría” motivó el más importante avance hacia la Unión Política

y Económica que representó el Tratado de Maastricht. Claro que las ampliaciones han dado una mayor complejidad al funcionamiento de la Unión. Como también es cierto que hay opiniones públicas en el actual mosaico europeo que no están suficientemente maduras para aceptar el “espíritu federalista”. Por ello la tentación hacia el intergubernamentalismo es hoy especialmente potente.

La conclusión de estas últimas reflexiones es doble. Por una parte, los avances hacia la “federación económica” producidos en los últimos tiempos exigen caminar decididamente hacia una mayor Unión Política, sin la cual las dificultades que se han presentado se reproducirían y agigantarían. Hay, pues, una necesidad objetiva de caminar hacia la “federación política”, conforme al lúcido planteamiento de Maurice Allais. Pero, por otra, han adquirido gran consistencia las resistencias de sectores de la sociedad europea (y de sus fuerzas políticas) a las renunciaciones de soberanía (o, si se prefiere, a compartir la soberanía) que implican los pasos que hay que dar para fortalecer la Unión Política.

Este es el actual desafío del federalismo europeo. De nuevo, es una batalla política que no se puede eludir y que hay que dar con tenacidad y convicción. Hay demasiadas razones que sustentan el mejor proyecto político de futuro que conviene al conjunto de los pueblos europeos.



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
COMUNICACIÓN EUROPEA EN EL
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA**

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.



EUROPA: PROYECTO Y PROCESO. LA DEMOCRACIA EUROPEA Y SU MODELO CONSTITUCIONAL

SUSANA DEL RÍO VILLAR

Introducción

Estamos atravesando una etapa clave y decisiva para la Unión Europea. La crisis económica unida a el gran reto político y económico enlazado a la crisis griega, hacen necesaria una revisión de la Europa de nuestro tiempo así como un análisis de cuáles son los elementos que realmente implican sinergias sólidas para llevar a una nueva política europea. Esta política, la de una Europa renovada, guardará y protegerá los valores bien anclados sobre los que se levanta la UE, unos valores como pilares que siempre permanecen, y también hará visibles otros hitos y etapas del proyecto de integración europea.

Europa, es proyecto y proceso, en estos dos conceptos, se construye y camina el proyecto de integración europea. El ser proyecto y proceso es una cualidad intrínseca a la Unión Europea y forman parte esencial de su personalidad¹.

La democracia supranacional europea está ensamblada a un modelo constitucional propio. En mi opinión, una vez que la crisis de la UE haya dado soluciones a los asuntos más urgentes, la Unión Europea tiene que mirar de nuevo al modelo de las dos Convenciones europeas y a trabajar

en redactar una Constitución para Europa. Tenemos la experiencia del Proyecto de Constitución europea redactado por la Convención y elaborada entre los años 2002 y 2003, este modelo y órgano de trabajo innovador e integrador y una Constitución para Europa, tendrán que recuperarse para ocupar de nuevo el centro del debate político europeo.

1. Convención y renovación democrática de Europa

La Convención encargada de la elaboración de un Proyecto de Constitución para Europa constituye un hito tanto en el método, como en la forma y trabajo de los contenidos. La llamada a la Convención es una buena noticia para la Unión Europea y para su sociedad, un salto adelante, sin precedentes, en la democratización de la Unión. Todos estos elementos se desarrollarán en un espacio de comunicación más transparente que nunca.

A través del Foro, que fue institucionalmente reconocido en la *Declaración de Laeken* de diciembre de 2001², la sociedad civil ha tenido un rol determinante en el proceso constituyente europeo.

El Foro significó la puesta en práctica del diálogo a dos niveles: en horizontal, entre las Organizaciones No Gubernamentales y movimientos, y en “vertical” con la propia Convención. El Foro, fue un lugar de encuentro y de debate que funcionó con una dinámica que mostró la eficacia de un método de futuro que ya se había hecho presente. Funcionaba. La participación formal y práctica de la sociedad civil y la invención de un modelo, que va más allá de la legítima representatividad y la complementa, tienen su lugar en la Convención.

La Convención significa un cambio en la elección de participantes y actores y su encuentro, el Foro, expresa la llegada de propuestas y la confluencia de valores, símbolos y movimientos a través de una participación activa. Gracias al método y al dinamismo en el diálogo y en el intercambio de propuestas e información, se ha producido un salto cuantitativo y cualitativo en la democratización de la Unión³. La participación de la sociedad civil en la construcción europea ha sido imparable y su actividad ha ido fortaleciendo su posición en el debate, su formalización, como actora en la apertura del proceso constitucional, hizo posible y visible, su consolidación en un encuentro político de primera magnitud.

El 28 de octubre de 2002, la Convención presenta su Anteproyecto de Tratado Constitucional. La voz de la sociedad civil ya se escucha en iniciativas relevantes que fueron impulsadas desde organizaciones y movimientos. Las propuestas de la sociedad civil se dirigen fundamentalmente a aquellos puntos enlazados con la vida democrática de la Unión: los valores, la subsidiariedad basada en la horizontalidad, un sistema transparente y la democracia participativa, el diálogo civil y el reconocimiento de las asociaciones de la sociedad civil en su artículo 46⁴. Las propuestas profundamente trabajadas y expuestas desde

la sociedad civil, lograrán avances visibles y decisivos en la nueva formulación de los artículos que expresan el modelo social y la solidaridad en el centro del proceso y del proyecto europeo⁵.

La sociedad civil y la Convención marcan el inicio de una nueva forma de hacer política, permitiendo que se haga visible el cambio a un sistema más democrático, “invadiendo” el método intergubernamental con un proceso constituyente que se sostiene en un sistema transparente y participativo.

Las propuestas de las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil para la Europa del siglo XXI tienen su respuesta en las contribuciones de los miembros de la Convención. De esta manera, se consolida el rol de la sociedad civil y su lugar como actor relevante en los trabajos de la Convención y como impulsora de temas fundamentalmente ligados a lo social, que deben estar presentes, más que nunca, en una Europa ampliada. El proceso progresivo, hacia la superación del método intergubernamental, tiene en las iniciativas del Parlamento Europeo y en la propia sociedad civil sus principales impulsores.

El debate en la Convención y su seguimiento desde los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, significa la clarificación y la renovación de la vida democrática de la Unión.

Quiero destacar la labor en red, el trabajo de las ONG y la calidad de sus trabajos así como su alcance en la etapa constituyente europea, Plataformas y redes de la sociedad civil a las que pertenecen cientos de organizaciones: la Social Platform, act4-europe, el *Foro Permanente de la Sociedad Civil*, Solidar, Eurostep... En los comienzos de los trabajos de la Convención, la contribución del Foro Permanente de la Sociedad Civil: “La arquitectura de la Constitución Europea”, exponía la idea de “un despla-

zamiento del paradigma”, explicando que el lanzamiento de la Convención, para la revisión del Tratado, es uno de los signos del desplazamiento del paradigma en los procesos de toma de decisiones.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se resaltaba que la Convención debe convertirse en el nuevo jalón que prepare el camino hacia una Europa realmente de los ciudadanos. Las ONG reconocían que la Convención ayudaba a progresar hacia una Unión que sitúe a los ciudadanos en la base de su proyecto y a reemplazar el abismo existente entre instituciones y ciudadanos. Los puntos fundamentales destacados por los movimientos de la sociedad civil se centraron en: Democratización y reforma constitucional, cometido y competencias de la Unión y de los países miembros e Identidad, sensibilidad y “espacio público en Europa”⁶. Llamaban la atención sobre el valor fundamental necesario sobre la identificación de los ciudadanos de la UE, junto con una sensación profunda de confianza mutua: los países miembros deberían apoyarse recíprocamente sin condiciones siempre que precisen ayuda: “Éste y todos los demás valores deben existir, no sólo en las declaraciones de intenciones, sino también para convertirse en la expresión esencial de todas las actuaciones de la UE”. El documento, también resaltaba la importancia del flujo de ideas e información a través de Europa⁷.

2. Vida Democrática de la Unión, el Título VI del proyecto de Constitución europea

La participación es un elemento clave en la renovación democrática de la Unión Europea, una Europa participativa es la vía para involucrar a la ciudadanía en el proyecto y promover un sentimiento europeo común. Es desde el debate con la sociedad civil, desde donde se puede llevar a cabo

un cambio en la percepción que los ciudadanos tienen de Europa y el establecimiento de un nuevo paradigma en el proceso de creación política.

Buscar la complicidad con la sociedad, y el que ésta perciba el establecimiento de una nueva relación con los políticos y las instituciones, dentro de un marco de debate abierto y constructivo, permitirá que se produzca una inflexión y una oportunidad para la consolidación.

La democracia europea cada vez “se desdobra más” pero ¿en qué consiste eso de desdoblar la democracia?: en buscar fórmulas que impliquen a la sociedad civil en la Europa del siglo XXI y que permitan la «inmersión» de la democracia participativa en la esfera política. Se trata de complementar la democracia representativa con un ejercicio participativo. Este esfuerzo para el desarrollo de la gobernabilidad europea permite desdoblar la democracia para hacerla más ciudadana y ágil. Podemos encontrar en la Unión Europea diferentes espacios para desarrollar la gobernabilidad y observar cómo su método potencia una mayor o menor emergencia de una ciudadanía en un mundo global en donde la solidaridad es un nudo gordiano clave para el impulso que mueve a las sociedades.

Incentivar la participación requiere encontrar fórmulas para el desarrollo de una verdadera comunicación europea reafirmando la idea de que la capacidad de conectar con los ciudadanos es uno de los indicadores sólidos de la «sostenibilidad» institucional.

Democracia representativa y democracia participativa, son enunciadas en los artículos 45 y 46 del *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*⁸, significa el reconocimiento de la complementariedad de la democracia basada en

la legitimidad de los representantes de los ciudadanos, y de la democracia que arranca del poder de la participación activa⁹. En este título, se abre la puerta a la democracia directa a través de la iniciativa legislativa popular.

El párrafo 4 del Artículo I-47¹⁰, aprobado por el Presidium el día 12 de junio antes de la última sesión plenaria de la Convención, enunciaba: “Un número significativo de ciudadanos que no sea inferior a un millón procedentes de un número significativo de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que presente una propuesta adecuada cuando los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la presente Constitución. Mediante ley europea se determinarán las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se registrará esta petición ciudadana”.

Respecto a la configuración del modelo social europeo, la sociedad civil es un motor indiscutible tanto desde la dimensión impulsora en el proceso, como desde su significado intrínseco. Volviendo a la Convención, es importante destacar el Informe Final del Grupo de trabajo de la Convención: *Europa Social*¹¹, grupo que se creó fundamentalmente, a petición de muchas ONG que resaltaban en sus contribuciones que una Europa más fuerte es una Europa social¹². En esta línea, y con los hechos de los años 2014 y 2015, quiero resaltar que necesitamos una Unión Europea más política y también más social.

3. El referéndum para la Constitución Europea y la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004

Entre los temas fuertes del debate, tanto durante los trabajos de la Convención como en la CIG, se encuentra el referén-



dum para la Constitución europea¹³. Este acontecimiento, permitió implicar directamente a la ciudadanía en el proyecto, haciéndola no sólo participe sino otorgando una capacidad decisiva al pueblo europeo en la aprobación de su Constitución¹⁴.

Desde las organizaciones de la sociedad civil y ante la CIG, la “institucionalización” de una “Convención permanente” se contempla como el método de futuro para la Unión Europea¹⁵.

Una Conferencia Intergubernamental significa lo contrario al método de trabajo de la Convención pero la huella de la Convención ha estado presente durante esta CIG y la ha impregnado de su carácter constituyente. Ha sido tan importante observar que la dinámica establecida por la Convención ha estado presente durante esta negociación intergubernamental. La labor constituyente ha buscado su continuidad, desde los movimientos ciudadanos y los miembros de la Convención y del Parlamento Europeo, durante la CIG 2003-2004¹⁶. Podemos afirmar que el modelo “revolucionario” del proceso emprendido por la Convención y lo que éste significa, han creado un impulso y una inercia imparables.

Durante esta CIG, las organizaciones de la sociedad civil continuaron trabajando para que saliese adelante la Constitución europea, siendo conscientes del avance que supone para la Unión política y social¹⁷.

Desde los movimientos ciudadanos se lanzaron recomendaciones a la CIG partiendo de una idea clara: el reconocimiento del método utilizado por la Convención como un sistema de futuro válido y destacando aquellos puntos relacionados con la ciudadanía y los procesos de consulta activa¹⁸.

Estas fueron las palabras de Jo Leinen, Presidente de la Unión de Federalistas Europeos y miembro del Parlamento Europeo, “*For the sake of the least common denominator the Constitution is in danger of being watered down. The outcome of the IGC has to be as close to the Convention as possible. If talks of a more democratic, transparent and accountable European Union are not only catchwords, no retreat should be agreed upon especially as far as qualified majority voting and the powers of the European Parliament are concerned*”.

Durante el Consejo europeo de Bruselas de los días 18 y 19 de junio de 2004, la CIG dio luz verde a la Constitución europea que fue firmada en Roma el de octubre de 2004.

Las razones sólidas para recuperar el proceso constituyente europeo en sí mismo el proyecto europeo contiene su propio modelo constitucional. Este modelo es la suma de los sistemas constitucionales de cada Estado miembro de la UE y, al mismo tiempo, va más allá tanto en su configuración como en su impacto y potencial democratizador supranacional.

El modelo de la Convención europea y el tener una Constitución para Europa permitirán seguir avanzando a la Unión Europea del siglo XXI y profundizando en una democracia de calidad que solo conseguiremos dando valor a los ojos de los ciudadanos a la democracia representativa, que sea esta la que lleve el timón de la democracia. La democracia participativa no puede ser constructiva y de avance real si la democracia representativa, la que representa a los ciudadanos, no recupera su valor.

Considero que hay que resaltar los elementos fundamentales del Proyecto de Constitución europea para en unos años,

recuperar en la agenda política europea el llamamiento a los trabajos de una tercera Convención europea que trabaje, de nuevo, en una Constitución de Europa¹⁹.

El Proyecto de Constitución europea, y su elaboración, supusieron una innovación en relación al método cerrado de las conferencias intergubernamentales. La Convención europea fue valiente al abrir una puerta a la democracia participativa. Desde el Proyecto de Constitución europea, la democracia representativa está incluida en un texto comunitario complementada con la participativa. Este enunciado supuso un paso más respecto a la participación de la sociedad civil al valorar su potencial movilizador así como su capacidad activa y coherente de hacer aportaciones en el método de decisión de la UE y, por lo tanto, a contribuir al avance en el modo de hacer política.

Una Constitución europea, renueva la Unión Europea, nos une, es una señal de identidad fuerte. Un gran texto de envergadura política y social, de unión y de referencia sólida. Nos dice quiénes somos y hacia dónde vamos.

4. La comunicación europea en las elecciones 2009 al Parlamento Europeo y la dimensión política de las elecciones europeas 2014

Las elecciones europeas desde el 2004, han hecho visible cómo se ha elaborado la estructura de un modelo de comunicación europeo y cómo este modelo se encamina hacia la formulación de una política de comunicación de la UE.

En la campaña institucional del Parlamento Europeo para comunicar las elecciones europeas 2009²⁰ se buscó motivar la participación comunicando, con herramientas innovadoras, asuntos de actuali-

dad, presentando opciones para provocar un posicionamiento configurando opinión pública europea. La campaña, común a los 27 países que formaban parte en el 2009 de la UE, en la actualidad son 28, partía de la idea de una visión transnacional y de vanguardia comunicativa. Una campaña transversal provocadora y común, porque la convicción desde el Parlamento Europeo es que había que dirigirse a un espacio ciudadano europeo a través de un plan de información con una base comunicativa diferente. En esta nueva concepción de una campaña para las elecciones europeas hay que resaltar la interactividad como elemento esencial en la información. Este eje ha continuado desde el 2009 y se ha reforzado en la campaña para las elecciones 2014 al Parlamento Europeo²¹.

Las nuevas estrategias y sinergias comunicativas con continuidad, junto con la formulación de metodologías para su desarrollo, van formulando la consolidación de modelos que permiten dar el salto desde los “planes piloto” a la viabilidad, visibilidad e implementación con recursos como la innovación y la creatividad. En este sentido, en las elecciones europeas del 2009 se pudo observar el punto de inflexión que estaba preparándose desde hacía unos cinco años, el cambio en el “paradigma”: “comunicación institucional europea” al hacerse visible un salto conceptual y de transmisión del mensaje desde la campaña institucional para las elecciones al Parlamento Europeo 2004 al plan de acción del PE para las elecciones 2009.

Respecto a la comunicación digital, es importante observar que la e-democracia es una variable dependiente, también lo son la e-participación y todas las “e” ya que la referencia sigue en la Democracia y la Participación con todos sus desgloses y oportunidades. Participación y comunicación constituyen ejes clave en la dimensión europea e inciden con gran potencial en la

forma de hacer política en la era digital. Esta reformulación del espacio político-público tiene su génesis en una nueva visión política de la participación.

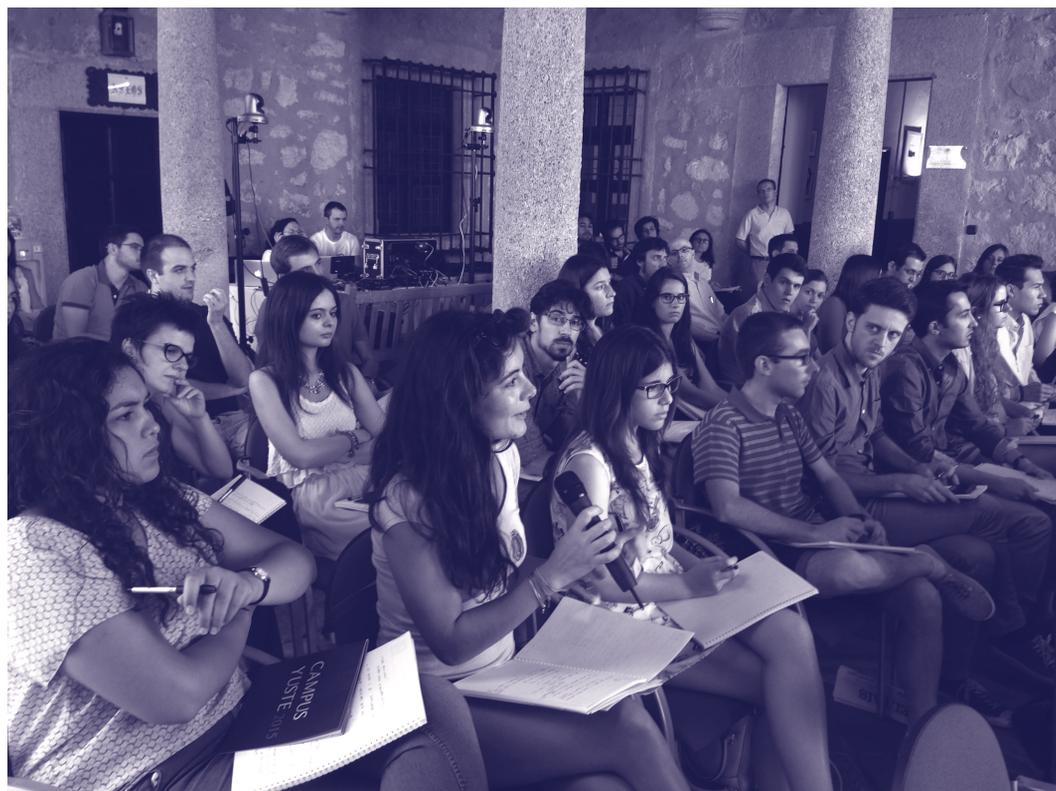
El tejido de la red es complejo y en ocasiones traza un laberinto. La observación y el análisis de cómo y dónde se sitúan las piezas en el nuevo puzzle, muchas veces con una espiral informativa vertiginosa, es un espectáculo. Un nuevo espacio-red para explorar donde el equilibrio consiste en intentar controlar, ordenar el caos, sin quitarle el encanto de lo incontrolable y espontáneo.

Esta nueva comunicación en red expansiva conjuga su acción con una nueva etapa en el proyecto de integración europea. Los ciudadanos responsables, en el marco de la responsabilidad compartida, fortalecerán la democracia europea del siglo XXI e

influirán de manera decisiva en un cambio importante en relación a una mayor madurez política del sistema democrático de la Unión Europea.

Retomando el tema del modelo de campaña institucional para las elecciones europeas, el espacio interactivo, combinando varias formas de llegar al ciudadano, continuó en las elecciones 2014 al Parlamento Europeo²². Los hitos de las elecciones del 2009 y del 2014 al PE han hecho posible la consolidación de un modelo de comunicación europeo hacia la configuración de una política de comunicación europea.

El mensaje del vídeo de lanzamiento de la campaña informativa EP 2014 “Esta vez es diferente”, nos llevó desde el principio a buscar dónde están las diferencias respecto a otras elecciones, para dar respuesta a esta pregunta: ¿Por qué esta vez es diferente?.



Una de las razones es que en la campaña informativa de las elecciones europeas 2014 el vídeo de lanzamiento toca tierra firme, mostrándonos problemas y preocupaciones reales de los ciudadanos, "Acción, Reacción, Impacto" es el título.

Las elecciones al Parlamento Europeo 2014 tienen un gran componente político. Son las primeras celebradas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el día 1 de diciembre de 2009. Un aspecto clave para las elecciones europeas 2014 es que el Tratado de Lisboa, al modificar el artículo 17.7 del Tratado de la UE, implementó que el presidente de la Comisión Europea debe recibir el visto bueno de la mayoría del Parlamento Europeo. Por ello, los partidos políticos tuvieron que designar a su candidato a presidir la Comisión. Este cambio, supuso a su vez un acontecimiento muy relevante, la organización de un debate entre los candidatos de cada partido político que fue retransmitido por televisión a todos los países de la UE, y de otros continentes.

Hay que resaltar que el nombramiento del nuevo presidente de la Comisión Europea, a través del voto de los ciudadanos a sus representantes al Parlamento Europeo, otorga a las elecciones 2014 un impacto político de dimensión importante. Por esto, hay que afirmar que el poder del voto del ciudadano en las elecciones europeas 2014 es mayor y más amplia su repercusión política.

Conclusiones

La constitucionalización de la Unión Europea es una realidad. Un proceso constitucional implica que la ciudadanía europea se encuentra enraizada al mismo y a su poder constituyente. Este modelo constituyente europeo, se hizo más tangible durante el trabajo de elaboración por la Convención de una Constitución para Europa.

Ese es el modelo que habrá que recuperar cuando otros asuntos urgentes, crisis griega, inmigración, personas refugiadas hayan encontrado respuestas comunes de la UE para abordarse como retos prioritarios comunes de la Unión Europea de nuestros días adoptando medidas y políticas comunes integradoras.

Recuperar el modelo de la Convención, significaría también un salto adelante en cuanto al logro de una democracia de calidad europea, marcaría una tendencia de futuro ensamblada con los retos de nuestro tiempo y haría posible que los ciudadanos europeos mirasen a las instituciones de la UE y a sus representantes políticos europeos con la credibilidad que la UE merece. Estos son los siguientes pasos, que junto a la continua mirada a los asuntos que requieren de la solidaridad, que siempre ha estado entre los valores europeos, necesita Europa para seguir profundizando en su proyecto y en su proceso de integración.

El modelo constitucional europeo, debería reforzarse y, para ello, requiere una visión más horizontal y ágil. El modelo constituyente del proyecto de integración europea contiene una gran riqueza en cuanto al sistema político en el que se desarrolla y que, al mismo tiempo, impulsa: un modelo policéntrico y multinivel con varios centros de constitucionalidad.

Si establecemos una tendencia hacia las elecciones 2019 al Parlamento Europeo, estas serán unas elecciones europeas muy políticas y muy sociales en las que los eurodiputados y los ciudadanos harán posible la renovación política de la UE uniendo su poder integrador para configurar el nuevo hemiciclo del PE. Estaremos ante una de las imágenes tangibles más claras y poderosas de la democracia parlamentaria.

La visión de Víctor Hugo sobre Europa en el siglo XX, la podemos hacer realidad

en este siglo XXI “En el siglo XX existirá una nación extraordinaria. Será grande, lo que no impedirá que sea libre. Constituirá un ejemplo para el mundo. Será culta, pacífica y amistosa con el resto de la Humanidad. Se llamará Europa”.

NOTAS

(1) *Europe: Project and Process. Citizens, Democracy, Participation* de SUSANA DEL RÍO. Colección Cuadernos de Yuste. Peter Lang y Fundación Academia Europea de Yuste, 2014.

(2) Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Anexos de las Conclusiones de la Presidencia- Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. En: <http://www.consilium.eu.int/Info/eurocouncil/index.htm>. En la Declaración, en los retos de una Unión renovada, aparece enunciada la manera de llevar a cabo la consulta y el establecimiento de una comunicación fluida, a través de un Foro, con la sociedad civil, como eje central en las coordenadas del futuro: “Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium.”.

(3) Véase, BORRELL, JOSEP, CARNERO, CARLOS y LÓPEZ GARRIDO, DIEGO Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención, Madrid, Real Instituto de Estudios Elcano, noviembre de 2003.

(4) En el Anteproyecto de Constitución Europea en el Título VI: “De la vida democrática de la Unión”, aparece enunciada en el artículo 34 la democracia participativa de este modo: “Este artículo enuncia el principio de democracia participativa. Las instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión.” Sesión plenaria del Parlamento Europeo del 28 de octubre de 2002. En: <http://european-convention.eu.int>

(5) Aunque una de las iniciativas con mayor fuerza presentadas por las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, el modelo federal, no aparece en

el Proyecto de Constitución para Europa presentado en el Consejo Europeo de Salónica del 20 de junio de 2003, la vocación federal de Europa queda patente entre las líneas de su redacción.

(6) Véanse los documentos y actividades de seguimiento que realiza la Social Platform durante el proceso constituyente europeo: <http://www.socialplatform.org/code/en/hp.asp>

(7) El debate continúa como motor político véase la iniciativa: la Constitución europea, 1000 debates en: http://www.europa.eu.int/futurum/1000debates/index.cfm?page=dsp_content_page&lng_id=4

(8) Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (presentado en Salónica el 20 de junio de 2003), <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.es03.pdf>

(9) Véase el trabajo: KAUFMANN, BRUNO; LA-MASSOURE, ALAIN AND MEYER, JÜRGEN (Edit.): *Transnational democracy in the making*, IRI Europe Handbook 2004 on the New Challenge of Initiative & Referendum in Europe, IRI Europe, Amsterdam, October 2003 y más reciente: KAUFMANN, BRUNO y DEL RÍO, SUSANA: *La Iniciativa Legislativa Ciudadana: Una iniciativa de movilización política para la sociedad europea*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, Septiembre 2004, en: <http://www.ugr.es/~redce/>

(10) Artículo I 47, tras el Consejo Europeo de Bruselas del 18 de junio de 2004: <http://ue.eu.int/igcpdf/es/04/cg00/cg00087.es04.pdf>

(11) CONVENCION, SECRETARÍA: Informe Final del Grupo de Trabajo XI. Europa Social presidido por Kafitoris, CONV 516/1/03, WG XI 9, (Or.en), Bruselas, 4 de febrero de 2003, en: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00516es03.pdf>,

(12) SHAW, JO: A strong Europe is a social Europe, The European Policy Center. An interface between government, Bussines and Civil Society, The Convention on the Future of Europe, Commentary, 27 February 2003, en: <http://theepc.be/europe/strand-one>

(13) <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00648.EN03.pdf>

ÍNIGO MÉNDEZ DE VIGO, Presidente de la Representación del PE en la Convención y miembro del Presidium, ya expresó en noviembre de 2002 en un artículo en el diario ABC sobre el referéndum y en otro más adelante, titulado “Los ciudadanos ganan”, muchas ideas sobre estos puntos tan actuales. Véase también, ÍNIGO MÉNDEZ DE VIGO: “Una

Constitución para Europa”, Aranzadi, Unión Europea, abril de 2004, pp. 35-37

Acerca de la ratificación de la Constitución europea, modalidades y complicaciones a nivel interno en los Estados véase el trabajo de CLOSA MONTERO, CARLOS: La ratificación de la Constitución europea, un campo de minas, Real Instituto de Estudios Elcano, 7-7-2004 en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/548.asp>

Una estimación acerca del tema del referéndum para la Constitución Europea: <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3005197-915?204&OID-N=500751&-home=search>

(14) Véanse los documentos de trabajo, análisis y actividades de las organizaciones: INSTITUTE & REFERENDUM, IRI EUROPE: <http://www.iri-europe.org> DEMOCRACY INTERNATIONAL: Appeal of the European Referendum Campaign, 10, November, 2002, en: <http://european-referendum.org/up/up6a.html>, http://www.europemaintenant.org/article.php3?id_article=58

FÒRUM CÍVIC PER UNA CONSTITUCIÓ EUROPEA: CLARA, CONCISA I COMPRESIBLE VOTADA EN REFERÈNDUM. <http://www.forumconstitucioeuropea.org>

(15) UNION EUROPEAN FEDERALIST; U.E.F: Another Convention no later than 2008, en: <http://en.federaleurope.org/index>

(16) Acerca del proceso, véase: DUCH i GUILLOT, JAUME: “El método innovador de la Convención en contraste con el de la Conferencia Intergubernamental”, Aranzadi, Unión Europea, abril de 2004, pp.

11-19. En el mismo ejemplar y sobre la Unión Europea y su proceso constituyente artículos de: IÑIGO MÉNDEZ DE VIGO, op. cit, TERESA FREIXES: “Los derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea” y SUSANA DEL RÍO: “Una sociedad civil constituyente para la nueva Europa”.

(17) Al respecto véase: MARTÍN, JOSÉ MOISÉS: “A pesar de todo, sí” en Aportaciones al debate sobre la Constitución europea, Madrid, 2004 y del mismo autor: “De la diplomacia a la democracia, las oportunidades del Tratado Constitucional”, Iniciativa Socialista nº 72, primavera de 2004.

(18) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en: http://www.europa.eu.int/futurum/eu_constitution_es.htm

(19) Publicado en El País, cartas al director, SUSANA DEL RÍO VILLAR: “Sí a la Constitución Europea”, El País, 3 de septiembre de 2004.

(20) Página web del Parlamento Europeo elecciones 2009 y resultados desde el día 7 de junio: www.europarl.europa.eu/elections2009/default.htm?language=es

(21) Página web de las elecciones 2014 al Parlamento Europeo <http://www.elections2014.eu/es>

(22) <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/es/press-kit/overview-of-parliament-and-the-2014-elections>





COMUNICAR EUROPA ¿UN RETO POSIBLE?

FRANCISCO FONSECA MORILLO¹

Muchas gracias, buenos días a todas y a todos. Yo no voy a repetir la lista de agradecimientos porque suscribo completamente lo que han dicho los anteriores intervinientes. Quisiera simplemente expresar aquí mi reconocimiento especialmente a quien fue mi jefe durante cinco años en su etapa de Comisario Europeo, Marcelino Oreja. Quien para mí siempre será el gran jefe y el gran señor de mi aventura bruselense. Si estoy aquí es en gran parte gracias a lo que aprendí con él y me parece justo resaltarlo por aquello de ser de bien nacidos el estar agradecidos.

El panel al que nos ha convocado la Academia Europea de Yuste resume en su título el problema y la solución para el futuro de Europa, el de la participación y representación de sus ciudadanos (el demos) en este telos que, en palabras del profesor Weiler, solamente así se puede justificar². Estoy por lo tanto encantado de poder participar en esta discusión. Dicho esto, tengo que empezar con una crítica a los organizadores. Constato que en este curso solamente aparecen dos mujeres como ponentes y creo que esto es manifiestamente mejorable, sobre todo porque la igualdad hombre/mujer no es sólo uno de los valores esenciales reconocidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), sino que nos refleja exactamente como sociedad si estamos discutiendo de cuestiones tan fundamentales como participación y representación en este experimento único en la historia de democracia supranacional que es la Unión Europea.

Me gustaría estructurar mi intervención en torno a cuatro momentos musicales que para mí encajan en los aspectos que quiero desarrollar.

I. Participación y comunicación, un reto imposible

Yo creo que en este tema de la participación y de la comunicación, nos encontramos como

en la canción de **Bob Dylan**, “knocking on the heaven’s doors”; estamos siempre llamando a las puertas del cielo sin alcanzar a realizar nuestro ideal y terminamos por caer en el dilema del prisionero. Todos aceptamos una realidad, que en el contexto global actual, en este siglo XXI, todos los Estados Nación europeos tomados individualmente somos pequeños. Como decía hace ya más de 50 años Paul-Henri Spaak, uno de los padres de Europa: “en Europa todos los Estados somos pequeños aunque algunos todavía no se han dado cuenta”³.

Y sin embargo, siendo en mi opinión incontestable que sin la Unión Europea sus 28 Estados, de Alemania a Malta, serían mucho más periféricos en el contexto de la globalidad en el que se mueve el mundo del siglo XXI, porque esta Europa proyecto global, esta Europa proyecto de unidad, es la Europa que nos permite negociar en igualdad de condiciones con los norteamericanos el Tratado de Libre Comercio y de Inversiones; es la que nos permite ser creíbles al imponer sanciones comerciales a Rusia por la crisis en Ucrania; o la que hace que en la Conferencia sobre cambio climático en París vayamos a partir con unas exigencias y compromisos multilaterales impensables si no actuáramos con la fuerza política que nos da nuestra pertenencia a la Unión Europea. La contradicción, el dilema del prisionero, es que seguimos jugando con la idea que la legitimidad y el centro de la acción política democrática siguen siendo el tablero y el interés nacional.

¿Qué mejor ejemplo que la percepción que tenemos sobre el Parlamento Europeo? Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo se ha convertido en una institución que no tiene prácticamente nada que envidiar en términos de competencia a los Parlamentos Nacionales: Aprueba el nombramiento del Presidente de la Comisión y somete al colegio de comisarios a un voto de investidura

global, teniendo además capacidad para presentar mociones de censura contra el mismo; es colegislador en pie de igualdad con el Consejo en prácticamente todas las áreas de competencia de la Unión con excepciones bien delimitadas; en fin, es quien aprueba el presupuesto de la Unión tras ponerse de acuerdo con el Consejo. Y, sin embargo, mantenemos el espejismo de que la política de verdad se juega en la arena nacional. Como mínimo, existe un condominio⁴, un reparto sumamente sofisticado del ejercicio de la soberanía dentro de la Unión entre instituciones europeas y nacionales en el espacio común europeo

Y ello lleva a que en materia de comunicación europea, el mensaje que recibimos permanentemente es que Europa es igual a la suma de las 28 políticas e intereses nacionales, y esto se traduce en la imposibilidad de mantener una auténtica política de comunicación europea basada en la defensa del interés general, con pleno respeto de las identidades nacionales, pero no subordinado a la regla del mínimo común denominador de los 28 (legítimos) intereses nacionales. ¿Qué mejor ilustración de ello que lo que ocurre al final de los Consejos Europeos? Cuando los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión llegan a la conferencia de prensa para explicar el resultado de las discusiones, esta conferencia de prensa se ha visto precedida de 28 conferencias de prensa estrictamente nacionales en clave de mensaje para las opiniones públicas nacionales de cada uno de los 28 Jefes de Estado y de gobierno en sus correspondientes salas de prensa nacionales. Así, cuando llegan Donald Tusk y Jean-Claude Juncker a la sala de prensa, la gran mayoría de periodistas ya han escrito su crónica en clave nacional.

Con ello lo que quiero decir es que no existe una opinión pública europea canalizada por medios de comunicación europeos, sino 28 opiniones públicas que analizan la realidad europea desde una óptica nacional⁵.

¿Cómo se puede solucionar este déficit que condiciona la participación y la representación ciudadana al nivel europeo? El Tratado de Lisboa, recogiendo la innovación del “non nato” Tratado Constitucional de 2004⁶, intenta tímidamente responder a esta pregunta con la inclusión de un Título II “Disposiciones sobre los principios democráticos” (artículos 9 a 12), en el que, junto al principio de democracia representativa, se incluye en su artículo 11 el de **democracia participativa** que, no constituyendo una base legal “stricto sensu” para atribuir a la Unión competencia en materia de política de comunicación, abre la puerta al reconocimiento de este déficit de opinión pública europea al afirmar:

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil

Sin querer remedar a Danton cuando decía que: “después del pan la primera necesidad del pueblo es la información”⁷, ¿cómo se pueden garantizar estas obligaciones de las instituciones sin una política de comunicación que permita a los ciudadanos europeos sentirse informados y les haga partícipes en la consolidación de una opinión pública europea?

Pues bien, la realidad es que las políticas de comunicación de las diferentes instituciones son de naturaleza, por decirlo de manera redundante, “puramente institucional”, sin la dimensión de dialéctica política que se encuentra en los medios de comunicación nacionales. Las políticas de comunicación europeas viven así en el mundo de la retórica y confinadas a los “iniciados bruselenses” que construyen esta Europa. Y partiendo de la ilusión falsa que la verdadera política se juega en la esfera nacional⁸.

Por eso hablo de retórica, y esta retórica en el fondo lo que hace es demostrar que en Europa estamos inmersos en el famoso “**trilema de Rodrik**”⁹. El “trilema de Rodrik” parte de la existencia de tres paradigmas claves en el mundo económico actual: la integración, la democracia y la soberanía. Y el “trilema” es que estos tres paradigmas solamente pueden funcionar (o funcionan hasta ahora) por parejas que excluyen el vector restante.

Así, **soberanía + democracia** hacen imposible la integración supranacional porque la democracia reside en los Estados que han creado soberanamente la Unión, son su poder constituyente.

Democracia + integración, son los Estados Unidos de Europa, pero hacen imposible el mantenimiento de la soberanía nacional en beneficio de un demos europeo.

Finalmente, **integración + soberanía** hacen imposible la democracia, al primar los intereses de la construcción europea hecha por unas élites “meritocráticas” sobre el poder constituyente, el ciudadano europeo.

Y este “trilema” es necesario superarlo por la vía de construir un espacio de democracia supranacional en el que la soberanía compartida es la única respuesta posible, aunque la mane-

ra de aunarlos sea inédita en la historia política. Si no encontramos la solución, lo que estamos haciendo es favorecer la emergencia de fuerzas políticas que prefieren la ilusión de la identidad nacional pura y el aislamiento y en la que la lógica constitucional termina en la contestación del principio de primacía del derecho europeo en favor de la primacía, no de un bloque de constitucionalidad supranacional común, sino de 28 Constituciones europeas soberanas para restringir la construcción europea al ámbito de la simple cooperación intergubernamental.

Y yo no quisiera, ni para la sociedad europea ni para mis hijos, una Europa encerrada en sí misma que sea insignificante. La única solución es romper el "trilema" y avanzar en la construcción de una democracia supranacional, aún a riesgo de no hacerlo de manera unitaria, rescucitando la doctrina de Jacques Delors de los "círculos concéntricos"¹⁰. La consecuencia de no hacerlo es aceptar que la Unión Europea es el chivo expiatorio. Cuando todo va mal la culpa es de la Unión Europea. Y por eso decía que estamos siempre en este ideal de: "llamando a las puertas del cielo".

II ¿Cómo podemos salir de ello? ¿Cuál es el diagnóstico?

Para salir de este "trilema" conviene ponerse de acuerdo en el diagnóstico: y el diagnóstico parte de reconocer lo que está pasando, y aquí voy a utilizar a **Simon & Garfunkel**, "Bridge over troubled waters". Y lo que está pasando es que el mundo global que conocemos, la "aldea global"¹¹ en la que habitamos y de la que la Unión Europea es parte central del cambio de paradigma, está atravesando por cuatro crisis estructurales y simultáneas.

La primera crisis, es la crisis de la sociedad europea, la crisis social.

Europa está envejecida demográficamente, estamos instalados en una sociedad y sobre todo una sociedad que ha olvidado, la lucha de las generaciones precedentes por el progreso económico y social, por la estabilidad democrática y por la erradicación de la guerra como medio de hacer política entre las sociedades europeas. Somos mucho más una sociedad de derechos que de obligaciones, que se ha vuelto acomodaticia, exigiendo que siempre se nos resuelvan los problemas y con el riesgo de alienarnos en defensa de nuestro bienestar sin querer ver la realidad de la "aldea global". Y el mejor ejemplo sea tal vez el de la inmigración.

En Europa, salvo que haya un nuevo e improbable "baby boom", nos van a hacer falta de aquí al año 2050, según los estudios más reputados, como mínimo 50 millones de inmigrantes para mantener equilibrados nuestros sistemas

de pensiones y garantizar la mano de obra necesaria para el mantenimiento de nuestra economía¹². Y sin embargo, desde la introducción por el Tratado de Amsterdam en 1999 de una política común en materia de asilo e inmigración, en estos más de 15 años hemos desarrollado una política migratoria basada más en el control de las fronteras exteriores y en los aspectos represivos (expulsiones, restricciones a la reunificación familiar y a la libertad de circulación), más que en resolver el auténtico problema de fondo, aunque figure como objetivo de la política de inmigración, esto es, la ordenación del flujo de inmigrantes y su integración social en el espacio europeo.

¿Por qué este enfoque? Por la falsa ilusión que en materia de entrada en el territorio de la Unión y de las políticas de integración prima el interés nacional individual y no su gestión en común, falsa ilusión dada la libre circulación dentro del espacio europeo y, por otro lado, por el falso reflejo del asfalto a mi estado de bienestar

¿Cómo si no explicar la confusión en la actual crisis migratoria con la llegada masiva de refugiados procedente de Oriente Próximo sobre quién debe actuar si la Unión o cada Estado? ¿Cómo se puede explicar la ausencia de respuesta coordinada ante la llegada en el año 2015 de entre 750.000 y 1.000.000 refugiados? ¿Cómo es posible que no tengamos una posición común sobre las necesidades del mercado laboral europeo? ¿Por qué la dialéctica conflictiva entre el unilateralismo y la solidaridad? Y, mucho más grave aún, con más de cuatro millones de refugiados en los países vecinos (Turquía, Jordania, Líbano, los Balcanes). ¿Cómo explicar nuestra ausencia de reacción sobre el terreno, especialmente ante la situación trágica en Siria? Basta con leer la Agenda europea de Migración presentada por la Comisión¹³, para darse cuenta que las soluciones son difíciles pero posibles, a la doble condición que exista una solidaridad mutua entre Estados y que los ciudadanos asumamos la necesidad de salir de nuestro enclaustramiento para garantizar nuestro futuro

La segunda crisis, es la económica

Se ha hablado largo y tendido de ella, no voy a insistir mucho más en todo lo que ha ocurrido desde la quiebra de Lehman Brothers y la instalación en Europa desde 2008 de "la tormenta perfecta" y de lo que está ocurriendo. Pero es cierto que hemos pasado de una economía keynesiana, una economía del estado de bienestar, una economía de reparto vía impuestos, a una economía mucho más terciarizada, y me supongo que la vuelta atrás es imposible; pero hay que crear un nuevo pacto social, hay que salir de esta crisis económica con un refuerzo

de los mecanismos comunes de gobernanza económica no basados en el llamado método de la Unión o intergubernamental, en el cual no disponemos de una auténtica política económica para la zona euro con auténticos instrumentos anti-cíclicos, sino que, sobre la base de un difícil consenso entre 28 situaciones económicas diferentes, reaccionamos para evitar el precipicio del “default” soberano, con un Directorio de facto de los países acreedores sobre los deudores. Lo que se necesita es un auténtico gobierno económico basado en el método comunitario. La hoja de ruta está trazada en el llamado informe de los cinco presidentes de junio de 2015¹⁴, lo importante es pasar a su ejecución de manera común y con mecanismos que aumenten nuestra integración económica e impidan los unilateralismos. En el mundo global, la Unión tiene que mantener su estatus de actor central de la economía, pero basándose en nuestra señal de identidad, la economía social de mercado (artículo 3.3 del TUE)

Tercera gran crisis, la crisis del modelo de democracia representativa

Las fronteras entre las dos grandes fuerzas políticas que crearon Europa, unos partidos socialistas que renunciaban al marxismo con una visión de la sociedad más colectivizadora y redistribuidora y la democracia cristiana en la que se incluyen las fuerzas conservadoras clásicas, que, partiendo de la doctrina social de la iglesia, se convierte en una fuerza democrática con un enfoque más individualista y menos “estatalista”.

Hoy este contrato social basado en el consenso entre dos fuerzas políticas centrales para hacer de Europa el continente donde la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el respeto al Estado de Derecho están más desarrollados pervive, pero las fronteras ideológicas se han diluido enormemente, hasta el punto de hacer difícil encontrar las verdaderas diferencias entre los programas políticos de estas dos grandes fuerzas políticas en todos y cada uno de los países de la Unión Europea; abriendo además el espacio político a fuerzas anteriormente minoritarias y que se caracterizan por tener una visión mucho más heterodoxa sobre las consecuencias de la fusión parcial de soberanía para cada uno de nuestros Estados nación.

Y todo ello en una sociedad mucho más informada, una sociedad mucho más enfocada a los resultados que a la conquista y mantenimiento de unos valores que consideramos ya conquistados e irreversibles; y en la que la tendencia de las grandes fuerzas políticas es considerar a los ciudadanos como consumidores satisfechos, lo que se demuestra en la tendencia

a gobernar y ofrecer soluciones sobre bases demoscópicas, como ya previera Schumpeter¹⁵.

Esto nos lleva, a mi modo de ver, a una reflexión: una sociedad basada en la democracia representativa a través de unos grandes partidos políticos, que dirigen la democracia, es un pacto que hay que repensar. En un mundo en el que la “cosa pública” y los “asuntos de Estado” han perdido su aire de “el fin justifica los medios” y donde nos encontramos en lo que Daniel Inerarity llama la democracia del conocimiento¹⁶. Pero hay que repensarla, porque sabemos que es mucho más fácil destruir que construir.

Cuarta gran crisis, la crisis geoestratégica

Después de 25 años de la caída del telón de acero el mundo y Europa han cambiado radicalmente. La guerra fría dio paso a un nuevo sistema de relaciones geoestratégicas basadas en la asunción que el sistema de democracia representativa había triunfado y que su instalación a escala global era “el fin de la historia”¹⁷. Aunque rápidamente esta asunción de un nuevo modelo de gobernanza a escala global, basado en la globalización económica y en la democracia, se vio sacudido por la emergencia de una fragilidad internacional en la que el mundo se deslizó desde la unipolaridad de finales del siglo XX que había substituido a la bipolaridad de la guerra fría, hacia la emergencia de una situación de equilibrio inestable en el que, por decirlo en palabras de Samuel Huntington, hemos emergido en el siglo XXI a una situación de conflictos ideológicos y de civilización¹⁸.

Y la integración europea ha cambiado con este paradigma, incluyendo un cierto modo de entender nuestro papel en las relaciones internacionales en las que, a pesar de los avances efectuados por el Tratado de Lisboa en materia de política exterior y de seguridad común (Título V del TUE, artículos 21 a 46), seguimos sin responder de manera colectiva a los desafíos de seguridad globales y en nuestras fronteras: desde la guerra en Georgia en 2008 a la crisis en Ucrania en 2015; desde la gestión de las revoluciones de la primavera árabe en 2009, a los bombardeos en Libia o la lucha contra el ISIS en Oriente Próximo y frente a la crisis actual en Siria. Por no hablar del primer fallido intento en 2010 de tener una mayor presencia en las Naciones Unidas.

En todos estos casos el denominador común ha sido la presunción que se podía responder a estas crisis sobre la base de la simple coordinación, sin compromisos vinculantes por parte de los Estados, lo que ha llevado a la emergencia de un Directorio de los grandes Estados asumiendo la dirección de una cierta respuesta eu-

ropea, incluyendo la dimensión militar. Es cierto que, por primera vez, después de los ataques en París en noviembre 2015, Francia ha apelado, por la primera vez, a la cláusula de asistencia en caso de agresión, prevista en el artículo 42.7 del TUE¹⁹. Pero incluso en este caso estamos asistiendo a la ausencia de una auténtica instancia de decisión central que coordine y establezca las prioridades de la reacción europea.

Y, en segundo lugar, hay que ser conscientes que dentro de Europa ha habido un cambio geoestratégico per se fundamental. Tras la caída del Muro de Berlín la UE ha obrado un milagro. En 25 años hemos pasado de la vieja Comunidad Europea, centrada en la integración económica y ubicada principalmente en la parte occidental del continente, una Europa que entre 1951 y 1986 había pasado de seis miembros a 12, a una Unión Europea mucho más política y con peso en la escena internacional, compuesta por 28 Estados, incluidos 11 que hasta 1990 pertenecieron al bloque comunista. Esto es un milagro porque se ha conseguido la abolición de cualquier "telón de acero" psicológico y Europa se ha reunificado en torno a un proyecto común de integración.

Pero, al mismo tiempo, esta integración ha supuesto un cambio geoestratégico importante y una mayor diversidad entre los 28 socios, fruto de unas diferencias "identitarias" significativas, partiendo de un hecho innegable. La "vieja" Europa se construyó sobre la base de Estados Nación consolidados desde, al menos, el siglo XIX. En cambio, en la "nueva Europa", hay un núcleo duro de Estados cuya creación como Estado nación es mucho más reciente e, incluso, alguno nunca había existido como Estado soberano hasta el final de la guerra fría.

Y nace así una diferencia geoestratégica dentro de la UE. Si la Europa occidental, de la postguerra se construye como una tercera vía en la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética que nos permitió progresar vía la integración económica y que nos llevó a abolir fronteras en un marco geográfico muy determinado; para los nuevos países Europa no significa solamente democracia, paz y progreso económico entre viejos Estados nación. Para los países de Europa central y oriental Europa significa recobrar soberanía e identidad y encontrar un nuevo acomodo geoestratégico alejado de la preeminencia de Rusia. Y ello se demuestra en ámbitos como, por ejemplo, la creación de un derecho de familia con reglas comunes para resolver las consecuencias de la libre circulación; terreno que para alguno de los nuevos Estados reviste una dimensión de "respeto por mi identidad nacional" alejada de nuestra concepción en la parte de Europa Occidental.

III Crisis, what crisis? (Supertramp)

Y con estas 4 crisis que han coincidido a lo largo de estos 15 años del siglo XXI se ha creado un cierto clima de melancolía, de morosidad Y frente a ello hay que rebelarse, parafraseando a Stéphane Hessel²⁰.

Porque en efecto, ¿de qué estamos hablando?, ¿qué está ocurriendo? Cuando se analiza, lo que éramos en el momento de la caída del Muro de Berlín y lo que somos ahora, nunca habríamos soñado alcanzar el nivel de competencias que ahora tiene la UE en ámbitos profundamente vinculados al núcleo duro de la soberanía; empezando por el derecho penal en el cual hoy tenemos reglas que han supuesto la abolición del procedimiento de extradición a favor de una entrega automática y puramente jurisdiccional de imputados o condenados en el ámbito de aplicación de la "euroorden"²¹; o la cooperación normalizada entre nuestras fuerzas policiales y judiciales en la lucha contra el terrorismo, que han cristalizado en la actual Agenda Europea de Seguridad presentada por la Comisión en abril 2015²². O, en materia exterior, la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior²³ trabajando directamente para la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común, Alta Representante que preside de manera permanente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Y, además, hemos sabido dar respuesta a la "tormenta perfecta" de esta crisis en la cual se llegó a hablar de la salida de algunos países de la zona euro y de la desaparición misma del euro. Y, sin embargo, el euro se ha consolidado como la segunda moneda internacional, representando el 25% por ciento de las reservas en divisas a nivel internacional, y casi el 40% del comercio mundial. Y a pesar de lo que la crisis se ha llevado por delante, nos hemos dotado de instrumentos de gobernanza económica que habrían sido impensables antes de la crisis; cuyo mejor ejemplo es la puesta en marcha del mecanismo del semestre europeo, mediante el cual todos los proyectos de presupuesto de los Estados miembros del euro son sometidos al escrutinio de la Comisión, que efectúa recomendaciones y del ECOFIN, que las adopta, existiendo además el marco global del Pacto Fiscal Europeo²⁴.

Y, finalmente, esta Unión de 28 Estados funciona a pesar de su enorme diversidad con grandes dosis de eficacia, con una Comisión que desarrolla de facto y sin complejos la función gubernamental; y de manera legítima, con un Parlamento Europeo que desarrolla a fondo su poder legislativo en una constante tensión dialéctica con el Consejo.

En el fondo el milagro cotidiano es que 506 millones de ciudadanos vivimos, tal vez como el burgués de Molière de manera espontánea y sin artificialidades, sin darnos cuenta, en un espacio de libre circulación y sometido a unas reglas comunes en pleno respeto del principio del Estado de Derecho.

IV Lo que nos falta para salir del estado de melancolía es asumir como ciudadanos nuestra condición de miembros de esta Unión Política y actuar como ciudadanos y no como simple beneficiarios de un Mercado Interior y de la libertad de circulación.

Y, de todos modos, como diría **Van Morrison**, "it's too late to stop now". Es muy tarde para parar. ¿Qué nos hace falta para garantizar la existencia de un espacio compartido de soberanía en Europa, eficaz, legítimo y asumido como propio? Creo que necesitamos reflexionar sobre cuatro elementos.

En primer lugar, consolidar los principios y reglas comunes de una **Federación de Estados Nación**²⁵, con un funcionamiento en el que el triángulo institucional se asemeje al modo normal federal, con un gobierno y dos cámaras representando a parte entera las dos legitimidades, la de la Unión y la de los Estados.

En segundo lugar, nos hace falta un **Tesoro propio**, incluyendo un presupuesto federal que tenga suficiente "potencia de fuego" para tener una función auténtica de perecuación financiera²⁶.

En tercer lugar, tenemos que responder al gran **déficit europeo de materias primas**. Necesitamos una unión energética²⁷ que nos permita utilizar nuestra tecnología en materia de energías alternativas, de eficiencia energética y de ahorro energético, para ir hacia una autosuficiencia energética sin la cual nuestro modelo industrial se encontrará en serias dificultades

Y, por último, repensar **nuestro papel en el mundo**. Europa tiene que asumir sus responsabilidades como actor global, so pena, como hace 20 años vaticinó el antiguo Presidente de la Comisión Jacques Delors, de aceptar nuestro declive inevitable en caso de fracaso de la UE²⁸

NOTAS

(1) Las opiniones aquí expresadas son de la responsabilidad exclusiva de su autor, sin que puedan ser consideradas como opiniones oficiales de la Comisión Europea

(2) Joseph E. WEILER: "Does Europe needs a Constitution. Reflections on Demos, Tèlos and the German Maastricht Decision. The State "über alles"" (1995).

En esta monografía seminal el profesor Weiler desarrolla su tesis que la construcción europea se basa en la regla del estado de derecho, pero que en la misma falta el demos, la participación democrática de sus ciudadanos.

(3) Paul-Henri SPAAK (1899-1972), fue un político socialista belga, cuatro veces primer ministro belga y Ministro de Exteriores del gobierno en el exilio en Londres durante la Segunda Guerra Mundial. Fue el primer Presidente de la Asamblea común de la CEEA (predecesora del Parlamento Europeo) en 1952 y fue en 1956-1957 el negociador y firmante por el Reino de Bélgica del Tratado de Roma que creó la CEE.

(4) La noción del ejercicio del poder en Europa de manera analógica a como se ejerce la "soberanía" entre particulares en el ámbito de la propiedad horizontal, con zonas de propiedad absoluta individual salvo servidumbres expresas y zonas de condominio en las que el ejercicio de la propiedad se realiza en común y colectivamente, es la gran aportación del máximo representante de la escuela neo corporatista Philippe C. SCHMITTER al proceso de integración europea. Véase como compilación de sus tesis: What sort of Democracy is possible in the European Union Polity, The National Europe Centre/The Australian National University (march 2002)

(5) El mejor ejemplo es la cadena de televisión pan-europea Euronews creada en 1993, con sede en Lyon y compuesta por un consorcio de radio televisiones públicas y que ofrece una excelente y objetiva información europea, pero que se mueve en márgenes de audiencia muy pequeños y entre constantes problemas existenciales y financieros.

(6) Tratado estableciendo una Constitución Europea (DOUE C 310 del 16.12.2004)

(7) Georges Jacque DDANTON (1759-1794), figura emblemática de la Revolución Francesa, muerto en la guillotina por sus diferencias con Robespierre

(8) Véase Sonia ANDRINO SAN CRISTÓBAL: Comunicar sobre Europa, desde Europa y para Europa. La política de comunicación. 2014

(9) Dani RODRIK: "La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial" (2012)

(10) Un desarrollo de ello se puede ver en las actas de la 42 sesión ordinaria de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (7-11 de mayo de 1990)

(11) Expresión universal acuñada por el padre de la sociedad de la información, el filósofo canadiense Marshall MCLUHAN (1911-1980)

(12) Véase el informe de mayo de 2010 del grupo de reflexión sobre el futuro de Europa presidido por el ex primer ministro español Felipe GONZÁLEZ

MÁRQUEZ y encargado por el Consejo Europeo en diciembre de 2007. www.reflectiongroup.eu

(13) Véase in extenso en Towards a European agenda on Migration en la página web de la COMISIÓN EUROPEA (ec.europa.eu) con todas las comunicaciones y objetivos presentados al Consejo Europeo entre abril y diciembre 2015

(14) Compléter l'Union économique et monétaire européenne. Informe presentado por Jean-Claude JUNCKER en cooperación con Donal TUSK, Jeroen DIJSSELBLOEM, Mario DRAGHI y Martin SCHULZ. Puede consultarse en la página web de la Comisión igualmente

(15) Joseph SCHUMPETER: Capitalisme, socialisme et démocratie (1942)

(16) Daniel INENARITY: La democracia del conocimiento. Sobre la realidad de la gestión política en el siglo XXI, del mismo autor Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global (2013)

(17) FUKUYAMA, Francis: The end of History. The National Interest 1989

(18) Samuel P. HUNTINGTON: The clash of civilizations? Foreign Affairs 1993

(19) Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros

(20) Stéphane HESSEL: Indignez-vous! 2010. En este panfleto, convertido en el libro de cabecera de mu-

chos de los movimientos políticos radicales surgido en Europa en los últimos años, Hessel mantiene la tesis que la indignación es el fermento del espíritu de resistencia inherente a toda sociedad libre.

(21) Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo del 13 de junio, relativa a la detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DOUE L 190 de 18.07.2002)

(22) European Agenda on Security COM(2015) 185 final

(23) Decisión 2010/427/UE de 26 de julio por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DOUE L 201 de 03.08.2010)

(24) Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria del 02.03.2012, suscrito por todos los Estados de la UE salvo el Reino Unido y la República Checa (BOE del 26 de julio de 2012 nº 178)

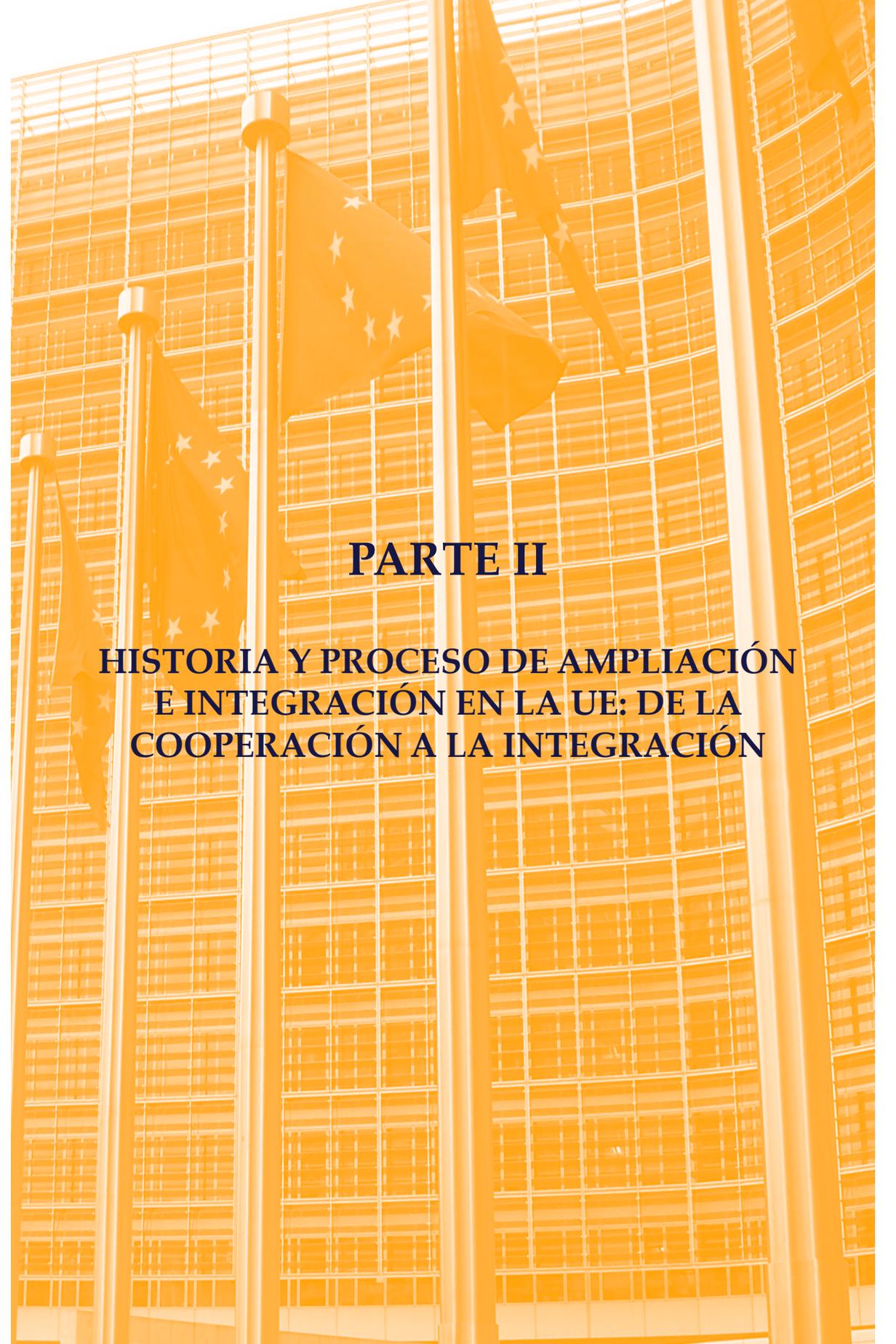
(25) Expresión acuñada por el anterior Presidente de la Comisión Jose Manuel DURAO BARROSO en el debate sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo el 12 de septiembre de 2012. Se puede consultar en la base de datos de comunicados de prensa en europa.eu.

(26) Véase el informe de los cinco Presidentes citado con anterioridad.

(27) Comunicación de la COMISIÓN EUROPEA sobre una Estrategia marco para una Unión de la energía resiliente con una política climática prospectiva. COM (2015) 080 final de 15 de marzo.

(28) Jacques DELORS: L'Europe entre le survie et le declin. 1996

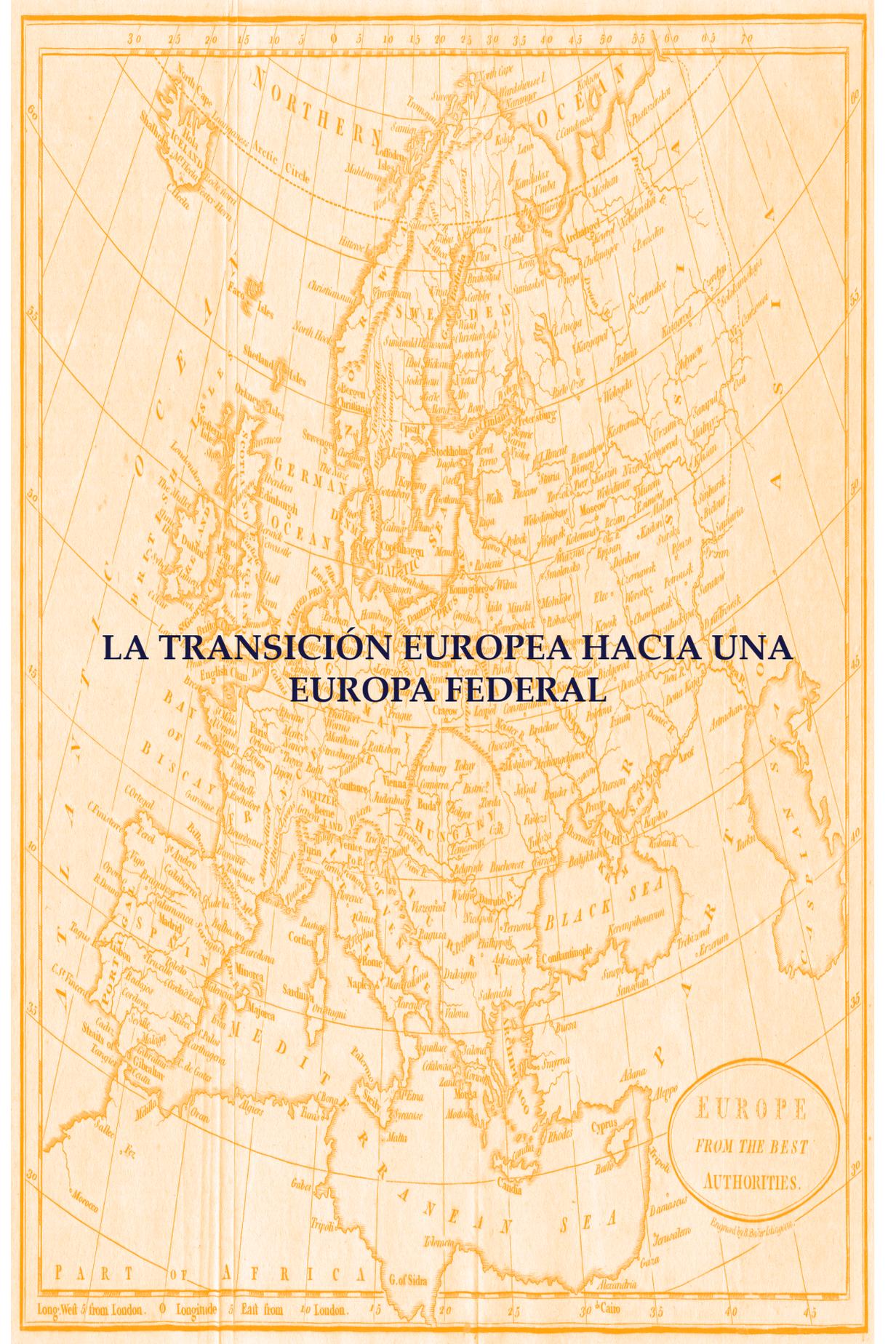




PARTE II

HISTORIA Y PROCESO DE AMPLIACIÓN E INTEGRACIÓN EN LA UE: DE LA COOPERACIÓN A LA INTEGRACIÓN





LA TRANSICIÓN EUROPEA HACIA UNA EUROPA FEDERAL

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.

PART OF AFRICA

Long. West from London. 0 Longitude East from London. 5 10 15 20 25 30 Cairo 35 40 45



LA TRANSICIÓN EUROPEA HACIA UNA EUROPA FEDERAL

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Ante todo, agradecer a la Fundación Academia Europea de Yuste y a la Universidad de Extremadura la invitación al Campus Yuste 2015 para hablar de la transición europea hacia una Europa federal. La cuestión es saber qué sistema político estamos construyendo en la Unión Europea.

El Prof. Moradiellos en su gentil presentación ha hecho referencia a mi reciente ensayo “La era del federalismo” (RBA, 2014) en el que he sintetizado las tesis esenciales de mi convicción federal con Europa en el centro.

En mi intervención trataré de exponer en síntesis: los rasgos esenciales del federalismo en el mundo actual; la Federación Europea como objetivo final de la construcción europea y responder en un momento tan complejo como el presente a la pregunta que he formulado sobre si estamos construyendo una Federación o un nuevo Imperio.

¿Imperio (Reich) o Bund (Federación)? La pregunta es oportuna en este incomparable marco, dominado por el recuerdo del Emperador Carlos I^o de España y V^o de Alemania y su imposible proyecto de unidad imperial europea.

En primer lugar, el Prof. José Alvarez Junco sobre los rasgos esenciales del federalismo afirma con razón en el prólogo de “La era del federalismo” que se trata de “la forma de organización política más versátil y que mejor concuerda con la complejidad de las sociedades actuales”.

En el mundo globalizado, es la forma de organización política mayoritaria de los grandes Estados miembros del G 20. Cada uno con sus respuestas asimétricas para responder a su propia realidad. En este contexto, es de destacar que las tradiciones políticas creadoras del mayor número de países federales son la británica y la hispana, precisamente dos Estados donde el tema es polémico.

Por ello, resulta conveniente responder a la pregunta ¿qué es el federalismo? a partir de los rasgos fundamentales de las experiencias históricas que desde la antigüedad han llevado a la realidad actual, con Suiza y Estados Unidos como modelos más destacados.

En el caso de Suiza, se trata de una experiencia con 700 años de vida en el centro de los imperios europeos. Mi conversión al federalismo se produjo allí, en 1962 cuando joven estudiante fui a hacer unas prácticas.

Un año también decisivo para mi convicción europeísta porque se celebró el Congreso del Movimiento Europeo de apoyo a la España democrática, denostado por la propaganda franquista como el contubernio de Múnich.

De hecho, la visión federativa ha formado parte de mi vida política tanto en la construcción de la España democrática como en la europea. Una visión federal de la historia de España explica mejor nuestro pasado y nuestra compleja historia constitucional que la unidad de destino en lo universal. El Estado autonómico diseñado en la Constitución de 1978 tiene vocación federal. Nuestra visión no era entonces la de considerar que se trataba de un texto cerrado e intocable, sino de apertura de un proceso pactado. Prueba de ello es que hay partes del Título VIII sobre el proceso preautonómico, que no están en vigor porque se realizó con éxito. Con dos fallos que son desafíos pendientes de actualidad: la reforma del Senado y las listas de competencias.

Se pueden considerar con Madison como rasgos esenciales del federalismo: la voluntad de compartir destino como el mejor sistema para garantizar paz, libertad y prosperidad, un poder central con un núcleo delimitado de competencias fundamentales, la no centralización con la territorialidad y la subsidiaridad, el Constitucionalismo con equilibrio de poderes y la negociación permanente.

La batalla de Nueva York en el proceso constituyente norteamericano para incorporar este próspero Estado a la Unión, conducida por Publius –el trío Hamilton, Madison y Jay– en “el Federalista” (Federalist papers), los 85 artículos publicados en la prensa neoyorquina, es la reflexión federalista más creativa y llena de lecciones para el mundo actual.

En el caso europeo, el acta fundacional de la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 fijaba como objetivo “la Federación europea”. Desde el principio, el llamado método comunitario es el motor federativo de la construcción europea, al reconocer el poder de iniciativa de la Comisión, introducir el voto por mayoría y control de legalidad del Tribunal de Justicia. El paso de la Comunidad a la Unión y la incorporación de la ciudadanía y la moneda, la codecisión legislativa y la investidura parlamentaria del Presidente de la Comisión definen una Staatenverbund, una “Unión Federalizante” cuyo desarrollo ha de conducir como Federación de Estados con reglas democráticas. De hecho, la Unión Monetaria es una estructura puramente federal. Las elecciones europeas y el actual proceso de investidura de la Comisión son un avance importante en este camino.

Pero sin duda el mayor reto es la voluntad de seguir compartiendo destino, cada uno a partir de su propia personalidad, con sentimientos encontrados y ambivalentes como ocurre en la vida misma. Para responder a la gran pregunta cinematográfica de “Adivina quién viene a cenar esta noche”: ¿alguna vez has tenido la sensación de querer irte y a la vez de querer quedarte? el mejor método es, sin duda, el federal.

Para explicar la situación actual, es ilustrativo examinar lo ocurrido en el último Consejo Europeo de Junio. El orden del día inicial era debatir el flamante informe de los cinco Presidentes (Comisión, Consejo, Eurogrupo, Banco Central Europeo y Parlamento) sobre cómo completar la Unión Económica y Monetaria. Siguiendo la tradición, propone una serie de pasos para consolidar una Unión total en la moneda, en proceso en la Económica y esbozada en lo político bajo el título “Democracia, rendición de cuentas, legitimidad y fortaleci-

miento institucional". Título éste que se repite desde el inicio de la negociación del Tratado de Maastrich en 1990. Recuerda a esos bancos donde está prohibido sentarse por un olvidado cartel de "recién pintado". Los padres fundadores lo dijeron más claro en la Declaración Schuman en 1950: el objetivo final es la Federación Europea.

La aversión británica a la palabra "f." hace que Cameron convoque un referéndum del Grexit para suprimir de los Tratados la frase "una unión cada vez más estrecha" a la vez que propone convertir el Reino Unido en una monarquía federal. Al final, el Consejo Europeo se ha reunido dos veces en una semana con un tema monográfico: Grecia y otro referéndum numantino convocado por Tsipras. Mientras el informe plantea un cuidadoso caminar en la perspectiva de 2025, tanto el Brexit como el Grexit plantean la necesidad de un salto político inmediato. Si los líderes de los Estados miembros de la UE los gobiernos se reúnen dos veces en una semana es porque ven la urgencia. De hecho, se reúnen ya más entre ellos que con muchos de sus ministros, o casos como el español donde parece normal que el Presidente del Gobierno no haya celebrado una Conferencia de presidentes autonómicos desde hace tres años, una vía segura para volver a las taifas.

La gran cuestión es la percepción cómo funciona la UE y quien manda. Para muchos medios y tertulias, es Alemania con Frau Merkel como Kaiserin (César). ¿Un nuevo Reich? La palabra tiene connotaciones negativas por la locura hitleriana del Tercer Reich. Sin embargo, conviene recordar que el primer Reich fue el Sacro Imperio romano germánico, elemento central de la historia europea desde Carlomagno. También en España con la Marca hispánica para frenar la invasión árabe que le costó la vida a su sobrino Rolando. Después,

tanto Alfonso X el Sabio como Carlos V arruinaron la Hacienda hispana en costosas y corruptas campañas electorales para ser elegidos. El segundo Reich fue el Imperio de 1870, en el que Bismark tras lograr la unidad alemana utilizó la sucesión al trono de España. como pretexto para la guerra franco-prusiana

El cambio principal es que en Alemania la Federación alemana y europea (el Bund), adquirieron rango constitucional frente al Reich en la Ley Fundamental de 1948, negociada con los aliados. En la misma, principios como la adhesión a Europa, la organización federal del Estado y la cultura de la estabilidad son fundamentales y cuestiones como el control de la inflación, la creación de empleo y la deuda son clave. Se suele recordar que "schuld" en alemán significa a la vez deuda y culpa, se recuerda menos que a lo largo de su trágico siglo XX, Alemania acumuló el mayor volumen de deuda de la historia, en el caso de la Primera Guerra Mundial con las reparaciones de guerra imposibles de pagar como señaló Keynes al dimitir del Comité que las impuso, en la Segunda con una deuda imposible de pagar renegociada en 1953 en Londres. De hecho, es el país líder en repetidas reestructuraciones de deuda.

Ahora, se presenta el debate sobre Grecia como si se tratara de un enfrentamiento bilateral entre Berlín y Atenas. Ciertamente, hay razones históricas, pero los demás Estados miembros no son meros espectadores. Al compartir moneda y ciudadanía cada paso que se da se paga a escote por todos y cada uno, como ocurre con el Mecanismo de Estabilidad Financiera (MEDE) de la zona Euro, en el que se han aportado un capital de 700 mil millones de € desde el principio de la crisis el equivalente de 5 presupuestos ordinarios europeos. . La diferencia reside en que el Bundestag para

aprobar su cuota parte le pide primero al Parlamento griego que haga lo propio.

Si el informe de los Presidentes representa un cambio de perspectiva, tiene que ir en sentido federativo. La Unión Monetaria es una estructura federal y las grandes líneas aprobadas en Maastricht eran fruto de una voluntad compartida de convivir en una unión basada en la cultura de la estabilidad”, con una economía social de mercado común sostenible en el empleo y el crecimiento, con equilibrio de la hacienda pública, respeto de los límites de déficit y endeudamiento consagrados en el orden institucional. Al no haber dado el paso paralelo en el económico y lo político hemos ido aprobando Tratados con reglas ortopédicas, sanciones y vigilancia desconfiada. Tras años de crisis y negociaciones al borde del abismo, hay prioridades claras: urgencia en reforzar la Unión Monetaria con la Económica, superar la división países acreedores y deudores y el rechazo de los mecanismos burocráticos tipo troika percibidos como ilegítimos intrusivos e ineficaces. En el informe hay propuestas que suponen un claro salto federal en lo

económico: transformar el Mecanismo de Estabilidad en un Fondo Monetario Europeo, un Tesoro europeo y avanzar en lo que tímidamente se define como “compartir en alguna medida el riesgo público” (léase mutualización de la deuda), que “tiene que ser acompañada por una mayor participación democrática y responsabilidad a nivel nacional y europeo”.

Esa operación no puede esperar hasta 2025. El órdago de Tsipras no busca una salida del país de la UE, trata de forzar la reestructuración de la deuda griega. El error es pensar que está defendiendo el desfiladero de las Termópilas contra el Imperio invasor, cuando los otros veintisiete de la UE son sus aliados, solidarios pero dentro de las normas pactadas. La crisis está creando un nuevo tipo de gobernanza: el federalismo de excepción, es decir por obligación. Así está ocurriendo con el reparto de los demandantes de asilo, así se mantiene la transfusión limitada de fondos a Grecia. Este es el momento de plantearlo abiertamente sin buscar excusas o chivos expiatorios.





EUROPA: BIFURCACIONES

ALFONSO PINILLA GARCÍA

Decía Borges que la vida es un jardín de senderos que se bifurcan, y tiene razón, porque cuando la zozobra de la crisis nos invade, desde el presente comienzan a trazarse caminos cuya impredecible concreción convierte al futuro en un inmenso interrogante. Europa, la Unión Europea, se halla en plena encrucijada. La crisis económica, cultural, moral, política, institucional que nos afecta ha puesto en solfa mucho de lo construido y ha lanzado a la Unión desafiados a los que aún no sabemos bien cómo responder. Desde la crisis griega hasta las presiones de Putin, un conjunto de retos pueblan la agenda europea.

Dividiré esta reflexión en tres partes: primero expondré, sucintamente, los principales retos a los que nos enfrentamos; segundo, repasaré las alternativas, respuestas o bifurcaciones dadas con el fin de hacer frente a esos retos; y tercero, ofreceré un diagnóstico –más orientativo que exhaustivo– sobre la posible evolución de la Unión Europea a corto/medio plazo, habida cuenta de lo expuesto previamente.

1. Los retos

La crisis económica ha azotado a toda la sociedad, pero muy especialmente a los jóvenes, dando lugar a unas cifras de desempleo cada vez más preocupantes. El

exorbitante paro afecta especialmente a los países de la cuenca mediterránea y “pone contra las cuerdas” al Estado del Bienestar, esa “rara avis” que todavía se conserva en nuestra Europa. Con un desempleo creciente, una crisis financiera galopante, una deuda pública imparable en algunos países de la Unión y unas condiciones de producción poco competitivas, comparadas con las del gigante chino, la Europa de los veintiocho tendrá –tiene ya– cada vez más dificultades para financiar, de manera solvente, las políticas sociales básicas del Estado del Bienestar. Si a todo ello unimos el desigual desarrollo económico que experimentan los países de la Unión Europea (Alemania, muy rica, en comparación con la depauperada Rumanía), incluso la brecha existente entre los países que comparten el euro, la situación no resulta nada halagüeña. Re-equilibrio económico, pues, sin menoscabo del Estado del Bienestar es el objetivo a perseguir. Y el camino, claro, no puede ser otro que la solidaridad entre europeos, clave de nuestro origen como Unión económico-política y llave para abrir puertas que permitan salir de este difícil laberinto.

A nivel político, muchos son los retos que podrían enumerarse. La falta de un auténtico y potente liderazgo a nivel continental, el surgimiento de nacionalis-

mos separatistas que ponen en peligro la unidad de algunos Estados Nación que comparten el sueño europeo, la crisis de los partidos tradicionales, el consiguiente auge de los extremos a izquierda y derecha y el desencanto que entre la población europea cunde con respecto a los asuntos de Bruselas, como si lo allí discutido no afectara a la vida de quienes habitamos el viejo continente, constituyen algunos de esos retos. Todo ello, interrelacionado, pone a la Unión Europea frente a la tesitura de profundizar en su integración o “echar el freno”, apearse del tren y asumir el fracaso de complementar lo diverso –y hasta lo antagónico– en unos Estados Unidos de Europa.

Crece el escepticismo frente a la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis que nos afecta, y una sensación de ineficacia e incompetencia a veces asalta los medios de comunicación, bruma imposible de despejar cuando buena parte de la población se halla instalada en una abúlica indiferencia o en la cómoda ignorancia. Quizá el adelgazamiento progresivo de las clases medias que vemos en algunos lugares de Europa, tradicionalmente ricos y boyantes, pueda explicar este pensamiento –no generalizado, pero sí extendido– de que la “Unión Europea no es un buen negocio”.

Conviniendo que no es fácil la situación, ni prometedor el futuro, no puede olvidarse que el talón de Aquiles de los países europeos –su debilidad (económica, política, militar) con respecto a las grandes potencias– es, precisamente, su gran virtud. Sola en el mundo, Alemania no sería más que una gota de aceite en el océano de un planeta cada vez más interconectado. Lo mismo ocurre con Francia, con el Reino Unido, con España o con Italia. El combustible que ha permitido poner en marcha, y mantener, el funcionamiento de la maquinaria europea, a pesar de todas las crisis que ha sufrido, es la unión para garantizar

la supervivencia. Sólo unidos somos fuertes. Nuestra “pequeñez” exige unidad para no convertirnos en simples comparsas, o adelantados clientes, del imperio chino o del norteamericano. O nos coordinamos, para sobrevivir, o desapareceremos arrastrados / arrastrados por las potencias ya emergidas, o por las emergentes.

Sin fuentes de energía en nuestro territorio, amenazados por el terrorismo yihadista que campa a sus anchas en la ribera sur del Mediterráneo, colapsados ante las oleadas de inmigración masiva procedentes de África o Asia, afectados del virus siempre peligroso de la división interna –¿Londres acabará abandonando el proyecto europeo?– no puede haber otro mensaje ante la tempestad que la unión, cada vez más estrecha, más sincera, leal y real, menos egoísta entre los Estados que quisieron y lograron mirar juntos hacia el futuro tras 1945¹.

Por eso las crisis son cruciales para entender el pasado y el presente. Ellas son encrucijadas donde hay que elegir entre dos grandes alternativas: refugiarse en el ayer para mantenerse al paio del huracán, hasta que éste se diluya en una tarde soleada; o dar un paso hacia delante con el fin de conquistar un mañana que es pura pregunta, incertidumbre y duda. Conservar o arriesgarse, he ahí las grandes bifurcaciones.

2. Las alternativas

Definiré las alternativas que surgen para dar respuesta a los retos anteriores utilizando dos conceptos básicos: Cooperación e Integración.

La cooperación implica colaboración entre Estados, a la manera “confederal”, de carácter coyuntural o reversible y sin cesiones de soberanía. Quiere esto decir

que la cooperación –un mercado común, por ejemplo– funciona siempre y cuando interesa a todos los Estados que la suscriben. En el momento en que a uno de ellos, o a unos pocos, no les interese seguir cooperando, pueden salir de la organización y quedar al margen. Hasta ahora, la Unión Europea ha apostado sobre todo, aunque no únicamente, por la cooperación en numerosas materias. Nos define, pues, una lógica principalmente confederal, si bien algunas importantes competencias estatales están cedidas a esa “estructura supranacional” llamada “Unión Europea” (sobre la moneda, por ejemplo, los Estados no son soberanos). Podríamos decir, por tanto, que aunque Europa se parece a una confederación, abriga en su seno lógicas federales caracterizadas por una auténtica cesión de soberanía que las partes conceden al todo en algunas materias. Prima, pues, la cooperación, si bien también se da la integración.

Entiendo por “integración” un compromiso duradero –no una colaboración coyuntural, como la que se da cuando “cooperamos”– que acepta la progresiva cesión de soberanía de los Estados Nación a la estructura supranacional. La lógica integradora, que es lógica federal, genera una unidad más fuerte y estable, disolviendo pruritos disgregadores en una organización que, aún aceptando la diversidad, apuesta por la cohesión como principal argumento para enfrentar las incertidumbres presentes y futuras. Profundizar en la integración, e intensificarla, conduciría a la creación de unos Estados Unidos de Europa.

Al describir estos dos conceptos –cooperación e integración– palpitan dos dinámicas que también están presentes, desde el principio, en la construcción de la Unión Europea. Esas dos dinámicas tienen que ver, por un lado, con la pervivencia de los Estados Nación y, por otro, con el surgi-



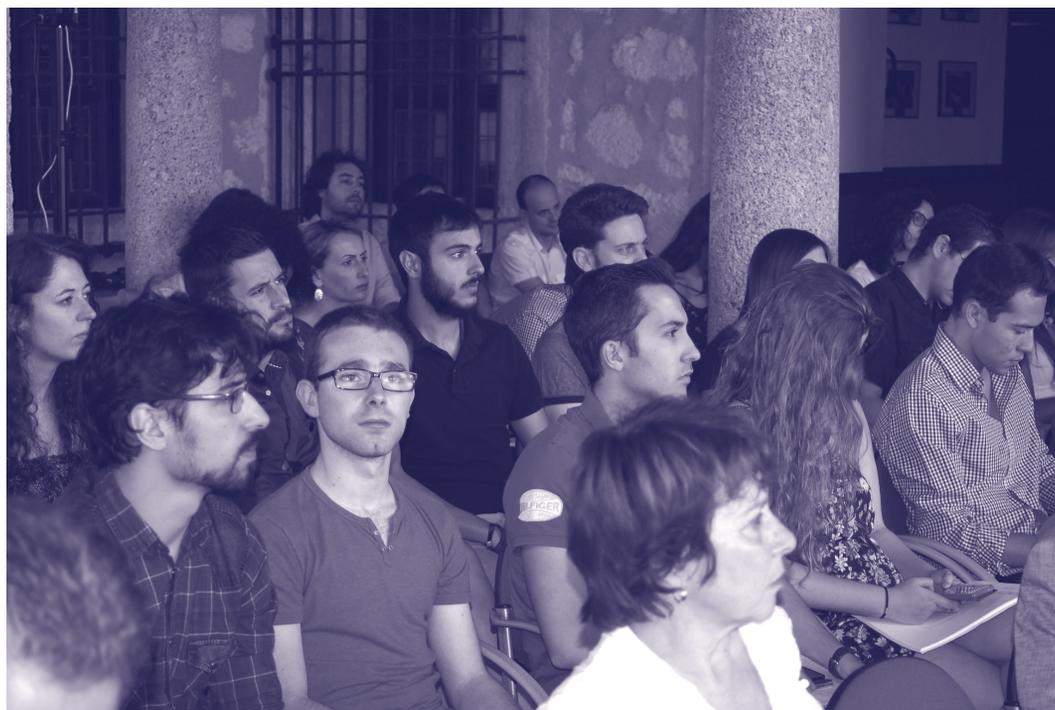
miento de una ciudadanía europea que se convertiría en sujeto de decisión política, depositaria de una soberanía que ya no será nacional sino supranacional. En definitiva, al hablar de cooperación o integración, estamos aludiendo, en el fondo, a la posibilidad de mantener la colaboración entre los Estados Nación –conservando cada uno su respectiva soberanía, esto sería “cooperar”– o, por el contrario, ir más allá para construir una “Europa desde abajo” donde la cooperación daría paso a la integración de las soberanías nacionales en una estructura supranacional que englobe a las anteriores, superándolas. Aquí cabría el progresivo protagonismo del “demos europeo”, depositario último y radical de la soberanía.

La diferente interpretación de los conceptos anteriores genera cinco alternativas que el primer informe del grupo “New Pact for Europe”² bautiza con los siguientes términos: Volver, Consolidar, Avanzar,

Saltar, Replantear. Creo que en la descripción de estas cinco alternativas están recogidos los principales discursos que hoy existen sobre el presente y el futuro de la Unión Europea.

2.1. “Volver”

“Volver” implica regresar al pasado, a los orígenes de la construcción europea, al BENELUX, la CECA o, como mucho, la CEE. Esta alternativa niega la integración y apuesta por una cooperación eficaz y condicionada –siempre sujeta a la coyuntura y la satisfacción de los intereses particulares– de los distintos Estados³. No hay aquí apuesta por la soberanía supranacional depositada en la ciudadanía europea, sino puro pragmatismo que perseguiría la conservación de un Mercado Único sin más proyectos de integración política o disolución progresiva de las soberanías nacionales.



Los Estados, según esta “bifurcación”, tendrían un peso crucial, protagonista, por lo que procedería aumentar las competencias de los gobiernos y parlamentos nacionales, limitando tanto las del Parlamento europeo como las de la Comisión. Se trata del discurso defendido hoy desde Londres o desde algunas voces “continentales”, que consideran pertinente la reducción del tamaño de la zona euro o, llegado el caso, la desaparición de la moneda única.

2.2. “Consolidar”

Esta opción implica apuntalar lo conseguido sin ir más allá. Es una alternativa conservadora pero no reaccionaria, ni regresiva, como la anterior. Según este discurso, la crisis está superándose y conviene aguardar a que los cambios introducidos en el gobierno económico y político de la Unión den fruto. No procede, pues, cambiar los Tratados, ni apostar por una integración que, al menos a fecha de hoy, resulta imposible y contraproducente. Sí es necesario conservar la cooperación desarrollada hasta ahora para fomentar el crecimiento económico y el empleo, e incluso sería positivo mejorar, e intensificar, esa cooperación en materia tributaria, con el fin de luchar contra la evasión fiscal y el fraude⁴.

Respecto al presente y futuro de los Estados Nación, esta propuesta les sigue concediendo un papel crucial, pues en los gobiernos y parlamentos nacionales recaería la gestión de asuntos cruciales como los impuestos, los presupuestos, la política social y laboral, la política exterior, de seguridad y defensa. Así, y para asegurar este papel preponderante de los Estados, “consolidar” también supondría una apuesta por implicar, cada vez más, a los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión Europea.

2.3. “Avanzar”

Quienes apuestan por “avanzar” miran decididamente hacia la integración como vía para solucionar futuros problemas, pues la simple cooperación entre Estados no sería suficiente. Desde luego, para caminar hacia una integración cada vez más efectiva y profunda no conviene tener prisa, por eso esta opción propone “ir poco a poco” y sin grandes saltos –es decir, gradualmente– hacia la verdadera unión.

Los Estados seguirían manteniendo sus competencias nacionales, pero habría que reforzar, según esta alternativa, el papel de la Comisión y el Parlamento europeos, así como definir las funciones de los gobiernos en el Consejo. Estos cambios en las instituciones deberían ir acompañados de un debate ciudadano en torno a la necesidad de intensificar la integración, cuestión crucial porque sin concienciación europea no habrá Europa.

Desde luego, los cambios institucionales propuestos por quienes quieren “avanzar” exigirían importantes modificaciones en los Tratados, por lo que el organigrama jurídico de la Unión estaría sujeto a transformaciones para dar respuesta a las necesidades de cada momento.

En el primer informe del “New Pact for Europe” se recogen algunas de las medidas propuestas por quienes quieren “avanzar” en la integración⁵. Esas medidas pasarían por la armonización de las políticas fiscales dentro de la Unión Europea, el incremento de sus presupuestos (permitiendo que la Unión pudiera, al menos, recaudar una parte de sus ingresos), la autenticación de los cauces de representación y participación políticas (con el fin de que la Europa institucional refleje la real) y la ampliación de las competencias del Parla-

mento europeo (en materia presupuestaria y de supervisión bancaria). No quedarían ahí todas las medidas, aquí resumo sólo algunas para dar a entender que esta opción apuesta por una Europa cada vez más integrada, con mayor protagonismo de la ciudadanía y sin que los Estados, con sus competencias nacionales, desaparezcan del mapa político.

2.4. "Saltar"

Una cuestión de grado, de intensidad, diferencia la opción "avanzar" de la opción "saltar". Avanzar implica ir poco a poco, saltar supone acelerar la marcha hacia el objetivo común de ambas alternativas: superar la cooperación para forjar una auténtica, estrecha y profunda integración.

"Saltar" implicaría apostar por la definición de un Gobierno y de un Parlamento europeos donde las atribuciones de la Unión Supranacional fueran cada vez mayores, en detrimento de unos Estados Nación que, aún sin desaparecer, deberían ser superados definitivamente. La apuesta por la conformación de una soberanía supranacional, efectiva y real, está en el fondo de esta alternativa, que busca la formación de unos Estados Unidos de Europa que funcionarían como una federación de Estados donde las partes cederían al todo sus competencias en materia de impuestos, energía, presupuestos, migración, educación, investigación, políticas sociales, laborales, industriales, política exterior, seguridad y defensa⁶.

Un nuevo escenario cristalizaría, una mutación radical habría de darse en la actual conformación de la Unión Europea, por eso este "salto" es opcional. Si algunos Estados no quieren darlo conservarían su situación, pero quienes lo prefieran, podrán explorar ese "territorio desconocido" de la nueva Europa, más federal e integra-

da. Se crearía así una "Europa básica" con los Estados firmemente comprometidos con la integración y el protagonismo político de la ciudadanía europea; unos Estados, en fin, resueltos a disolver su soberanía nacional en una suerte de soberanía supranacional donde descansarían los nuevos Estados Unidos de Europa.

En este nuevo organigrama, el Parlamento europeo –sede de esa soberanía supranacional de la que hablamos– tendría un peso considerable, albergaría plenas competencias en materia presupuestaria y, entre sus importantes funciones, podría estar la de elegir al presidente del Gobierno Europeo.

2.5. "Replantear"

De nuevo aparece aquí una cuestión de grado con respecto a la bifurcación anterior. Si el salto hacia la integración primaba el papel de la ciudadanía, abogando por la superación de unos Estados Nación que no desaparecerían radicalmente, esta alternativa propone un cambio absoluto donde el marco del Estado Nación sería, sin ambages, superado. Así, la Unión surgida de esta dinámica daría lugar a unas instituciones europeas absolutamente abiertas, y dependientes, de la ciudadanía, donde la toma de decisiones correspondería a los individuos titulares de la "soberanía supranacional".

En este nuevo escenario, la integración no sería tanto entre Estados, sino entre ciudadanos, en una dinámica donde Europa se construye desde abajo y las instituciones son verdadera, auténtica, directa expresión del "demos". La construcción de la Unidad "desde abajo" resulta necesaria, según esta alternativa, porque Europa carece de identidad común –está atomizada en multitud de identidades nacionales–, hay cada vez más desequilibrio entre los países euro-

peos, se registran lógicas fragmentadoras dentro de algunos Estados y muchas instituciones del viejo Estado Nación no satisfacen los intereses de la ciudadanía. Los antiguos marcos estatales se hallan, pues, colapsados, y una nueva organización territorial ha de forjarse desde abajo para hacer frente a los retos que la globalización nos lanza.

Además, siempre según esta interpretación, la actual Unión Europea sufre un déficit de autenticidad política, pues las instituciones se hallan cada vez más lejos del ciudadano y lo que pasa en la calle no termina de reflejarse bien en el Parlamento, en la Comisión, en el Consejo. Procede, pues, intensificar la participación ciudadana, no sólo a través de la elección de representantes, sino sometiendo a referéndum algunas decisiones cruciales.

Por otra parte, Europa ha de mostrarse solidaria cuando arrece la crisis económica, de ahí que sería conveniente el establecimiento de un sistema de ayuda financiera para impulsar medidas de reforma en los Estados miembros más afectados por las dificultades económicas⁷. Y todo ello, claro, para salvaguardar un Estado del Bienestar que zozobra, así como para garantizar que el viejo continente sigue siendo un espacio donde los derechos humanos, la dignidad del individuo, la libertad, la igualdad y la democracia son los sacrosantos valores que han forjado, y dan sentido, al proyecto de unidad europea.

Integrar sí, por tanto, pero no Estados, sino ciudadanos.

3. El futuro

Nadie lo conoce, el mañana es siempre interrogación, pero sí podemos establecer, atendiendo al presente, tendencias de posible cumplimiento. Y todo ello mirando al ayer, que siempre es maestro de la vida,

pues la experiencia de lo vivido es el mejor bagaje para enfrentarse al porvenir.

La unidad europea es la historia de una lucha por la supervivencia donde la necesidad ha ido convirtiéndose en virtud y las crisis sólo se han resuelto con más unión, más acercamiento entre posturas, más consenso cuando todo podía irse al traste en un ambiente donde parecían primar los antagonismos sobre las complementariedades⁸.

La actual crisis ha generado un terremoto en la Unión Europea, y ha puesto en duda su viabilidad y estabilidad. Parece poco probable que desde Bruselas se dicte el rumbo hacia la vuelta al pasado, si bien tampoco es recomendable apuntalar un edificio que ha hecho (y hace) aguas. Así pues, ni la primera alternativa (“volver”) ni la segunda (“consolidar”) parecen preferibles en el actual estado de cosas. Desde luego, la quinta alternativa –“replantear”– puede ser un horizonte a cubrir, un destino al que llegar, pero en ningún momento tierra firme ni segura en la situación que ahora tenemos. El replanteamiento absoluto del Estado Nación, por mucha crisis que éste experimente, entra dentro del terreno de la utopía pero no de la política real, que siempre es el arte de lo posible.

Queda, pues, el salto hacia la integración (bifurcación número 4) o el avance hacia ella (tercera alternativa). Aunque la contemporaneidad se caracteriza por el tiempo acelerado, pues en ella asistimos a grandes mutaciones, muchas veces inesperadas, me parece improbable la rápida superación del Estado Nación y sí más que posible la integración progresiva de las entidades nacionales en unos Estados Unidos de Europa que descansen, con claridad, en principios federales. Atendiendo a la joven historia de la unidad europea y a las circunstancias de la actualidad –donde la lógica integradora, ya lo he expuesto,

es más una vía de supervivencia ante los retos globales planteados que una opción ideológico/política más o menos descartable-, considero que el futuro de la Unión es probable que transite por el sendero de la tercera bifurcación aquí expuesta: “avanzar”⁹. Porque si no caminamos hacia una mayor integración, sin que por ello haya de clausurarse la cooperación ahora desarrollada; si no abrimos cada vez más (y mejor) las puertas a la participación ciudadana, asumiendo el papel importante que aún tienen, y tendrán en el futuro próximo, los Estados, desde luego el sueño europeo puede diluirse entre las tensiones de la crisis que a todo nivel –económico, político, institucional, cultural, geoestratégico– nos afecta.

Esta apuesta definitiva y resuelta por la integración quizá implica la creación, como ya se apuntó más arriba, de una “Europa Básica” compuesta de aquellos Estados dispuestos a ceder soberanía en un marco supranacional y federal. Ello sería compatible con la existencia del actual mercado común, donde participarían todos aquellos países aún no decididos a emprender esta senda de integración progresiva e irreversible. Al fin y al cabo, en Europa siempre han existido muchos ritmos, situaciones y dinámicas distintas aunque coincidentes en el mismo tiempo y espacio. Tenemos la Europa del euro y la Europa de los 28 y, mañana, podemos tener la Europa Federal sin que esta coincida –al cien por cien– con el grupo de países que cooperan en un mercado común europeo. Pero esa “Europa Básica”, esos minúsculos pero potentes Estados Unidos de Europa serían el germen de un proyecto sin el cual el futuro albergaría peligrosas tinieblas y no pocas dudas. A más crisis, más unión, esa siempre fue la máxima que el pragmatismo –y el idealismo– han dictado a los hombres que fueron construyendo el sueño europeo. El pragmatismo genera magros resultados a

corto plazo, desesperación a veces por su lento ritmo, pero la acumulación de desvelos, fracasos y pequeños éxitos permiten hacer un balance de lo hecho donde está sembrada la semilla de una lógica federal, e integradora, que ahora debe germinar con fuerza.

Como decía Ortega, la vida es un quehacer, por eso conviene avanzar con prudencia hacia nuevos horizontes sin refugiarse en lo ya construido, porque cuanto más nos regodeemos en el ayer, más se nos escapará el futuro.

NOTAS

(1) Precisamente esta conjunción de debilidades explica que la Unión Europea funcione gracias al pacto, al consenso entre los Estados que la forman, pues ninguno de ellos tiene la fuerza suficiente como para imponer –de manera unilateral– sus criterios e intereses. Así concluye Alejandro Cercas una interesante reflexión que puede consultarse en el número 3 de “Tiempo Presente. Revista de Historia”: *Europa funciona bajo las reglas de la moderación y el pacto. Sólo las mayorías deciden. En esa constelación de intereses y posiciones que es la UE, únicamente consiguen resultados los que inteligentemente construyen coaliciones ganadoras. Y esas coaliciones están vedadas a los dogmáticos y a los extremistas. Por eso Europa es el espacio más civilizado del mundo.* Cercas Alonso, Alejandro. “Quince años y tres meses”, en **Tiempo Presente. Revista de Historia**, nº 3, Cáceres, Seminario de Historia del Tiempo Presente de la UEX, 2015, p. 122. (<https://tiempopresenterevhist.wordpress.com/category/numero-3/> ; consultado el 30 de agosto de 2015)

(2) En febrero de 2014 fue publicado este documento. El grupo “New Pact for Europe” cuenta con el apoyo de 11 fundaciones, centros de pensamiento y organizaciones sociales de todo el mundo, y en él participan diferentes profesionales –de la Universidad, de la empresa privada, de la política– con el fin de fomentar el debate ciudadano sobre el presente y el futuro de la Unión. El documento está disponible en el siguiente enlace: blogs.elpais.com/files/opciones_estrategicas_npe.pdf (consultado el 28 de agosto de 2015).

(3) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa. Primer informe del grupo “New Pact for Europe”**, febrero de 2014, en blogs.elpais.com/files/opciones_

estrategicas_npe.pdf (consultado el 28 de agosto de 2015), p. 3.

(4) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., p. 5.

(5) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., p. 6.

(6) **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., pp. 7-8.

(7) Todo ello queda ampliado en el documento **Opciones estratégicas para el futuro de Europa**, op. cit., pp. 9-10.

(8) Las obras que repasan la Historia de Europa desde 1945 nos demuestran que sólo la unidad, a pesar de diferentes –y hasta contrapuestos– intereses, salva en tiempos de crisis. Cito aquí algunas de esas obras, cruciales para conocer tanto los orígenes como la reciente trayectoria de la UE: Forner, Salvador (ed.), **La construcción de Europa. De las “guerras civiles” a la “unificación”**, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007; Gaillard, Jean Michel y Rowley, Anthony. **Historia de un continente. Europa desde 1850**, Madrid, Alianza, 2004; Jackson, Gabriel. **Civilización y barbarie en la Europa del siglo XX**, Barcelona, Planeta, 2004; Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo A.

Historia de la Unión Europea. De los seis a la ampliación al Este, Madrid, Arco-Libros, 2003; Pérez Bustamante, Rogelio. **Historia política de la Unión Europea, 1940-1995**, Madrid, Dykinson, 1995.

(9) Mi opinión, basada en lo que nos ha demostrado la reciente historia de Europa, también se fundamenta en un estudio científico ya realizado, pero aún no publicado. Ese estudio compara las cinco bifurcaciones aquí expuestas a la luz de las “matrices de coacción”, un método inspirado en la Teoría de Juegos que busca, ante una situación crítica donde confluyen diferentes alternativas, el resultado que más consenso y menos disenso cosecha entre ellas. Ese camino “de equilibrio”, que más coincidencias registraría con las cinco bifurcaciones aquí contempladas, estaría cerca de la alternativa “avanzar”. No puedo en estas páginas desarrollar una definición y explicación profundas de las “matrices de coacción” y de los resultados obtenidos, pues la reflexión aquí expuesta no tiene esas pretensiones y, el espacio, además, es reducido y lo impide. No obstante, si el lector quiere profundizar en esta metodología, puede consultar el siguiente libro: Pinilla García, Alfonso. **El laberinto del 23-F. Lo posible, lo probable y lo imprevisto en la trama del golpe**, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.

Aunque su temática no verse sobre la integración europea, en sus páginas se explica con detenimiento qué son y cómo se aplican las “matrices de coacción”.



LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.



Long. West from London. 0 Longitude East from London. 15 20 25 30 Cairo 35 40 45



LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO

ALEJANDRO CERCAS ALONSO

Ante todo quisiera expresarles mi satisfacción por haber tenido la oportunidad de participar en este encuentro, en este sitio y con esta gente tan maravillosa que ocupa las estancias del viejo emperador europeo.

Voy a tratar de darles algunas claves interpretativas sobre la política y los retos que enfrenta la Unión Europea que he aprendido en 15 años de permanencia en el Parlamento Europeo. Sé por experiencia lo difícil que es interpretar la realidad comunitaria y espero que en esta hora sea capaz de hacerles recorrer un camino que, de recorrerlo solos, les llevaría mucho tiempo, muchas energías y, como a veces observo, una gran frustración de no entender para nada lo que allí se hace y por qué se hacen, o no se hacen, cuestiones que parecen de Perogrullo. Después trataré de hablarles del principal reto que, creo, tiene la UE: recuperar la confianza de sus ciudadanos.

Algunas cuestiones previas son necesarias para empezar a entender a la Unión Europea: La principal dificultad de la gente es que piensan en clave estatal y aquello NO ES UN ESTADO. Es verdad que a veces actúa como un Estado y sus Instituciones se asemejan a las instituciones y poderes del Estado, pero las más de las veces no actúa como un Estado y sus Ins-

tituciones no responden exactamente a lo que se desprende de la clásica división de poderes del Estado liberal. De manera que si quieren comprender aquello tienen que olvidar lo aprendido, sobre todo los estudiantes de derecho, y abrir su mente para comprender un sujeto político novedoso y sin precedentes en el derecho constitucional. Y sepan también, para complicar más la cosa, que tampoco valen las categorías clásicas del derecho internacional público puesto que tampoco se trata de un organismo internacional, aunque a veces y en cuestiones relevantes aún actúa bajo el signo de la intergubernamentalidad.

Entonces ¿Qué es la Unión Europea? Por el momento apañense y acepten la boutade ya clásica: es un OPNI: Un "objeto político no identificado". Y no se enfaden: no ha sido el designio de unos hombrecitos verdes maliciosos para complicarles la vida o hacer más difícil la toma de decisiones, sino el resultado de una decisión democrática de un conjunto de Estados que han iniciado un camino, aún sin concluir, de construir una "Comunidad", paso a paso, y avanzar hacia una Unión cada vez más estrecha de los Estados y Ciudadanos europeos que quieran formar parte de ella. Y es verdad que es compleja e inconclusa, pero piensen que eso es así, en sus acier-

tos y en sus errores, como expresión libre y democrática de lo que han querido o no han querido los Estados signatarios de los Tratados y los ciudadanos europeos que, a través de sus parlamentos o referéndums, lo han sancionado. En definitiva, Europa es lo que los ciudadanos europeos han querido y han estado dispuestos a compartir.

Correlato de lo anterior es que, con rigor, en Bruselas no se encuentra lo que en nuestros países conocemos como Gobierno y Oposición, salvo que entendamos que los mismos partidos europeos están a la vez en el gobierno y en la oposición, pues el Consejo, y el Consejo Europeo se conforma con los Ministros y los Jefes de Estado y de Gobierno de todas las ideologías. Tampoco cabe singularizar en una sola Institución ni al poder legislativo ni al poder ejecutivo, puesto que al tratarse de una Unión de Estados y ciudadanos el poder legislativo está dividido entre el Consejo y el Parlamento, sin contar con las facultades directas e indirectas de la Comisión, y la capacidad ejecutiva no reside solo en la Comisión sino también en el Consejo.

Por otra parte las divisiones partidistas, que actúan a nivel nacional, en el Consejo y la Comisión son imperceptibles y en el Parlamento están mas mitigadas, sustituyendo a la conocida diferencia izquierda-derecha el antagonismo entre europeístas y euroescépticos o entre comunitarios e intergubernamentales. Aprovecho para decir que en el Parlamento los diputados gozan de la más amplia libertad de voto y que se construyen alianzas de geometría variable en multitud de ocasiones.

Estas y otras cosas aún más extrañas a la vida nacional, como es la ausencia del agobio de la prensa, la lucha por el poder, la aniquilación del adversario y la partidocracia, que son el pan y la sal de la política en las capitales nacionales, hacen de Bruselas un escenario tan radicalmente singular

y complejo que resulta extraño y difícil de interpretar si no se abandonan los conceptos utilizados en la vida política habitual.

Me interesa ante todo que sepan que, aunque parezca imposible, aquello funciona con un alto grado de rigor, eficiencia y buen sentido basado en la premisa de que todo debe ser objeto de deliberación y acuerdos y que, estos, al ser tan difíciles de alcanzar en aquella Babel de culturas, políticas y lenguas, son un precioso tesoro que deben ser respetados.

A estos acuerdos solo se llega tras laboriosas y milimétricas negociaciones, y son solo posibles cuando la necesidad les hace inaplazables. También, claro es, los acuerdos implican insatisfacciones y nadie puede ganar por goleada, porque tienen que ser aprobados por la mayoría de los Estados, la mayoría de los grandes Grupos en el Parlamento y el consenso de las instituciones...sin violación del Tratado, guardado por el Tribunal y los Parlamentos Nacionales, que impiden atravesar los requerimientos de los principios de legalidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

Una última observación que quizás entristezca a algunos pese a que, a la larga es lo que permite desatascar la Agenda: Sin despreciar el papel que juegan los ideales en la construcción europea, que actúan como el cemento, la verdad es que el edificio se construye con los ladrillos de los intereses, y una ingeniería muy sutil que une necesidad y virtud. Es una verdad muy poco romántica pero es la realidad de la que hay que partir para encontrar los apoyos necesarios para que los proyectos se conviertan en realidad y no queden en sermones tan bienintencionados como estériles. Un mundo educado y cortés pero en donde no se practica la elegancia social del regalo, no se escucha a los predicadores y se estrellan los que siguen la máxima

marxista de que “el cielo no se alcanza por consenso sino por asalto”.

Y hechas estas advertencias previas entremos en el fondo de mi conferencia que, a modo de resumen, presento en esta primera diapositiva:



Las políticas sólo son comprensibles en el contexto que las definen. A mi modo de ver, la Unión Europea que venía siendo puesta a prueba por un contexto inédito para ella, el de la globalización y el cambio tecnológico, recibe a partir de 2008 la brutal sacudida de la crisis que acarrea dos urgentes y complejas tareas: reformar sus estructuras y capacidades y reparar los daños colaterales sufridos.

La crisis ha estado a punto de terminar con el euro. La crisis financiera obligó al salvamento de bancos y entidades sistémicas y ello acarreó una grave crisis de deuda en los países periféricos a los que la ausencia de una Unión Económica había permitido políticas suicidas de endeudamiento público y privado y graves desequilibrios en sus balanzas comerciales y de pagos.

La Unión Europea no disponía de la arquitectura jurídico-institucional ni de los mecanismos y recursos para abordar una crisis que se iba extendiendo y contagiando en unos mercados bulímicos y faltos de toda regulación. Sólo la intervención in extremis del Banco Central pudo evitar la

especulación sobre las deudas soberanas y solo mediante soluciones de urgencia de carácter intergubernamental, y escasamente sociales y democráticas, se programaron actuaciones quirúrgicas sobre las finanzas públicas en los países más afectados.

Como era inevitable, las consecuencias de estas políticas de ajuste en los países bajo programas han acarreado serias consecuencias sobre la economía real, afectando gravemente al consumo público y privado, a la actividad económica, al normal funcionamiento de las empresas y a una crisis de empleo sin precedentes, que ha afectado con especial crudeza a la generación joven.

Aunque es indudable que sin la Unión y sin el euro las consecuencias de la crisis de la deuda hubieran sido más desastrosas, la drástica medicina del ajuste, sin medidas paralelas para relanzar la actividad y atender a los perdedores, han hecho caer la confianza y el apego al proyecto europeo. El ciudadano común no sabe que estas decisiones fueron tomadas y ejecutadas desde el espacio intergubernamental y que la ausencia de la Unión y de sus instituciones es manifiesta, lo cual produce la paradoja de que no ha sido la existencia de la Unión sino la ausencia de una verdadera Unión lo que explica los errores y las debilidades acacidas.

Mi conferencia termina con una reflexión sobre la imperiosa necesidad de construir una nueva gobernanza democrática y económica. Hay que diseñar junto a la Unión Monetaria una Unión Económica dotada de un fuerte pilar social por la muy evidente razón de que solo así se volverá a recuperar la confianza ciudadana, Y mi conferencia trata de mostrar y demostrar cuan dañada está esa confianza y como sin esa confianza la Unión Europea no podrá sortear los riesgos que la amenazan ni contará con la capacidad de abordar su puesta

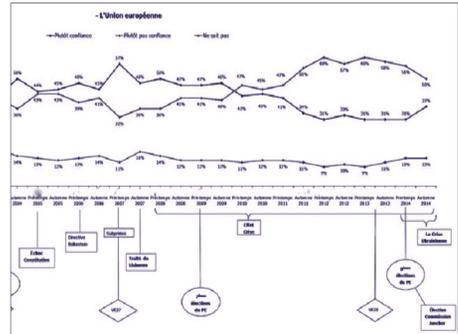
a punto para dar satisfacción a su programa de construir una verdadera Unión de Pueblos.

De modo que tengo que hablar sobre la confianza y sobre los riesgos que se ciernen sobre la Unión cuando esta se pierde. Otros oradores ya se han referido al papel que cumplió en los orígenes y en el desarrollo de las primeras Comunidades. También es necesaria en estos momentos de agobio, necesidades y nuevas exigencias de solidaridad. Pero siempre se han referido, como es preceptivo y lógico, a los gobiernos y a las estructuras políticas. Yo quiero, ahora, que observemos juntos la otra cara de la luna: la de la confianza, o desgraciadamente, la desconfianza de los ciudadanos. No solo porque los ciudadanos son la segunda pata de la Unión sino porque al tratarse de un proyecto democrático, a la postre también son los ciudadanos los prescriptores de la conducta de los Estados y sus Gobernante, y, en consecuencia, si no se reparan sus desconfianzas, y su pesimismo, crecientes hacia Europa, el proyecto corre serios riesgos.

Es cierto que la Unión tiene por delante grandes desafíos, pero quizás ninguno tan estratégico como el de recuperar la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo tan rudamente fracturado por las consecuencias sociales y políticas de la gestión de la Crisis Económica.

Como una imagen vale más que mil palabras permítanme que les presente un cuadro muy ilustrativo realizado por el Parlamento Europeo con datos de Eurostat:

2' CONFIANZA en la UNIÓN EUROPEA*



El gráfico muestra como en 2009 la relación entre los que confiaban y desconfiaban en el proyecto europeo sufrió una dramática inflexión. Hasta entonces era muy holgada la superioridad de los afectos, pero a partir de ese momento irá creciendo la desafección de forma permanente hasta producir una brecha de 30 puntos. Solo con la mejora de la situación económica percibida a partir del 2014 se frena el deterioro de la opinión y parece repuntar tímidamente el afecto europeísta. Pero la sima está nítidamente abierta y el retorno al punto de partida se aventura tan arduo como largo.

Este estudio de la confianza exige aproximaciones más precisas. Al fin y al cabo el cuadro nos muestra la situación de las medias estadísticas que, por definición, presenta una foto que donde no se perciben las diferencias notables entre países, tramos de edad y orientaciones ideológicas. A los efectos de mi conferencia voy a señalar que el anterior cuadro es una pálida aproximación de los problemas de opinión que existen en los países del sur y que producen una quiebra aún más preocupante entre unas y otras opiniones públicas, las de los países centrales y periféricos, y la creación de un creciente clima de acusaciones y rencores entre unos y otros.

Para ello voy a presentarles algunas diapositivas que resultan del estudio mas reciente sobre la confianza en la idea de Europa realizado en la primavera de 2015 por el Pew Research Center. Las imágenes y cuadros se comentan por si solos:

1. Veamos, en primer lugar, la asimetría en los seis mayores Estados Miembros de la percepción que tienen sus ciudadanos sobre la situación económica y la crisis

In Southern Europe Things Look Particularly Bleak

	Rising economic conditions very big problem %	Very bad prices economic very big problem %	Lack of employment opportunities very big problem %	Rich-poor gap very big problem %	Economic system favors wealthy %	Economic integration weakened economy %	Own leader bad job handling EU crisis** %
Spain	79	69	94	75	89	60	72
Italy	58	84	97	75	86	75	36
Greece	72	94	99	84	95	78	65
Median of 5 other EU countries*	28	58	73	54	72	59	48

*Median percentages for Britain, France, Germany, Poland and the Czech Republic.
 ** Leaders asked about include: Spain: PM Rajoy; Italy: PM Monti; Greece: PM Samaras; Britain: PM Cameron; France: President Hollande; Germany: Chancellor Merkel; Poland: PM Tuski; Czech Republic: PM Necas.
 PEW RESEARCH CENTER Q4, Q9f, Q21a-c, Q31, Q32a-d & Q36.

Economic Views Differ Greatly across Europe

	Economy is good %	Children will be better off financially than parents %	Economy will improve in next 12 months %
Germany	75	34	25
UK	52	25	38
Poland	38	34	16
Spain	18	31	42
France	14	14	20
Italy	12	15	23
MEDIAN	28	28	24

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey, Q3, Q4 & Q6.
 PEW RESEARCH CENTER

2. Veamos como esas percepciones afectaron en el corazón de la crisis al Proyecto Politico de la UE y a su politica economica.

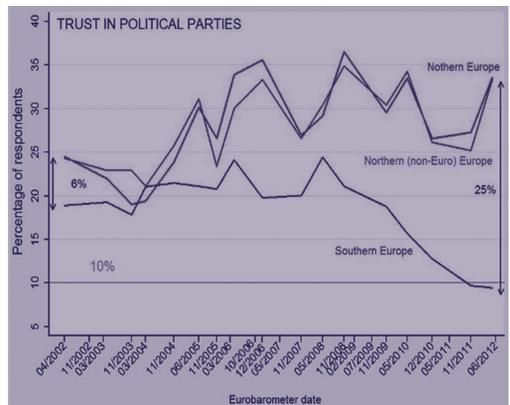
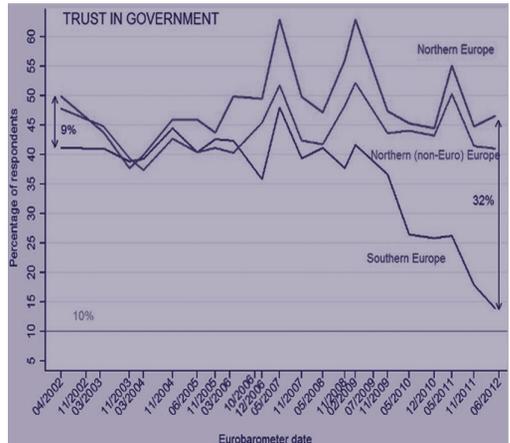
Decline in Support for the European Project

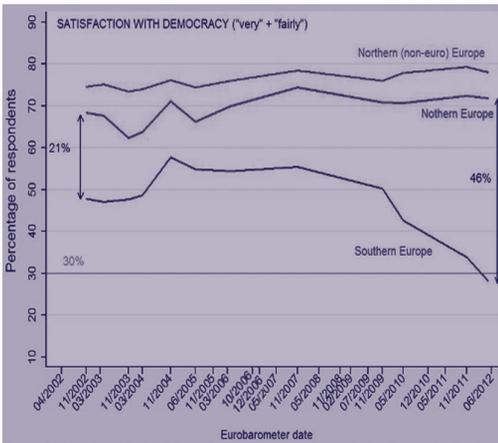
	Economic integration strengthened economy			Favorable of EU		
	2012 %	2013 %	Change	2012 %	2013 %	Change
Germany	59	54	-5	68	60	-8
Britain	30	26	-4	45	43	-2
France	36	22	-14	60	41	-19
Italy	22	11	-11	59	58	-1
Spain	46	37	-9	60	46	-14
Greece	18	11	-7	37	33	-4
Poland	48	41	-7	69	68	-1
Czech Rep.	31	29	-2	34	38	+4
MEDIAN	34	28	-6	60	45	-15

PEW RESEARCH CENTER Q9f & Q31.

3.- Donde las asimetrías se exacerbaban al examinar las distintas sensibilidades entre países representativos del Norte y el Sur.

4.- Y así, la crisis económica deviene en crisis política y afecta son mas gravedad a la confianza en los gobiernos del SUR , a su sistema de Partidos Institucionales, y a la propia democracia





5.- También afectó gravemente en la confianza y el respeto mutuo y propició la creación de estereotipos letales, muy perceptible frente a Grecia y Alemania y entre estos dos países.

Stereotyping in Europe
Who Is Trustworthy, Arrogant and Compassionate
EU nation most likely to be named...

Views in:	Most Trustworthy	Least Trustworthy	Most Arrogant	Least Arrogant	Most Compassionate	Least Compassionate
Britain	Germany	France	France	Britain	Britain	Germany
France	Germany	Greece	France	France	France	Britain
Germany	Germany	Greece/Italy	France	Germany	Germany	Britain
Italy	Germany	Italy	Germany	Spain	Italy	Germany
Spain	Germany	Italy	Germany	Spain	Spain	Germany
Greece	Greece	Germany	Germany	Greece	Greece	Germany
Poland	Germany	Germany	Germany	Poland	Poland	Germany
Czech Rep.	Germany	Greece	Germany	Slovakia	Czech Rep.	Germany

PEW RESEARCH CENTER Q44a-Q46b.

6. Sobre este escenario desolado emergen nuevos partidos, en algunos países (Francia, UK, Italia..) directamente euro fóbicos y en otros, como España, llenos de dudas y contradicciones sobre el proyecto europeo.

Podemos Backers Particularly Grim
Among those who feel closest to ...

Those who say ...	Podemos (%)	Spanish Socialist Workers' Party (PSOE) (%)	Ciudadanos (%)	People's Party (PP) (%)
Economy is bad	95	87	82	55
Children will be worse off financially than their parents	69	58	64	47
Economy will improve in next 12 months	34	39	54	57
Keep the euro	57	73	77	73
Favorable view of EU	42	68	70	76
Economy strengthened by economic integration	30	43	55	55

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q3, Q4, Q6, Q12e, Q22 & Q75.
PEW RESEARCH CENTER

Y antes de entrar en las consideraciones finales sobre los posibles remedios, tengo que referirme, siquiera sea sumariamente por mor de que esta conferencia se está alargando en demasía, a uno de los elementos mas deslegitimadores de las políticas de la Unión como es el del llamado déficit democrático: Es creciente el sentimiento de que se están vaciando de competencias a los Estados Miembros y transfiriéndose a arcanos organismos Bruselenses sobre los que no existen posibilidades de deliberación y control democráticos.

Las cosas en realidad van, en mi opinión, por otros derroteros más sofisticados pero no menos inquietantes y no menos enfrentados con los valores democráticos que inspiran la Unión Europea. Las cosas discurren, a mi parecer, por una preocupante deriva hacia el intergubernamentalismo, un acrecentado poder del Consejo y de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, desvalorizando el papel de la Comisión y neutralizando las capacidades legislativas y de control del Parlamento Europeo.

Se estaría construyendo así una Europa cada vez mas estatal, no por ello menos democrática, pero sin duda menos ciudadana y menos comunitaria.

La ingente producción normativa y los primeros pasos de la Unión Bancaria, de la nueva Gobernanza Económica, así como de los Organismos y Fondos de estabilización se están haciendo con gran desprecio del método Comunitario y hasta con nuevos Tratados Internacionales de los que quedan ausentes y sin capacidades decisivas la Comisión y el Parlamento.

El mejor ejemplo de los frutos amargos de estos mecanismos fuera de los principios y de los métodos de la Comunidad han sido las intervenciones de la Troika donde, con total ausencia de la democracia europea se han impuesto condicionalidades a las ayudas en clara violación de los



principios del Tratado y la Carta de Derechos que han suscitado, en gran medida, las quiebras de la confianza de las opiniones públicas que acabamos de analizar.

Por todo lo que llevamos analizado esta mañana es preciso concluir que la Unión necesita con urgencia abordar una reforma a fondo que le permita recobrar la confianza de los ciudadanos para lo que tendrá que hacer frente a los retos, aún sin atender, que derivan de la globalización y a los requerimientos de una crisis económica y de deuda que aún continúa entre nosotros porque aún esperan las reformas que permitirían a la Unión hacerles frente de forma significativa.

Se deduce fácilmente que las reformas que esperan son de una doble dimensión:

1. Europa necesita una nueva gobernanza económica, una verdadera Unión Económica y Fiscal, para que la Unión Monetaria, para que nuestro Euro, no sufra los

choques asimétricos, podamos hacer frente a la bulimia de los especuladores, terminemos a la vergüenza de los paraísos fiscales, y asentemos unas finanzas de la Unión sobre recursos propios y suficientes para ayudar a la recuperación de actividades y empleos. La hoja de ruta que ha marcado el llamado Documento de los cinco Presidentes marca un camino de mínimos que han de ser cumplimentados a rajatabla.

2. Europa necesita que esa Gobernanza esté firmemente asentada en los principios de la iniciativa y control democráticos de carácter comunitario: Europa necesita fortalecer su dimensión ciudadana y al Parlamento Europeo.

El proyecto europeo no tiene nada que ver con el despotismo ilustrado, es un proyecto político y sólo como tal podrá superar los egoísmos nacionales y el corsé de los poderes de los mercados financieros. Y es por ello que puse en el antetítulo de mi conferencia la frase de Jean Monnet que

conviene no olvidar y que ahora reitero: Nosotros no coligamos Estados, nosotros reunimos personas.

Permítanme trasladarles, por último, mi convencimiento de que mas allá de las dificultades y de las insuficiencias explicitadas en estos momentos de crisis, la aventura de la construcción de una Unión Europea entre los Estados y los ciudadanos de este viejo continente, es la mayor y la mejor de las aventuras que nos ha ofrecido un inédito periodo de paz y prosperidad. Ser ciudadanos de esta Unión, a pesar de

los pesares, constituye un privilegio único en el tiempo y en el espacio histórico.

Pero esta Unión Europea es un Sujeto Político frágil y amenazado que precisa de nuevos impulsos y de que las nuevas generaciones se prevengan frente a los ignorantes que olvidaron de que vivíamos mucho peor antes de que existiera y se armen con la sabiduría de que lo que hoy tenemos, incluida la paz y la concordia entre nuestros pueblos, podemos perderlo si no lo valoramos y cuidamos con la inteligencia y el coraje que merece.





LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO EL CASO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ

En primer lugar quisiera agradecer la invitación por parte de la Fundación Academia Europea de Yuste y la Universidad de Extremadura para exponer la experiencia de nuestra Asociación en materia de cooperación entre regiones de frontera, así como la mía propia desde los tiempos en que la Unión Europea era poco más que un club económico de estados con algunas buenas ideas hasta ahora en que se ha convertido en una compleja estructura, llena de desafíos y de fuerzas a la contra, pero que no deja de constituir la mayor experiencia de gobierno supranacional de la Historia de la Humanidad. Quería también dejar constancia, a la vista de los oradores que me han precedido en la palabra, de mi admiración por esta generación que ahora se nos jubila que es la que pilotó enormes transformaciones en nuestro país, incluido el acceso a las Comunidades Europeas. Nunca les agradeceremos lo suficiente su trabajo, al igual que nunca lo haremos con la generación anterior, la que aguantó la posguerra contra viento y marea, dentro y fuera de España, y que, con sus esfuerzos y privaciones, es la generación que decidió invertir casi exclusivamente en la siguiente, y así nos facilitó estudiar, aprender algunos idiomas extranjeros e incluso viajar algo para conocer las democracias euro-

peas, sus movimientos asociativos y todas las políticas que se estaban gestando más allá de los Pirineos. Lo primero que nos llamaba la atención en aquella Europa que mirábamos con los ojos como platos era que no se perdía de vista la historia reciente de Europa, pero en lugar de sensaciones de vendetta había mucha más voluntad de cooperación. Una voluntad que sigue estando vigente, pero contra la que operan intereses muy diversos (y poderosos).

Ya entonces se percibía cómo se iban difuminando las fronteras, que en la Península Ibérica seguían estando muy presentes. Esa “evanescencia” de las fronteras se resume muy bien en la ciudad de Berlín, donde tenemos nuestra base y donde, a finales de 1989, se terminó con una de las fronteras más conocidas, más icónicas, la que separaba a Berlín Occidental del Oriental, como un breve resumen del Telón de Acero que dividió a Europa durante más de cuatro décadas.

El proyecto europeo nos ha permitido durante muchos años dotarnos de las necesarias infraestructuras y servicios para mejorar la vida de los ciudadanos, organizar la producción agropecuaria e industrial europea, o avanzar hacia el Mercado Úni-

co, que aún está por ver en este Mercado Común con 28 ministerios de hacienda y 28 bancos nacionales que difícilmente se ponen de acuerdo de verdad y no pueden sobreponerse juntos a operaciones especulativas que pueden haber sido urdidas en sombríos despachos de la City, en ciertos consejos de administración de Manhattan, o en algún garito de Shanghai, o en todos estos sitios a la vez. La incapacidad para tener una Política Exterior Común también pone muy a menudo en entredicho el proyecto europeo entre la opinión pública. Y tampoco hemos sido capaces de resolver muchos de los problemas, incluso absurdos, a los que se tienen que enfrentar de forma cotidiana los ciudadanos que viven en las fronteras (que, de hecho, son más de un tercio de la población europea).

Hoy se enfrenta este proyecto europeo a múltiples desafíos. Hemos dejado hace ya bastante tiempo de ser el centro del mundo y cada vez nos invade una sensación de mayor insignificancia. Potencias emergentes presentan cifras que nos vaporean, aunque aún no alcanzan las cuotas de igualdad, protección, corrección de desigualdades, democracia, etc., que tenemos en la mayor parte de los países de la UE. Quizás tarden mucho en conseguirlo, e incluso en nuestro continente se nos lanzan serias advertencias de que esos modelos de bienestar no son viables. Pero lo fueron durante mucho tiempo, y tras muchos esfuerzos, lucha y sufrimiento por parte del movimiento obrero y la ciudadanía europea organizada. También se nos insiste machaconamente en que Europa no es autosuficiente en materias primas y tiene una enorme dependencia energética, sin embargo, dispone de una gran cantidad de talento, y tiene una historia de logros sociales que no puede despreciarse sin más.

Pero lo que realmente quisiera compartir en este espacio es la pequeña historia de la cooperación transfronteriza europea

durante algo más de medio siglo, que ha constituido una larga serie de pequeños éxitos que nos han permitido consolidar muchas brechas en este hercúleo proceso de ingeniería política, administrativa, económica y social. Europa no sólo se caracteriza por su diversidad cultural e histórica, en muchas ocasiones compartida, sino también por sus numerosas fronteras. Este mosaico de paisajes históricos surge en la Edad Media y se ha desarrollado durante los siglos XIX y XX en la estructura característica de los Estados europeos. La mayoría de estos Estados siguen existiendo hoy en día, habiendo tenido cada uno su propia evolución individual. De hecho, muy pocos Estados han experimentado unas fronteras tan perdurables como la frontera terrestre entre España y Portugal, la más antigua de Europa, que ha permanecido estable durante tres cuartos de milenio. No obstante, muchas otras fronteras se han movido, y mucho, tal y como puede observarse en una interesante animación disponible en YouTube sobre los últimos mil años de fronteras en Europa.

Las fronteras establecidas entre los estados europeos durante los últimos tres siglos —en las Repúblicas Bálticas y en los Balcanes hace pocos años— discurren con frecuencia dividiendo regiones con identidad propia y grupos étnicos homogéneos. Se crearon así fronteras artificiales donde el miedo a la agresión militar contribuyó al desdoblamiento de extensas zonas fronterizas. La actividad económica, el comercio y la población tendían a desplazarse desde las zonas fronterizas a los centros de los Estados. Las rutas de transporte solían seguir rutas paralelas a las fronteras, sobre todo por razones militares. En algunas áreas fronterizas donde había riquezas en el subsuelo (carbón, minerales,...) se desarrolló una industria significativa y, con ella, importantes y prósperos asentamientos, lo que fue causa de codicia entre vecinos, resentimientos y guerras. Al margen de esas

excepciones, los paisajes fronterizos de Europa evolucionaron como áreas periféricas, estructuralmente débiles y con comunicaciones limitadas. Las fronteras naturales como los ríos, lagos, mares y montañas agravaron estas “barreras fronterizas”. Las ideologías políticas y las ambiciones de los bloques militares acabaron convirtiendo algunas de estas fronteras entre estados en fronteras “selladas” a partir de 1945 (Telón de Acero).

Las diferencias políticas a ambos lados de las fronteras, especialmente en los ámbitos de la administración, la fiscalidad, la economía, la cultura o los asuntos sociales, exacerbaban esta situación, convirtiendo las fronteras estatales en auténticas y perceptibles barreras entre naciones. La población de las regiones fronterizas, que es la que más ha sufrido las consecuencias de los conflictos históricos, desarrolló temores y animosidades mutuas. Estas condiciones, entorpecieron la disposición para la cooperación y dificultaron los contactos.

Sin embargo, en la UE, en sus países vecinos y, más recientemente, en otros continentes como África o América Latina, se están superando muchas de estas barreras históricas mediante la cooperación transfronteriza (CTF). La CTF tiene una larga tradición en muchos lugares de Europa. Sin embargo, en algunos países de Europa Occidental, tales como España, Portugal o Grecia, la CTF fue posible en los años ochenta gracias a unos trascendentales cambios políticos, el establecimiento de sistemas democráticos y la adhesión a las Comunidades Europeas. Un proceso similar se desarrolló en los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) desde 1989 hasta su ingreso en la UE y así sigue siendo en la actualidad (2015).

Poco después de la II Guerra Mundial, en los años cincuenta, representantes de muchas áreas fronterizas se reunieron

para discutir sobre el desmantelamiento de barreras y las posibilidades que la CTF podía abrir para estos territorios. Esta iniciativa fue motivada principalmente por el deseo de mejorar las condiciones de vida, garantizar una paz duradera y, además, erradicar las barreras, restricciones y cualesquiera otros factores que contribuyeran a la separación de los pueblos en las zonas fronterizas. Esto incluía también barreras naturales que eran salvadas mediante la construcción de puentes y túneles.

Durante el proceso de desarrollo que siguió a la posguerra europea, los habitantes de algunas áreas fronterizas (sobre todo entre Alemania y Francia, los Países Bajos y Suiza, o en los países escandinavos) comprendieron que si deseaban vivir como en las regiones más centrales de sus países, tenían que mitigar o eliminar completamente los efectos negativos de la frontera. Debe señalarse aquí la dificultad que supuso en aquellos días la superación de barreras psicológicas, todos aquellos prejuicios entre europeos anclados en siglos de confrontación —lo que ha hecho que las fronteras europeas se definan como las “Cicatrices de la Historia”—, aunque poco a poco iba calando la conciencia de que había que superar todos estos obstáculos si queríamos construir una auténtica ciudadanía europea. Además, pronto se vieron obligados a reconocer que la ausencia de competencias legales y administrativas limitaba enormemente sus posibilidades. En consecuencia, se comenzó la constitución de asociaciones comunales y regionales a ambos lados de la frontera, siguiendo los distintos derechos nacionales, dedicadas a asuntos de interés común y que aspiraban a mejorar la CTF. Las razones que esgrimen algunos gobiernos latinoamericanos para no poder constituir entidades transfronterizas en la actualidad son muy similares a las que se aducían entonces en Europa: la ausencia de un marco legal supranacional que permita la constitución formal de este tipo de

estructuras. El caso más avanzado en Sudamérica sería la Comunidad Andina, cuyo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores ha producido varias decisiones, entre las que destaca la Decisión 501, de 22 de junio de 2001, sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). En Centroamérica el ejemplo más destacado sería el Trifinio, región de integración trinacional entre Guatemala, Honduras y El Salvador.

Pero volvamos a nuestra vieja Europa. A menudo, estas asociaciones nacionales se unieron en una asociación “paraguas” transfronteriza, generalmente una euro-región o estructura similar, la primera de las cuales —EUREGIO, con sede en Gronau (Wesfalia)— se constituyó en 1958. A partir de 1960 se comenzó a practicar en todos los ámbitos políticos y administrativos una política encaminada a eliminar o reducir las barreras fronterizas y a mejorar la situación económica y socio cultural de los pueblos que viven en estas áreas. Muy

pronto se verificó que la población de las regiones fronterizas esperaba soluciones de las regiones fronterizas y transfronterizas a problemas que eran responsabilidad fundamental de los gobiernos nacionales, como por ejemplo en las siguientes áreas:

- Administración y planificación pública, distintas estructuras administrativas, organización y metodología de la planificación;
- Sistema tributario, seguridad social y pensiones, formación y educación, competencia, tráfico y servicios para los desplazamientos al puesto de trabajo;
- Enseñanza de idiomas y reconocimiento de titulaciones;
- Construcción de carreteras, servicios públicos, infraestructuras y medio ambiente.



Los problemas transfronterizos en estas áreas solían dar lugar a inversiones mal planteadas a ambos lados de la frontera y numerosos “absurdos cotidianos”. Por todo ello, desde principios de los años setenta las regiones fronterizas comenzaron a reivindicar sus políticas con cierto éxito gracias a la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), fundada en 1971 en el Castillo de Anholt (Westfalia) como Conferencia Permanente de Regiones Fronterizas Europeas. La ARFE estableció unos sólidos vínculos con el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, la Comisión y los gobiernos nacionales, convirtiéndose esta red europea de regiones fronterizas y transfronterizas en una poderosa fuerza de desarrollo para la CTF en todas las fronteras europeas, promoviendo la intensificación de la integración europea mediante el desarrollo de programas de cooperación en todas las regiones fronterizas de Europa.

Las regiones se convierten en auténticos motores de la CTF durante los años ochenta y, a finales de éstos, el lanzamiento del Mercado Único Europeo en la UE y los desarrollos democráticos en Europa Central y Oriental abrieron aún más las fronteras nacionales. Se establecieron numerosas regiones fronterizas y transfronterizas de nuevo cuño, muchas de las cuales se asociaron a la ARFE. Al mismo tiempo, surgían otras oportunidades de cooperación como los proyectos de conexión permanente (puentes y túneles) entre Francia y Gran Bretaña, o entre Dinamarca y Suecia. La apertura de las fronteras y el trazado de otras nuevas fijaron la atención en los problemas fronterizos que aún persistían. Se hizo evidente que el objetivo de la integración europea precisaba de una política específica a favor de las regiones fronterizas que superara los problemas que seguían obstaculizando la integración.

Los instrumentos ya experimentados por la política regional de la UE se mostraban como una solución, en un primer momento, para Europa meridional y occidental: una asistencia regional específica para áreas fronterizas basada desde 1989/1990 en “estrategias o planes de desarrollo transfronterizo” y sus correspondientes “Programas Operativos”, dentro de una gran Iniciativa Comunitaria conocida como Interreg, que cumple 25 años en 2015. Las administraciones regionales y locales de las regiones fronterizas respondieron rápidamente a estas favorables condiciones. Se constituyeron “regiones transfronterizas” (estructuras TF regionales) allí donde no existían. Así, en todas las fronteras internas y en la práctica totalidad de las fronteras externas de la UE emergieron asociaciones regionales y comunales a ambos lados de la frontera siguiendo el modelo de las eurorregiones o estructuras similares, e incluso bajo la forma de estructuras transfronterizas, que trabajaban con objetivos y estrategias a largo plazo. Con el fin de resolver los problemas legales transfronterizos, el Consejo de Europa desarrolló y promovió en los años ochenta distintos acuerdos y modelos. La UE también buscó la armonización de numerosas áreas del Derecho, y los gobiernos nacionales apoyaron estos desarrollos mediante la aplicación de tratados en el marco del “Convenio Marco de Madrid” de 1980, que es como se conoce al Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades y Autoridades Territoriales del Consejo de Europa, y también mediante fórmulas legales especiales. Debe indicarse que el Convenio Marco de Madrid ha recibido tres Protocolos Adicionales en 1995, 1998 y 2009.

En 1989 nace y en 1990 se pone en marcha la Iniciativa INTERREG, la base normativa y financiera sobre la que se ha afianzado un proceso que nadie duda en

calificar como el gran éxito de la Cohesión Europea. Como se ha indicado anteriormente, INTERREG acaba de cumplir 25 años y está dirigido a estimular la cooperación entre regiones europeas. Está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), uno de los Fondos Estructurales, y las aportaciones de los Estados miembros. En el momento de preparar esta intervención está finalizando Interreg IV (Objetivo de Cooperación Territorial Europea [CTE] 2007-2013), y comienza Interreg V (Cooperación Territorial Europea 2014-2020). Hay que tener en cuenta que estos programas terminan unos dos años después de su finalización oficial (con lo que buena parte de los nuevos programas también comienzan con ese retraso).

Durante el periodo del Objetivo de CTE se ha desarrollado y consolidado un instrumento legal para la cooperación territorial, en especial la transfronteriza y la interregional: las Agrupaciones Territoriales de Cooperación Territorial (AECTs), cuyo reglamento se aprobó en 2006 y posteriormente fue revisado y modificado en 2013. En la actualidad se discuten nuevas posibilidades para las AECTs, e incluso la idoneidad (o no) de establecer nuevos instrumentos que permitan dar respuesta a la diversidad y complejidad de nuevas necesidades que afronta la CTF en Europa.

Esta experiencia europea ha trascendido todas las fronteras: las interiores, en especial las del Espacio Schengen, pero también las exteriores y más allá. Durante la segunda mitad de los años ochenta, varios procesos en los países de Europa Central y Oriental (legalización del sindicato Solidaridad en Polonia, el Picnic Paneuropeo cerca de Sopron, la creación de la República de Hungría, la caída del Muro de Berlín, la Revolución de Terciopelo, etc.) dieron lugar a su apertura, la consolidación de la democracia y su acercamiento a Europa Occidental. En los noventa, el conflicto de

los Balcanes puso a prueba la capacidad de resolución de la UE y de la comunidad internacional. En el cambio de Milenio, la cooperación mediterránea estaba cada vez más presente en la agenda europea, pero quince años después esta área sigue siendo un desafío para la UE, con miles de inmigrantes llegando en circunstancias lamentables. Mientras, la UE ha doblado su número de Estados miembros. La inestabilidad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Ucrania ponen aún más a prueba la cooperación en la actualidad.

Por otra parte, en África y en América Latina se discute intensamente sobre la posibilidad de establecer instrumentos similares que permitan la constitución de estructuras de CTF que respondan a las necesidades específicas de estos territorios. Sus circunstancias son muy distintas de las europeas, a pesar de que a todos ellos les una la necesidad de superar los efectos de la frontera, una historia de marginación y discriminación, así como la obligación de dar respuestas concretas a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de estos territorios de tener acceso, al menos, a las mismas condiciones de vida que el resto de sus compatriotas, en especial aquellos que habitan regiones más “centrales”.

La UE ha diseñado varios instrumentos para el apoyo político y financiero que han supuesto un importante incentivo para la consolidación de los procesos en Europa Oriental, el Mediterráneo o los Balcanes, y avanza en su cooperación territorial con América Latina. Con África también, aunque con altibajos y de forma poco sistemática. En el caso de los países de la adhesión a las Comunidades Europeas y en las fronteras exteriores de la UE se han empleado varios programas (PHARE, TACIS, Vecindad y Pre-Adhesión), hasta llegar a la Política Europea de Buena Vecindad, la Asociación Oriental o el Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo. La partici-

pación de las Autoridades Locales y Regionales (ALRs) en estos instrumentos no ha hecho más que crecer hasta hoy, cuando se dan cada vez más oportunidades para que las ALRs puedan cooperar con sus vecinos a través de las fronteras (CTF), con sus pares en otros países (interregional) o en el marco de iniciativas transnacionales. Otros campos de apoyo europeo han abierto progresivamente sus procedimientos a las administraciones públicas subnacionales, sus redes y las estructuras y agencias de cooperación, así como a otros actores: universidades, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En Europa Central y Oriental las aproximaciones a la CTF fueron surgiendo tras la apertura de fronteras en 1989-1990, de una forma vacilante y exigiendo una preparación muy cuidadosa y prudente. Fue precisamente en estas fronteras que estuvieron tan cerradas durante largos años donde se vio la necesidad de cooperar sobre una base transfronteriza orientada a todos los aspectos de la vida de las personas, comunidades y regiones. El objetivo era compensar las desigualdades geográficas de las áreas fronterizas y las tremendas disparidades en cuanto a ingresos e infraestructuras, etc., especialmente a lo largo de las fronteras externas de la UE, aunque también entre los países candidatos. Los pueblos de ambos lados de estas fronteras tuvieron que desarrollar al mismo tiempo una conciencia histórica común y una perspectiva y modo de vida más europeos. Gran número de áreas fronterizas donde se encuentran establecidas minorías presentan problemas añadidos, requiriendo un planteamiento particularmente cuidadoso.

Muchas de estas regiones fronterizas desarrollaron muy pronto eurorregiones o estructuras similares en casi todos los países de Europa Central y Oriental. En ellas se llevaron a cabo iniciativas y acciones pi-

loto de carácter transfronterizo. Las actividades se financiaron gracias a los citados programas de CTF en el marco de la ayuda de la UE a los países de Europa Central y Oriental. Estas regiones fronterizas aprendieron muy rápidamente de la experiencia de la CTF en la UE y, de igual manera, fueron desarrollando su cooperación con las zonas vecinas en todos los ámbitos de la vida a nivel local, regional y nacional hasta su ingreso en la UE —en 1990, la República Federal Alemana “reingresa” en la Comunidad Europea como Alemania unificada; en 2004 lo hacen las ex repúblicas soviéticas de Estonia, Letonia y Lituania, los cuatro estados ex satélites de la URSS: Polonia, Hungría y Checoslovaquia (ya dividida en la República Checa y Eslovaquia), la antigua república yugoslava de Eslovenia y los dos estados isleños mediterráneos de Chipre y Malta; en 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumanía; y en 2013 se produjo la incorporación de Croacia—. Aquellos procesos de CTF permitieron ganar una experiencia que fue muy útil para los procesos de adhesión de sus países, ya que muchos de los expertos formados en estos años pasaron a formar parte de los equipos negociadores de sus gobiernos nacionales con la UE, y luego quedaron incorporados a los departamentos gubernamentales encargados de las relaciones con las instituciones europeas. Una vez efectuada la adhesión a la Unión, estas fronteras elaboraron sus programas operativos y se incorporaron al procedimiento normalizado de cooperación territorial en el marco de Interreg. Según se incorporaban estos países, las anteriores fronteras exteriores de la UE se convertían en interiores, y aparecían nuevas fronteras exteriores. En ese momento se definen la Política de Vecindad (ENP) y el Instrumento de Pre-Adhesión (IPA) para la cooperación con países de Europa del Este hasta el Cáucaso, el Mediterráneo y los Balcanes. Estos instrumentos incorporan numerosos programas de CTF.

La Política Europea de Buena Vecindad (ENP son sus siglas en inglés) fue diseñada para compartir los beneficios de la ampliación de 2004 con los nuevos países vecinos de la UE. También aspiraba a prevenir la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos. Estos vecinos forman un anillo de países que caminan hacia una mayor integración sin que necesariamente tengan que ser miembros de pleno derecho. Se trata de todos los países ribereños mediterráneos en África y Próximo Oriente, así como los miembros europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en el Cáucaso y Europa Oriental, a excepción de la Federación Rusa y Kazajistán. Rusia ha insistido siempre en la creación de cuatro Espacios Comunes UE-Rusia en lugar de participar en la ENP, manteniendo un tortuoso proceso bilateral con la UE.

Con ayuda de los programas MEDA, la CTF también se fomentó en el espacio mediterráneo con los países vecinos de la UE. El Partenariado Euro-mediterráneo o “Proceso de Barcelona” es un amplio marco de relaciones políticas, económicas y sociales entre los estados miembros de la UE y los países del sur del Mediterráneo. Se inició el 27-28 de noviembre de 1995 en una Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores en la capital catalana. Además de los 28 miembros de la UE participan el resto de socios mediterráneos con la excepción de Libia. A partir del establecimiento del Instrumento Europeo de Buena Vecindad y Partenariado (o Asociación) en 2007 (ENPI en sus siglas en inglés), el Partenariado Euro-Mediterráneo forma parte de la Política Europea de Buena Vecindad. Los Acuerdos de Asociación firmados con los estados mediterráneos aspiran a establecer un área euro-mediterránea de libre comercio. En julio de 2008, tras el fallido intento de crear una Unión Mediterránea autónoma, se relanzó el Proceso de Barcelona con el nombre de “Unión por el Mediterráneo”, de la

que forman parte 43 países de Europa y la cuenca mediterránea: los 28 Estados miembros de la UE y 15 socios mediterráneos de África del Norte, Próximo Oriente y los Balcanes. Su objetivo principal es promover la estabilidad y la prosperidad en toda la región del Mediterráneo. La Unión por el Mediterráneo es actualmente la rama sur de la Política de Buena Vecindad, mientras que la rama este es el Partenariado Oriental (Eastern Partnership).

A la vista de todas estas experiencias, se puede concluir que las principales razones para la CTF son:

- propiciar que el concepto de frontera como línea de separación se transforme en lugar de encuentro entre vecinos;
- superar mutuos rencores y prejuicios entre los pueblos de las regiones fronterizas, que operan como resultado de la herencia histórica (cicatrices);
- ampliar la democracia y la capacidad de actuación de las administraciones regionales y locales;
- superar la condición periférica nacional y el aislamiento;
- promover el crecimiento y el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida;
- conseguir una integración rápida en la UE (o en el proceso de integración que se trate).

El modelo de organización transfronteriza tradicional en Europa es la EUROREGIÓN, cuyas características organizativas de carácter general son las siguientes:

- Unión de entidades locales y regionales a ambos lados de una frontera, con funciones operativas en algunas ocasio-

nes, incluyendo en otras una asamblea de miembros;

- organización transfronteriza con una secretaría permanente, personal administrativo y especializado, y medios financieros propios;

- puede adoptar la forma de una asociación de mancomunidades nacionales (con arreglo al derecho privado) o de fundaciones a ambos lados de la frontera (basadas generalmente en el derecho público vigente en cada lado);

- cuando se basan en derecho público, se apoyan en tratados internacionales que también regulan las condiciones de asociación de las administraciones participantes.

Su método de trabajo se basa fundamentalmente en:

- la cooperación para el desarrollo orientada estratégicamente, que va más allá de meras medidas dirigidas a resolver cuestiones individuales;

- su esencia transfronteriza, y no unilateral, como región fronteriza nacional;

- no ser un nuevo nivel administrativo;

- dotar de una plataforma para todas las relaciones transfronterizas: entre ciudadanos y políticos, instituciones, agentes económicos, sociales y culturales, etc.;

- ser una plataforma de equilibrio entre las diferentes estructuras y competencias a ambos lados de la frontera, también en los aspectos psicológicos;

- que haya cooperación tanto vertical (europea, estatal, nacional y local) a ambos lados de la frontera, como horizontal, a través de la misma;

- la puesta en marcha de decisiones transfronterizas tomadas desde el ámbito nacional y de acuerdo a procedimientos aplicables a ambos lados de la frontera (evitando conflictos estructurales y de competencias);

- la participación transfronteriza de ciudadanos, instituciones, empresas y agentes sociales en los programas, proyectos y en los procesos de toma de decisiones;

- su capacidad de iniciativa y la utilización de recursos propios como condición previa para la concesión de ayudas y el apoyo a terceras partes.

En cuanto a los contenidos de la cooperación transfronteriza, deben incluir necesariamente:

- la definición de ámbitos de trabajo en función de intereses comunes identificados (por ejemplo: infraestructuras, economía, integración cultural, sanidad, etc.);

- una cooperación en todos los aspectos de la vida: vivienda, trabajo, tiempo libre, cultura, etc.;

- la cooperación socio cultural al mismo nivel que la cooperación económica y en infraestructuras;

- la ejecución de tratados, convenios y acuerdos firmados entre estados a nivel europeo para conseguir la práctica transfronteriza;

- el asesoramiento, la ayuda y la coordinación de la CTF, en particular en los siguientes ámbitos:

- desarrollo económico regional
- transportes y telecomunicaciones
- ordenación del territorio
- protección del medio ambiente, incluyendo el manejo de residuos

- integración cultural
- juventud y deportes
- salud
- energía
- turismo, ocio y tiempo libre
- agricultura y desarrollo rural
- innovación y transferencia tecnológica
- educación
- cooperación social
- servicios de emergencia y prevención de desastres
- protección civil y seguridad ciudadana

Como hemos visto, a partir de las crecientes iniciativas de CTF en los años sesenta y setenta, la consolidación de la red en el marco de la ARFE, el intercambio de experiencias, el mutuo aprendizaje y, sobre todo, la labor ante las instituciones (europeas y nacionales) que culminó con la incorporación de la CTF como elemento principal de la cooperación territorial europea (Interreg y otras iniciativas), permitió el desarrollo de un modelo muy especial de cooperación entre regiones que fue transformando el propio proceso de integración europea. Al mismo tiempo, desde finales de los ochenta y principios de los noventa se desarrollaron una serie de procesos muy importantes para la CTF en Europa que todavía hoy continúan:

- El continuo desmantelamiento de las fronteras internas de la UE desde el 1º de enero de 1993. Esto vino acompañado de un desplazamiento de las fronteras entre los Estados miembros hacia las fronteras externas de la UE con otros países. Dicho proceso ganó en importancia con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, y sobre todo con la enorme ampliación de 2004 y la posterior ampliación del Espacio de Schengen.

- Los esfuerzos para establecer contactos más allá de las nuevas fronteras exteriores de la UE, con el fin de facilitar los

intercambios intelectuales, políticos y económicos con terceros países, como Suiza o Noruega, los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) en la década de los noventa, y los países de la Política de Buena Vecindad y Pre-Adhesión en el Partenariado Oriental, el Mediterráneo y los Balcanes ya en este siglo XXI.

- El hecho de que, con la progresiva adhesión de nuevos socios a la UE, las antiguas fronteras externas de la Unión se convirtieran en internas, al igual que las fronteras entre los PECO, y se establecieron nuevas fronteras externas de la UE, con la Federación Rusa, Ucrania o Moldavia.

Todos estos procesos han tenido un efecto directo sobre las regiones fronterizas internas y externas de Europa, ya que han supuesto una considerable extensión geográfica y la consiguiente intensificación de la cooperación transfronteriza. La UE se extiende sobre más de cuatro millones de km², y ya supera ampliamente los 500 millones de habitantes, más de la tercera parte de los cuales reside en regiones fronterizas.

Tradicionalmente, la cooperación tenía lugar mediante comisiones intergubernamentales, en especial las comisiones de ordenación del territorio. En algunas ocasiones comenzó por implicar a los niveles regional y local mediante la constitución de Euroregiones o “asociaciones” con una estructura similar. Estas euroregiones se pueden organizar con o sin el concurso de acuerdos internacionales de carácter formal. Estas tendencias dieron lugar a nuevos desafíos que fueron construyendo una “filosofía” de la CTF a lo largo de más de cincuenta años de experiencia:

- La CTF, si quiere ser efectiva y duradera, debe ser amplia, abierta, y desarrollarse conjuntamente desde el principio:

- todos los aspectos de la vida cotidiana de las regiones fronterizas han de estar incluidos: cultura, trabajo, tiempo libre, asuntos sociales, sanidad, economía, vivienda, etc.;

- debe realizarse diaria y regularmente y los socios de todos los campos y de ambos lados de la frontera han de estar implicados desde el principio;

- las actividades de CTF deben llevarse a cabo a todos los niveles, es decir, nacional, regional y local.

Este concepto de CTF implica la necesidad de cooperar en todos los ámbitos, y establecer procedimientos de coordinación entre ellos. De no ser así, se producen inevitablemente conflictos de competencias a causa de estructuras administrativas diferentes y a veces (en principio) incompatibles a ambos lados de la frontera (asimetrías). Este tipo de CTF más "intensiva" se ha practicado con éxito durante varias décadas en muchas regiones fronterizas europeas.

La CTF no consiste, pues, en que las regiones fronterizas elaboren independientemente sus programas, prioridades o proyectos y sólo después contacten a sus socios del otro lado de la frontera. No es suficiente con la simple comparación y coordinación de planes nacionales, o con añadir algunas propuestas de proyectos, y denominar a esto un "programa o proyecto transfronterizo". Por otra parte, la CTF no debe iniciarse precisamente porque haya disponibilidad de programas de financiación externa, aunque es comprensible que esto suponga un importante incentivo para la cooperación. Debe indicarse aquí que la CTF fue inicialmente la única forma de cooperación territorial identificada, sistematizada y ampliamente difundida. Tras una evolución inicial en la búsqueda de la diversificación de las intervenciones, cana-

lizar la necesaria participación de las prioridades nacionales e insistir en la constitución de redes y meta-redes de regiones con propósitos generales o concretos, se ha llegado a distinguir claramente entre distintos tipos de cooperación territorial a través de las fronteras nacionales: transfronteriza, interregional y transnacional.

Sí que es importante que estas estructuras dispongan de una estrategia común que permita afrontar un programa de CTF a largo plazo con el concurso de todos los interesados. El partenariado y la subsidiariedad son particularmente importantes en el proceso de elaboración y puesta en marcha de los "conceptos" o estrategias transfronterizas con el fin de crear el marco estratégico y las perspectivas para una cooperación sostenida a largo plazo. Estos conceptos y estrategias comunes, tienen en consideración los planes y programas nacionales y europeos. Asimismo, crean las condiciones necesarias para superar la reflexión en solitario desde un lado de la frontera y para construir una perspectiva común de desarrollo regional transfronterizo. Esta perspectiva permite a los interlocutores identificar, en un principio, las oportunidades y problemas comunes atribuibles al efecto negativo de la frontera y, posteriormente, el potencial de desarrollo común. Los conceptos transfronterizos se basan generalmente en un análisis DAFO, o sea, de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la región fronteriza, con el fin de identificar sobre todo los objetivos y prioridades, para así poder intensificar las fuerzas existentes y reducir las debilidades. Este análisis conduce inevitablemente al desarrollo de programas con prioridades y campos de actividad más específicos desde los puntos de vista cualitativo, financiero y temporal. Los Programas Operativos a medio plazo, que actualmente cubren un periodo de siete años, incluyen, además de los campos de activi-

dad, medidas concretas para la CTF, que posteriormente se traducen en proyectos.

Con todo ello, hoy disponemos de decenas de programas transfronterizos en las fronteras interiores y exteriores de la UE, y todos juntos desarrollan una enorme labor de integración en la vida cotidiana de los ciudadanos fronterizos lo cual, probablemente, constituye uno de los aspectos más exitosos del proceso de construcción europea.

Referencias (en orden cronológico):

- Consejo de Europa Conferencia europea de regiones fronterizas – La cooperación de las regiones fronterizas europeas, (Informe Viktor von Malchus), AS/COLL. (72)1 Estrasburgo 1972
- Consejo de Europa. Sobre la cooperación entre comunidades locales de áreas fronterizas, Resolución (74)8 adoptada el 27.02.1974.
- Consejo de Europa: Convenio marco de cooperación transfronteriza entre comunidades o administraciones territoriales, Madrid, 21 de mayo de 1980
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas. Gronau, 1981, reedición 1995.
- Asiwaju, Anthony Ijaola Artificial Boundaries / Les frontières artificielles, Civiletis International, Nueva York, 1990
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.): Die EU-Initiative INTERREG und zukünftige Entwicklungen, Gronau 1992.
- Ricq, Charles et alii Les régions frontalières et l'intégration européenne. Livre blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe. Centre d'Observation Européen des Régions (CŒUR) Diputación General de Aragón, Asamblea de las Regiones de Europa. Zaragoza, febrero de 1992.
- Ahrens, K.: Freundschaft über Grenzen, Contribuciones, Biblioteca de la "Riviste di Studi Politici Internazionali", Vol. II., pp. 5-12, Florencia 1994
- Consejo de Europa, Primer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 9 de noviembre de 1995.
- Consejo de Europa Conferencia europea de regiones fronterizas – La cooperación de las regiones fronterizas europeas, (Informe Viktor von Malchus), AS/COLL. (72)1 Estrasburgo 1972
- Consejo de Europa. Sobre la cooperación entre comunidades locales de áreas fronterizas, Resolución (74)8 adoptada el 27.02.1974.
- Consejo de Europa: Convenio marco de cooperación transfronteriza entre comunidades o administraciones territoriales, Madrid, 21 de mayo de 1980
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas. Gronau, 1981, reedición 1995.
- Asiwaju, Anthony Ijaola Artificial Boundaries / Les frontières artificielles, Civiletis International, Nueva York, 1990
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.): Die EU-Initiative INTERREG und zukünftige Entwicklungen, Gronau 1992.
- Ricq, Charles et alii Les régions frontalières et l'intégration européenne. Livre blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe. Centre d'Observation Européen des Régions (CŒUR) Diputación General de Aragón, Asamblea de las Regiones de Europa. Zaragoza, febrero de 1992.
- Ahrens, K.: Freundschaft über Grenzen, Contribuciones, Biblioteca de la "Riviste di Studi Politici Internazionali", Vol. II., pp. 5-12, Florencia 1994
- Consejo de Europa, Primer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 9 de noviembre de 1995.
- Consejo de Europa, Segundo Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 5 de mayo de 1998. Texto en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/169.htm> ...y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/169.htm>
- Roch, L.; Scott, J.; Ziegler, A. Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln, hrsg. vom Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., IÖR-Schriften 24, Dresden 1998.
- Casteigts, M, (Hrsg.): Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa, Baden-Baden 1999.
- Association of European Border Regions (Ed.): Final Report – LACE-TAP First PHASE (1996-1999) – Technical Assistance and Promotion of Cross-Border Cooperation – Related to the Community Initiative INTERREG IIA, Gronau 1999.
- Comisión Europea– Comité de Desarrollo Espacial (Edic.): PEOT – Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, Luxemburgo 1999
- Gabbe, Jens y Martinos, Haris Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza, 3ª ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Gronau, 1995, 1997, 2000
- Gabbe, Jens y Martinos, Haris Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza, 1ª ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Gronau, 1995
- Gabbe, J. y Martinos, H. (et al) Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza, 2a ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Gronau, 1997
- Martinos, H./Gabbe, J.: Vade Mecum – Grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union, Gronau 1997
- Association of European Border Regions (ARFE) – European Commission LACE INFO SHEETS on Cross-Border Cooperation, Issue 1-12, 1997/2000
- Association of European Border Regions (ARFE) – European Commission LACE-Magazine, No. 1-5 (1997/1998-2000)

- Ricq, Charles Handbook of transfrontier co-operation. Local and Regional Democracy Series, Transfrontier Cooperation 1, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006
- Caramelo, Sérgio União Europeia, Fronteira e Território, Ed. Campo Das Letras (Oporto) y Centro do Estudos Ibéricos (CEI) (Guarda), 2007
- Foucher, Michel, L'Obsession des Frontières, Perrin, 2007
- Gabbe, Jens y von Malchus, Viktor Frhr. Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives. Nomos, Baden-Baden, 2008
- Consejo de Europa Tercer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 16 de noviembre de 2009. Texto en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>
...y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>
- Diener, Alexander C. y Hagen, Joshua Borderlines and borderlands. Political oddities at the edge of the nation-state. Row Littlefield Publishers Inc., Lanham MD, 2010
- Lambertz, K.H. Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa. Berichte und Dokumente des Europarates sowie Reden zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4. Dike Verlag Zürich/St. Gallen, Nomos Verlag Baden-Baden, 2010
- Beck, J. / Larat, F. (Ed./Dir.) Transnationale Verwaltungskulturen in Europa. Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 10. Dike Verlag Zürich/St. Gallen, Nomos Verlag Baden-Baden, 2015
- Wassenberg, Birte; Reitel, Bernard Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective. Editado por la Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, Luxemburgo, 2015





PARTE III

DIVERSIDAD POLÍTICA FRENTE A LOS RETOS DEL PRESENTE



**EL RETO DE LA COMUNICACIÓN SOBRE
LA UE Y LA CREACIÓN DE LA OPINIÓN
PÚBLICA EUROPEA**

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.



LA DEMOCRACIA EN EUROPA

ENRIQUE SERBETO

Una de las razones por las que resulta tan difícil explicar porqué es necesaria la existencia de Unión Europea es que sus beneficios solo se aprecian cuando desaparecen. Es como la calefacción central del edificio, que solo se piensa en ella cuando llega el recibo, pero el resto del tiempo da uno por hecho que cuando hace frío en la calle es natural estar estupendamente en el interior de tu casa. Si faltase ese complemento energético, la vida sería penosa en invierno y seguramente la convivencia con nuestros vecinos también. La UE ha conseguido ya un logro histórico al haber cimentado uno de los periodos más largos de paz en Europa. Más de medio siglo de paz, libertad y prosperidad que todos damos por garantizadas como si fuera natural, cuando basta con mirar a nuestro alrededor para darnos cuenta del inmenso beneficio que eso supone. Solo por eso podemos celebrar su existencia.

Sin embargo, en los últimos años, a medida que avanza el campo de acción donde se extienden sus competencias, a medida que su capacidad de tomar decisiones aumenta, los ciudadanos contestan instintivamente lo que perciben como un poder intrusivo, en cierto modo intolerante, y, sobre todo, carente de control democrático. En efecto, la fórmula con la que se ha construido el andamiaje institucional euro-

peo ha dado como resultado que a pesar de que para ser miembro de la UE se exige ser un país manifiestamente democrático, las instituciones europeas se perciben como una imposición carente de contrapesos democráticos. La democracia es esencialmente un sistema que sirve para controlar a quien toma las decisiones que afectan a nuestra vida diaria. Por supuesto, la existencia de una autoridad es necesaria para mantener el orden y la estabilidad, pero a los ciudadanos les gusta tener la certeza de que si esa autoridad es ineficiente, traiciona nuestros intereses o abusa del poder que se le ha otorgado, pueden cambiarla en las próximas elecciones. En general, resulta difícil de asumir en estos tiempos que las personas tengan que seguir aguantando los efectos indeseados de una reglamentación sin posibilidad de oponerse ella de forma razonable.

En realidad, casi todas las decisiones que luego se atribuyen a la UE han sido tomadas por los Gobiernos nacionales, que luego utilizan a Europa como pretexto para no asumir los efectos impopulares que pueden derivarse. Es decir, le hacen llevar a Bruselas el peso de los estigmas de las medidas que han tomado en plena consciencia de que son necesarias. La consecuencia es que así provocan una creciente impopularidad de la idea europea.

Pero las instituciones comunitarias tampoco son completamente inocentes en este juego de mala imagen. Durante los años más duros de la crisis de la deuda desde Europa se ha provocado activamente la caída de varios gobiernos nacionales y su sustitución –impecablemente legal, pero discutiblemente legítima– por gabinetes tecnocráticos. En otros países como España, una simple carta del BCE del 5 de agosto al entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero impuso un cambio de política económica y una reforma de la Constitución. Más recientemente, cuando el país más poderoso e influyente, Alemania, había logrado imponer los criterios de gobernanza económica para la zona euro, llegó a amenazar abiertamente con la expulsión a un país como Grecia, que se negaba a cumplirlas. La propuesta de resolución del Eurogrupo de julio pasado, puesta entre comillas en un documento que no llegó a ser aprobado, pero puesta al fin y al cabo, diciendo que “en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo se debe ofrecer a Grecia una negociación alternativa sobre una salida alternativa de la zona euro con una eventual reestructuración de la deuda”, constituyó la primera vez que se mostraba la puerta de salida de un club creado con vocación de no tenerla.

Es evidente que con esta serie de decisiones la UE rebasó una línea política que debió llevar a una reflexión sobre las bases de la legitimidad del proyecto europeo. En otras palabras, las instituciones europeas han logrado superar e imponerse en ciertos casos a la soberanía nacional, lo cual puede ser bueno para los que creemos en

la necesidad de una Europa Confederal, pero lo ha hecho sin utilizar los métodos democráticos que deben ser la garantía de la libertad de todos los europeos. Como se supone que se trataba de hacerlo por una buena razón, como la de proteger al euro y evitar el contagio de la crisis de la deuda, la mayoría ha asumido estos hechos irregulares como inevitables e incluso benéficos. Pero si asumimos que tales cosas pueden suceder, no deberíamos de extrañarnos de que en el futuro puedan tener lugar incluso cuando las razones no sean tan buenas. O cuando sean muy malas.

De modo que esta es en mi opinión la lección de la crisis: Europa ha salido reforzada, incluso se puede decir que mucho. Las reglas de gobernanza de la zona euro son el esperanzador embrión de una verdadera autoridad económica europea que rebasa la autoridad ahora soberana de los Estados. Sin embargo, ese salto cualitativo se ha hecho por ahora en el vacío. La legitimidad democrática no ha llegado, ni siquiera a través de la feliz institucionalización de la figura de los candidatos a la presidencia de la Comisión Europea. Se intuye, pero esa fuerza y ese respaldo de las urnas que necesita Europa, aún no es claramente visible. La cuestión es que hemos llegado a un punto en el que no se puede avanzar más en el proyecto de Europa sin normalizar su respaldo democrático. Hemos de elegir. O dejar a la UE donde está con sus limitaciones y sus fallos, o arriesgarnos a una Europa con más poder y más democracia, que se imponga definitivamente a los Estados.





INFORMACIÓN EUROPEA CON RECURSOS LIMITADOS

ÁLVARO LÓPEZ GOIKOETXEA NALDA

La primera certeza que tienes al llegar a Bruselas es que su capitalidad no es como las demás. Sí, has aterrizado en la capital de un pequeño país, Bélgica, de poco más de diez millones de habitantes. Pero tu trabajo como corresponsal no se va a limitar, ni mucho menos, a lo que ocurra dentro de sus fronteras. Pronto tomas conciencia de estar realmente en la capital de Europa.

El núcleo del poder comunitario se concentra en uno de los barrios más inhóspitos de Bruselas, en el que las pequeñas edificaciones tan características de la ciudad han sido sustituidas por moles de cemento, acero y cristal. Hablamos del Barrio Europeo, limitado por dos imponentes parques, el del Cincuentenario y el de Bruselas. En unas pocas calles están los principales símbolos del poder de la Unión Europea: el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Es en esas instituciones en las que se discute, negocia y decide buena parte del futuro de Europa, el futuro de los 28 socios de la Unión. Pero a diferencia de lo que ocurre en las capitales nacionales, Madrid, París, Roma o Berlín, en Bruselas la mayoría de los medios de comunicación cuentan, en el mejor de los casos, con una humilde corresponsalía. Son contadas las excepciones. Son contados los medios que

tienen un equipo de profesionales acorde con el reto informativo que se plantea. Por poner un ejemplo, si en Madrid cualquier periódico, radio o televisión dispone de varios cronistas parlamentarios, periodistas asignados al seguimiento de la presidencia del gobierno o de los principales partidos de la oposición, aquí no, aquí todo cae sobre las mismas espaldas, las de un único corresponsal ¡Y eso que estamos en uno de los principales centros de poder a nivel internacional!

La precariedad limita a quienes, con más entusiasmo que medios se enfrentan a diario en Bruselas a la difícil misión de responder a las cinco preguntas básicas del periodismo: qué, quién, cuándo, dónde y por qué. Responder a estas interrogantes constituye un reto permanente y un irrenunciable compromiso con los ciudadanos, al fin y al cabo, los receptores finales de nuestro trabajo.

Para un corresponsal de televisión es imprescindible contar con los medios básicos para estar en contacto con los espectadores. De nada sirve tener una noticia si no puedes transmitirla. Tener la disponibilidad permanente de poder entrar en directo es necesario. Para ello no basta con una corresponsalía convenientemente equipada desde el punto de vista técnico. También es

necesario tener permanentemente abierta una ventana informativa con la que llegar de inmediato a los ciudadanos.

El primer reto, en la capital de la Unión Europea, es tratar de atender a todos los frentes que permanecen abiertos a diario. A la inagotable agenda de la Comisión Europea que se reúne semanalmente y que una vez al mes desplaza al colegio de comisarios a Estrasburgo, se suma el no menos denso calendario del Consejo Europeo. Prácticamente todas las semanas programa reuniones de los ministros de los 28, responsables de distintas áreas (Exteriores, Agricultura, Transportes, Economía, Justicia, Interior...). Tres meses al año, abril, junio y octubre, traslada sus reuniones a Luxemburgo, con lo que la infraestructura que los medios de comunicación tienen en Bruselas vale de bien poco. Para cualquier cosa es necesario viajar a la capital del Gran Ducado, si se quiere tener la declara-

ción de un ministro o enterarse de primera mano de una decisión del Ecofin o del Eurogrupo. Ello supone más gasto en viajes, hoteles y en el caso de las televisiones en la contratación de tramos de satélite para poder enviar las crónicas.

Por si fuera poco, el Parlamento Europeo se reúne una semana al mes en Estrasburgo, lo que obliga a un nuevo desplazamiento, con más gastos, nuevas dificultades técnicas y el permanente riesgo de dejar desasistido Bruselas durante los días del viaje. El círculo se cierra con los periódicos desplazamientos a los distintos país socios de la Unión, fundamentalmente al que desempeña la presidencia semestral, para cubrir alguna de las reuniones de ministros calificadas de informales.

Además, Bruselas, como gran centro de poder que es, cuenta con una de las más nutridas plantillas de lobistas existente a nivel internacional, solo por detrás de Was-



hington. Todos quieren influir en la toma de decisiones y que estas favorezcan a sus intereses de parte. Uno de los objetivos de cualquier lobistas son los medios de comunicación, que deben permanecer siempre alertas y sin bajar la guardia.

Para tratar de paliar los problemas de todo tipo que acarrea la apretada agenda y la dispersión de sedes, las propias instituciones cuentan con una serie de facilidades para los medios. Existen dos canales audiovisuales (EBS y EBS+) que proporcionan muchos materiales informativos y permiten acceder en directo a numerosos foros (ruedas de prensa, debates parlamentarios...). Las principales instituciones, Comisión, Consejo y Parlamento Europeo cuentan con estudios de radio y televisión propios que ponen a disposición de los medios. Es frecuente también que cedan a quien lo solicite equipos ENG para la grabación de contenidos audiovisuales.

¿Es ésta la mejor forma de afrontar la cobertura de toma de decisiones que afectan a 500 millones de ciudadanos? Rotundamente no. Resulta chocante que en el primer mundo, en una de las grandes potencias económicas a nivel internacional, las propias instituciones se conviertan en agente clave a la hora de gestionar la información. Los medios viven a diario en buena medida de lo que los responsables de las instituciones decidan transmitir, en directo o diferido. La rapidez con la que se desarrollan los acontecimientos y la falta de recursos de muchas empresas periodísticas debilitan la labor de fiscalización a la que todo poder público debe someterse. Es impensable que con la escasez de medios que la mayoría de empresas de comunicación tiene para afrontar la cobertura de las noticias generadas en el seno de la Unión Europea, el resultado sea completamente satisfactorio.

Resulta imprescindible recordar que solo en los últimos años hemos asistido a

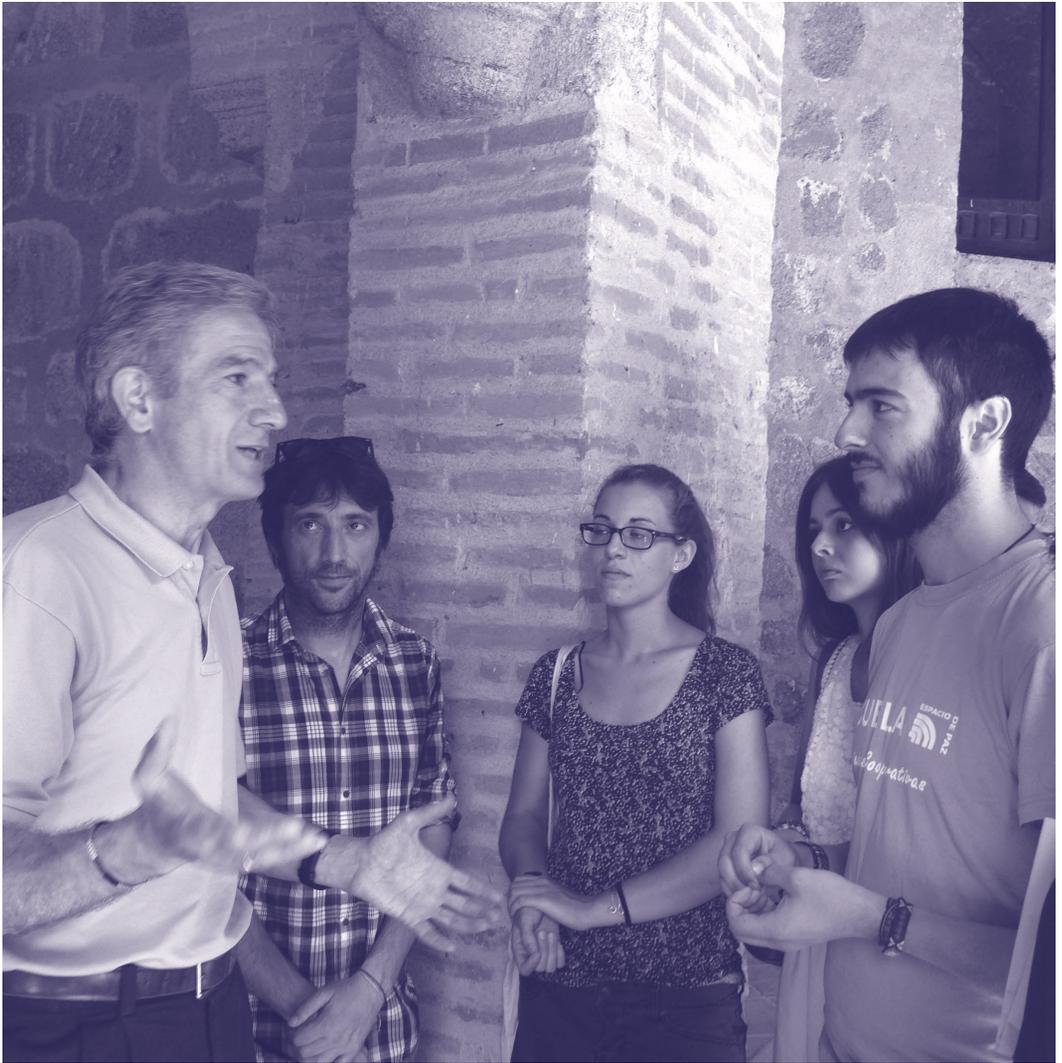
una crisis existencial de la zona euro que ha estado a punto de dar al traste con un proyecto clave para el futuro de la Unión. Lo ocurrido desde el inicio de la grave crisis económica internacional, allá por 2008, y su deriva europea con Grecia al borde del precipicio desde comienzos de 2010, ha tenido en vilo a la comunidad internacional. Países como la propia Grecia, Portugal, Irlanda o Chipre, tuvieron que ser rescatados. España necesitó un programa de ayuda para salvar a su sector bancario. Italia y, de nuevo, Grecia vieron sustituir sus gobiernos por otros integrados por tecnócratas del gusto de Bruselas. La crisis agudizó el pulso entre los defensores del "método comunitario" (la toma de decisiones en el seno de las instituciones de la Unión) y quienes primaban el papel de los gobiernos nacionales, que fueron quienes finalmente se hicieron con las riendas de la situación.

Grecia ha estado a punto de estallar en varios momentos pero el trabajo realizado a lo largo de estos últimos años en la zona euro ha permitido reducir paulatinamente los riesgos de ese estallido para el resto de socios de la moneda única. Si las crisis sirven para avanzar, esta no es una excepción y hoy la eurozona cuenta con una estructura más sólida que hace sólo cinco años.

Pero los retos se le acumulan a la Unión Europea, inmersa en una crisis de refugiados sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. De nuevo los intereses nacionales se han impuesto por momentos, dejando en entredicho la toma de decisiones a 28. Los muros han vuelto a levantarse en las fronteras nacionales, poniendo en jaque la libre circulación, otro de los elementos clave del proyecto comunitario. Por si fuera poco, el Reino Unido ha marcado en rojo en su calendario político para 2017, la celebración de un referéndum sobre su permanencia o no en la UE.

Solo son algunos de los hitos que Europa tiene planteados. Los he querido apuntar para volver sobre la cuestión troncal de esta pequeña aportación. La limitación de recursos de buena parte de los medios de comunicación a la hora de hacer el seguimiento informativo a cuanto acontece en el seno de la Unión Europea, el proyecto

político más ambicioso y apasionante en el que nuestro país se haya involucrado en muchos años. La salud de la democracia también se mide por la salud de sus medios de comunicación y, al menos por lo que se refiere a la información sobre la UE, los nuestros están aquejados de un notable resfriado.





EUROPA, EL RETO DE LA INFORMACIÓN

GRISELDA PASTOR

Antes de vacaciones fue un borrador el que, a propuesta de Schauble, ministro alemán de economía, abrió la puerta a la expulsión de Grecia de la zona euro. Hoy es una “nota” de la Presidencia de turno de la UE (que ejerce Luxemburgo) la que recuerda a Grecia que pueda ser excluida de la zona común de libre circulación.

El invierno europeo está justo empezando pero llevamos meses viviendo bajo las amenazas de reducción. Como si lo único bueno que le queda por hacer al proyecto es volverse pequeño.

El grupo reducido o “mini Schengen” se ha convertido en la bandera que ha levantado Holanda a través de su ministro de finanzas. Dijsselbloem, Presidente del Eurogrupo cree que restringir la cifra de países con fronteras comunes podría ser mejor.. y en la practica estas declaraciones a la prensa hechas desde la Haya se han realizado cuando la Union tiene 6 fronteras cerradas: unas por terrorismo, otras por refugiados, lo cierto es que los ministros del interior llevan varias reuniones, estudiando si el Tratado de Schengen les permite prorrogar al menos por dos años el control nacional en sus puntos de entrada.

Ha pasado el verano pero aunque se asegura que la crisis económica está esta-

bilizada Europa no encuentra la ambición. No hay discurso común que ofrecer a quienes murieron en Paris ni discurso común para los padres y vecinos de quienes se marcharon del barrio para volver ya convertidos en asesinos.

Hollande habla de guerra, ha invocado un artículo de la Union Europea que no obliga a nada a los estados miembros pero que le ha evitado movilizar a la Otan mientras de capital en capital busca una Alianza nueva que le permita actuar en Siria con Rusia en el equipo.

Pero para Alemania el aliado imprescindible es Turquía. La del compás de espera eterno en su camino a la Unión Europea promete el cierre de fronteras para impedir que pasen los refugiados sirios. “Turquía está mucho mas cerca de su país” ha llegado a decir el Presidente del Euro parlamento. Martin Schulz ha visitado campos de refugiados cerca de la frontera siria y confirmado “que están mejor que en algunos espacios europeos”..

El último gran gesto colectivo frente a la crisis de la inmigración han sido esos 3.000 millones para el gobierno turco que su primer ministro, Ahmed Davutoglu dice que no son para ellos, “no son para nosotros, son para los refugiados” ha declarado en

la sede del Consejo Europeo mientras Merkel apunta que dinero habrá mas porque estos 3.000 “son tan solo el principio”, según ha declarado en el mismo edificio tras la Cumbre Ue/Turquia.

Merkel llega extenuada a este final de año. Los refugiados y su discurso solidario se han transformado en una pesadilla. La Canciller optó por iniciar este camino sola. Pero sola no puede ofrecer nada. Hungría ha sido la encargada de decirle a Alemania que ya basta en sus funciones de locomotora rápida. No es la primera crisis contra Orban pero si la primera experiencia en la que el jefe del gobierno de Hungría acaba sumando a sus discursos el consenso del resto.

Orban, poco dispuesto a cumplir con su papel de mal, rechazó construir centros de retención de refugiados sobre su territorio y se leyó la ley. La obligación de retener los flujos sigue estando en los países de entrada a la Unión Europea. O sea que él fue el primero en cerrar sus fronteras, tras dejar que los que ya habían llegado siguieran su camino hacia Alemania.

Fue Merkel la que dijo en verano que nadie de los que entraran en Alemania serían devueltos a su casa y hay consenso europeo en que estas declaraciones provocaron un dramático efecto llamada. Desde entonces, se calcula que 1,5 millones de personas han entrado en la UE creyendo en sus palabras. Las rutas por el mar ya son las mínimas y por esto, el importante papel que Europa da a Turquía.

Dos veces ha intentado la Canciller resolver el problema en reuniones “privadas”. La primera con Juncker y los gobiernos de la denominada ruta de los Balcanes. La segunda con los que representan a los países de recepción mas fuerte. Pero la Canciller está debilitada. Mueve sus fichas sola. Francia, agobiada primero por el as-

enso del Frente Nacional y enfrentada a los muertos del terror yihadista no puede acompañarla.

Es un escenario nuevo en la Unión Europea donde Marine Le Pen utiliza su escañón para decir con total frialdad que “la política de austeridad europea ha impedido que su país contrate a suficientes policías y gendarmes para enfrentarse a los terroristas”. Un golpe bajo que muchos quieren que la prensa silencie.

Esta es la situación en la que trabajamos los corresponsales acreditados ante la Unión.

A la debilidad de las Instituciones se ha unido la debilidad de los gobiernos mas carismáticos sin los que es impensable continuar el proyecto. Sus límites generan hoy debates sobre la posibilidad de un “mini Schengen” o un “mini Euro” tras el que parece que se esconden los síntomas de un proyecto enfermo.

Los periodistas no somos médicos pero es evidente que nuestro trabajo pasa por contar lo que vemos a pesar de las quejas de quienes creen que si todos se callan, si nadie dice nada, el tren podrá seguir por años en esta vía muerta. O sea que el trabajo que hemos de realizar se complica un poco cada día.

De la “transparencia global” que supuso la última campaña electoral al Parlamento, con candidatos por primera vez designados por los partidos a nivel europeo se ha pasado a un pacto por la estabilidad cuyo objetivo es permitir el funcionamiento de las Instituciones pero que no ha servido para hacer creíble el sistema de “acuerdos contra los radicales” en todas las capitales.

Esta función de ejemplo por la que se ha pronunciado en varias ocasiones el jefe

del Grupo Popular Europeo, Manfred Weber, no acaba de cuajar mas allá de Berlín. Weber defiende a la “gran coalición” para Francia y España pero su proyecto no cuaja en estas capitales mientras entre las filas de su propio partido aumenta el malestar por el papel del Presidente del Europarlamento que se ha convertido en el aliado imprescindible del Presidente de la Comisión.

Los impuestos fiscales en Luxemburgo para grandes empresas, o mejor su excepción, no han ayudado mucho a esta coalición cuya supervivencia es también la de la Unión que conocemos hoy. Porque la izquierda y la derecha de la euro cámara desean, cada uno a su manera, un proyecto distinto.

Y este es el reto. Saber si hundir el sueño griego de construir una política distinta jugando a hacer valer el resultado electoral desde una capital y contra el resto ha sido la mejor elección de quienes dicen defender el proyecto que conocemos hoy.

Rechazar el discurso de Atenas ha sido mucho mas que hundir a Varoufakis entre el aplauso de muchos medios que han preferido defender a sus propios modelos nacionales que pensar en términos europeos. Porque Grecia ha sido en estos meses un gran símbolo colectivo.

Después, lo que ha venido es la crisis de los refugiados con el gran caos de gestión de fronteras y el terrorismo. Nada creado por las Instituciones Europeas pero dos temas que han demostrado la incapacidad de responder de forma colectiva a la necesidad de los ciudadanos.

Son todos temas graves, que necesitan tiempo y coraje político para ser abordados.

Porque los “clichés” con los que en las Instituciones se intenta responder a las angustias nuevas de muchos ciudadanos tranquilizan al que los utiliza pero si no responden a lo que se pregunta no sirven ni para mantener el interés de quien escucha o nos lee a los corresponsales.

Y este es el gran problema, saber si existe consenso suficiente para aceptar que Europa tiene problemas colectivos cuyas respuestas generan reacciones distintas en cada capital. Con respeto pero sin miedo a vulnerar la silla de un poder que empieza a ser local, el de las capitales de la Unión Europea ante el mundo global y cuyos dirigentes, para evitar perder, impiden demasiado a menudo que la información sea el centro del sistema común.





**RETOS POLÍTICOS DE LA ACTUAL
LEGISLATURA PARLAMENTARIA EN LA
UNIÓN EUROPEA**

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.

PART OF AFRICA

Long. West from London. 0 Longitude East from London. 5 10 15 20 25 30 Cairo 35 40 45



EL SALTO CUALITATIVO DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LAS ELECCIONES DE 2014

JAUME DUCH GUILLOT

Me gustaría en primer lugar explicar el nuevo mecanismo de elección del Parlamento Europeo y por qué eso cambia las reglas del juego. Acto seguido me centraré en las consecuencias políticas de esta nueva forma de funcionar, para después repasar las consecuencias mediáticas que todo esto puede tener. Para terminar repasaré brevemente los retos en materia de gobernanza y democratización que el Parlamento deberá afrontar en los próximos años.

Uno de los aspectos más relevantes de los que hemos podido ser testigos éstos últimos 18 meses, y que supone una victoria evidente de las diferentes interpretaciones posibles del Tratado de Lisboa, es el sistema de elección del presidente de la Comisión Europea.

El Tratado de Lisboa es, en casi un noventa por ciento, el famoso proyecto de Constitución Europea que no pudo entrar en vigor debido al voto negativo de dos estados miembros: Francia y Países Bajos. Ese proyecto de Constitución Europea, en su momento redactado, supone por vez primera que una modificación de los tratados no se lleve a cabo por un procedimiento que esté exclusivamente en manos de los funcionarios y de los cuerpos diplomáticos de esos gobiernos, sino por políticos. Es de-

cir por miembros del Parlamento Europeo o por parlamentarios de los parlamentos nacionales.

Hay sectores que tiene una visión más parlamentaria de lo que tienen que ser las instituciones de la UE, y que cree por tanto que conforme se vayan añadiendo competencias a las instituciones, éstas deben ir acompañadas de un control parlamentario que garantice que el procedimiento goce de la suficiente calidad democrática.

El Tratado de Lisboa establece que “el Consejo Europeo propone al Parlamento Europeo el candidato a la presidencia de la Comisión y dicha propuesta se realizará previa consulta del PE y teniendo en cuenta las elecciones europeas”. Y explicita: “el Parlamento elige al Presidente de la Comisión”. Por tanto, de acuerdo con las modificaciones del Tratado, el Consejo Europeo hace una propuesta, pero la institución que elige al presidente de la Comisión, es el Parlamento Europeo.

En el fondo, lo que se está subrayando es algo que existe ya en la mayor parte de los Estados Miembros. Por ejemplo, el parlamento español elige al presidente del Gobierno a propuesta del jefe del Estado en base a que se ha reunido con los grupos

parlamentarios y se considera por tanto que el candidato o candidata son los adecuados para lograr la mayoría necesaria.

Otro elemento interesante es que los grupos parlamentarios del PE no solo se ponen de acuerdo en interpretar el Tratado, sino que subrayan su voluntad de “sacar las consecuencias políticas de esta decisión”. Al final, es el Parlamento el que va a elegir al presidente de la Comisión en función de cuales sean las mayorías, es decir, en función de los resultados de las elecciones europeas. Existe por tanto una apuesta decidida por ser más transparente, a la que se añade una voluntad de anunciar previamente a la ciudadanía quiénes son los candidatos a la presidencia de la Comisión. Este anuncio previo garantiza la existencia de un elemento fundamental de reflexión para los votantes a la hora de elegir al presidente de la Comisión, órgano ejecutivo de la Unión. Para ello fue condición indispensable que las grandes familias políticas europeas, definiesen públicamente cuál era su candidato.

A partir de ahí fuimos testigos de cuatro o cinco semanas de tensión interinstitucional en las que hubo un tira y afloja evidente entre una institución, el Parlamento Europeo, que defiende la interpretación hecha en el Tratado de Lisboa y unos jefes de estado y de gobierno que prefieren alcanzar consensos, aunque eso exigiese tirar por la borda algunos de los compromisos que se habían tomado de cara a la opinión pública.

El Parlamento defendió entonces y defenderá siempre que la presidencia de la Comisión ha dejado de ser elección del Consejo, y encuentra su principal apoyo en los medios de comunicación, fundamentalmente en países como Alemania, Francia o Austria. Éstos les recuerdan a los jefes de gobierno sus propios compromisos durante la campaña electoral, en la cual acom-

pañaron a los candidatos a la presidencia de la Comisión, avalándolos de cara a la opinión pública durante meses. Un apoyo clave fue también la decisión del Consejo Europeo del 27 de junio, por la que se decidió proponer a Juncker, candidato del grupo mayoritario, como presidente de la Comisión ante el Parlamento.

Por primera vez el Consejo Europeo no tomó una decisión por unanimidad: 26 jefes de estado votaron a favor, pero dos países, Reino Unido y Hungría, votaron en contra. Esto rompe con el tabú de la unanimidad, que había provocado en ocasiones anteriores que candidatos con apoyos muy mayoritarios fuesen remplazados en el último momento por personas de consenso.

Otro de los elementos interesantes que entra también en juego es que los grupos parlamentarios que han votado a favor de la investidura del Presidente tienen la obligación, o el firme compromiso, de apoyarle durante la legislatura entera. Para mantener la estabilidad institucional del PE, los diputados han de comprometer su responsabilidad política y asegurar así la estabilidad del Parlamento para los próximos cinco años.

Por otro lado, la mayoría parlamentaria se organiza con la Comisión para, a partir de ahí, establecer unas líneas de acción legislativas, es decir, un programa de gobierno para los próximos cinco años. Esto supone que el Parlamento le dicta parte de esas prioridades a la Comisión, cosa que ocurrió al principio de esta legislatura, en la que de alguna manera se trazaron unas líneas principales de gobierno de la CE, unas prioridades políticas y unas prioridades legislativas que responden a las preferencias de los dos grandes grupos parlamentarios.

Y ese es, seguramente, el núcleo central de este nuevo Parlamento Europeo, tanto

para lo bueno como para lo malo. También es cierto que, al cabo de pocos meses del estreno de la legislatura, estalla el caso LuxLeaks, un tema que afecta a un estado miembro, Luxemburgo, y que le concede ventajas fiscales importantes respecto a otros países en asuntos relacionados con el impuesto de sociedades. Posteriormente hemos podido comprobar que no es solo un caso luxemburgués, pues ha quedado probado que 22 estados miembros tienen mecanismos impositivos incompatibles entre sí.

Probablemente, hace unos años esta situación habría llevado a una parte de los parlamentarios a presentar una moción de censura contra el presidente de la Comisión, de haberse verificado una responsabilidad personal. Pero con la actual configuración del Parlamento, la única moción de censura fue presentada por la ultraderecha, lo que, por higiene democrático, obligó a los grupos parlamentarios que no simpatizaban con Juncker a votar en contra de la moción y, por ende, a favor de la

permanencia del presidente. Pero también se encomendó la creación de una comisión de investigación que seguramente ayudará a poner en orden un asunto tan complejo y que afecta a cada uno de los estados miembros.

Las consecuencias son directas para el funcionamiento y la composición del Parlamento Europeo. Tras el 25 de mayo nos encontramos con una configuración más plural, más diversa; un PE en el que ciertamente hay más diputados que antes que están en contra de la construcción europea, unos desde posiciones de ultraderecha, otros desde posiciones de extrema izquierda y otros más desde posiciones antieuropeas o euroescépticas. Son facciones minoritarias que participan y renuevan la discusión y el debate en torno al modelo de integración europea que ha sido hasta ahora mayoritario.

Como consecuencia el Parlamento deviene mucho más complicado de gestionar políticamente, pues el juego de núme-



ros había sido, hasta ahora, bastante más sencillo. En la legislatura anterior había 3 tipos de coalición. Una coalición central u horizontal con populares, liberales y verdes, que era la mayoritaria, y aprobaba por tanto la mayor parte de las leyes comunitarias. Pero había también otras dos mayorías positivas que también funcionaban. Dos mayorías capaces de llegar a la mayoría absoluta de los diputados, que eran una mayoría de centro derecha y una mayoría de centro izquierda. ¿Cómo podía fluctuar de una manera u otra? Pues en función de la posición que tomara el grupo liberal. Cuando el grupo liberal se organizaba con el EPP, alcanzaba una mayoría de centro derecha por encima de la mayoría absoluta. Pero cuando los liberales se decantaban por los socialistas y los verdes, a los que a menudo se unía la izquierda unitaria europea, se conseguía una mayoría absoluta

que podía aprobar normas comunitarias excluyendo al PP europeo.

Todo eso es hoy agua pasada. En el nuevo PE tras el 25 de mayo la única posibilidad de pasar por encima de los 376 diputados que conforman la mayoría absoluta es una mayoría que obliga al PP europeo y al grupo socialdemócrata a contar el uno con el otro. Aun así, la suma de los diputados de estos dos grupos parlamentarios queda en torno al 55% de la cámara.

Este porcentaje sirve para una mayoría absoluta, pero no holgada y dos factores entran en juego. En primer lugar, para alcanzar ese 55% todos los MEPs deben estar presentes, y en segundo lugar, todos han de votar según las directrices oficiales de su grupo parlamentario. Si unos diputados no están presentes, por los motivos que sean, y otros están pero van a votar otra cosa por indicación de sus delegaciones nacionales, eso puede significar que de ese 55% se puede pasar al 53%, al 52% o al 49%. Ese 49% supondría que no se ha alcanzado la mayoría absoluta y por tanto no podría aprobarse tal o cual norma comunitaria.

El PE es capaz de votar con una mayoría bastante importante una resolución que fija su propio mandato a la Comisión en cuanto a la negociación con EEUU del famoso tratado TTIP, a pesar de que pasase un tanto desapercibido pues fue el mismo día que Tsipras visitó el pleno.

Esta pluralidad junto con el ya mencionado nuevo mecanismo de elección del presidente de la Comisión, es lo que está cambiando la manera de funcionar del Parlamento, transformándolo en una institución más vibrante y menos predecible mediáticamente. Con la configuración anterior las sorpresas eran pocas. Al llegar al pleno podía preverse la mayor parte de los resultados de las votaciones. Ahora la cosa



ha cambiado y a menudo no se sabe si se alcanzará la mayoría.

¿Por qué cambia la naturaleza de las elecciones europeas? Por primera vez, los medios de comunicación tuvieron los elementos indispensables para informar al ciudadano sobre las elecciones europeas de la misma manera que se puede informar en una campaña nacional.

¿Qué hacía falta? Programas, actos, debates, estadísticas... Todos aquellos elementos con los que contamos siempre a nivel nacional y que tenía como consecuencia transformar las elecciones europeas en 28 campañas nacionales.

Con la mencionada modificación los medios de comunicación pueden empezar a hablar a nivel europeo, pero en términos familiares para los ciudadanos. La discusión mediática gira en torno a los candidatos que se presentan a presidir la Comisión, personas que no se presentan en las listas electorales que el ciudadano recibe por correo. Cuando se dice “los socialistas proponen al señor Schulz”, “los populares proponen al señor Juncker” o “la izquierda unitaria propone al señor Tsipras” como presidente de la CE, se establece una referencia práctica a la que estamos acostumbrados. Los que no viven en Madrid, probablemente nunca han tenido la posibilidad directa de votar el nombre de alguien que haya aspirado a la presidencia del Gobierno español, ya que normalmente se presenta en la lista por la capital. Los que votan en Cáceres, Sevilla o Bilbao, no tienen el nombre en la papeleta, pero sí tienen el nombre del candidato a Presidente del Gobierno en la cabeza y el logo del partido que apuesta por él.

Poco a poco empezamos a entender esta lógica. Como ciudadano español, a pesar de no tener ningún compatriota como candidato a la presidencia de la Comisión, sé que cada partido político español, me está ofreciendo la posibilidad de dar apoyo a

tal o cual persona para que pueda ser presidente de la CE.

Debemos insistir en la naturaleza gradual de este mecanismo, un proceso que va a llevar dos o tres actos electorales hasta que se perfeccione. Es un proceso que, somos conscientes, no todo el mundo había interiorizado y no todo el mundo lo tuvo en cuenta al votar. Hay encuestas post electorales que dicen que en Alemania o en Austria, un 15% fue a votar pensando, entre otras cosas, quien iba a ser el presidente de la Comisión Europea. Bueno, bienvenido sea este 15%. Quizás dentro de 5 o 10 años, no estamos hablando del 15%, sino del 25% o del 50%.

Pero ya hemos sido testigos de cambios importantes, con una perspectiva más europea por parte de los medios de comunicación. ¿Qué hacen los medios nacionales hablando del señor Juncker o del señor Schulz, de Guy Verhofstadt o Ska Keller? Ninguna de estas personas se presenta en las elecciones españolas pero, en algún momento de la campaña, visitan España y participan en mítines y en reuniones de partido, entrevistas a los medios de comunicación y permiten que haya un cierto porcentaje de la población que sea capaz de distinguir quién es el señor Juncker antes de que haya sido elegido presidente de la Comisión, o quién es el señor Schulz. Lo han visto en televisión, en el espacio que le dan a las elecciones europeas, donde además del reconocible secretario general del partido, aparece un señor alemán aplaudido como el candidato. Toda esta simbología y este enfoque difiere de lo que se había visto antes y va modificando las cosas.

La prueba más tangible de este beneficioso cambio es, primero, la cobertura mediática de las elecciones europeas, que ha sido ésta vez cinco veces superior a las de 2009. Es decir, los medios de comunicación informan más de las elecciones europeas

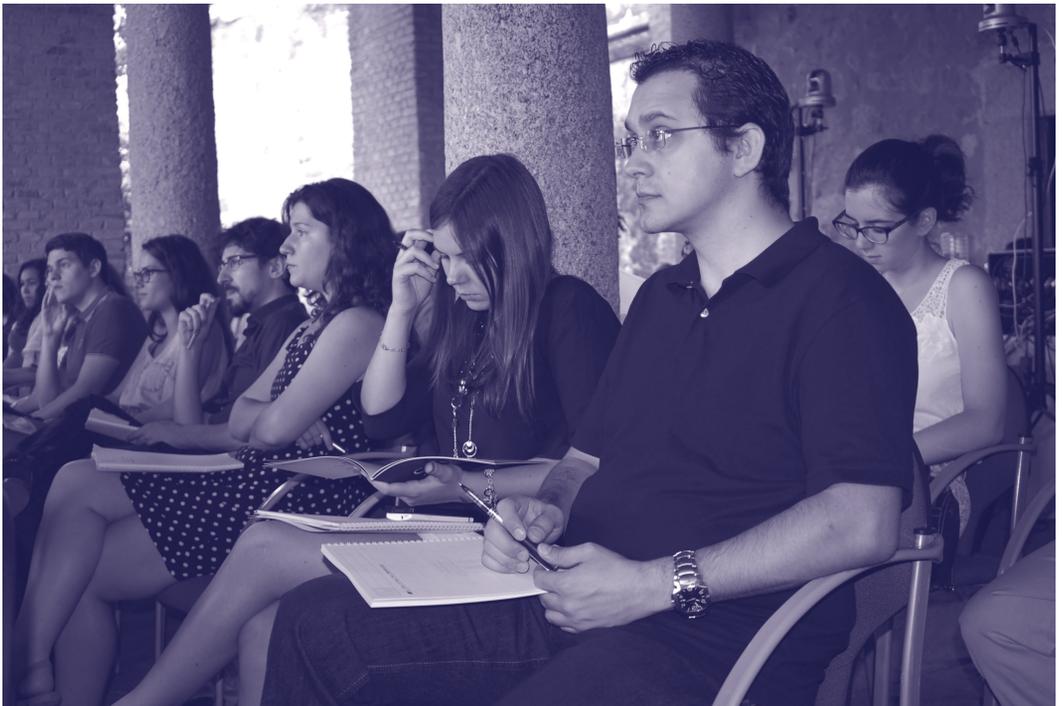
de lo que informaban antes porque tienen material, porque pasan cosas que ellos pueden transformar en relatos mediáticos para el ciudadano. Y en segundo lugar, una parte significativa de esa información se refiere al día después de las elecciones. Los medios son ya capaces de decodificar los resultados de las elecciones pero sobre todo sus consecuencias, más allá de lo que era habitual en 2009: una foto del PE y un titular como “sube la extrema derecha” o “baja la extrema izquierda”, una cobertura distante que nos hacía acordarnos de las elecciones europeas tan solo cada cinco años.

Nos enfrentamos a un problema que interesa extremadamente a los ciudadanos de la Unión, y la prueba es el enorme éxito del debate en la sesión plenaria del Parlamento, en la que fueron invitados el Presidente griego Tsipras, el Presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión; es decir, prácticamente todos los actores fun-

damentales de la crisis. Los protagonistas, todos en un mismo lugar, a la misma hora, discutiendo un tema trascendental ante los representantes democráticamente elegidos de 500 millones de europeos, y los focos de más de 200 cadenas de televisión de toda la Unión, que retransmitieron en directo, en diferido o fragmentos de ese debate en los 28 Estados miembros.

La web del Parlamento no aguantó las visitas de más de 100.000 personas al mismo tiempo que trataron de seguir la sesión plenaria y no fueron solo griegos, sino también españoles, alemanes, expatriados europeos por todo el mundo, etc.

Cuando comprobamos que uno de los líderes de los grupos parlamentarios colgó el vídeo de su intervención y a los tres días lo habían visto 7 millones de personas, no podemos ignorar que los ciudadanos se interesan por los temas que le van a afectar. Por eso, en los próximos cuatro años, o lo



que queda de legislatura, una de las batallas que va a tener que dar el PE o parte de los eurodiputados, es mejorar la calidad y completar los controles democráticos del Parlamento en los temas, sectores y *momentos de funcionamiento* de la Unión.

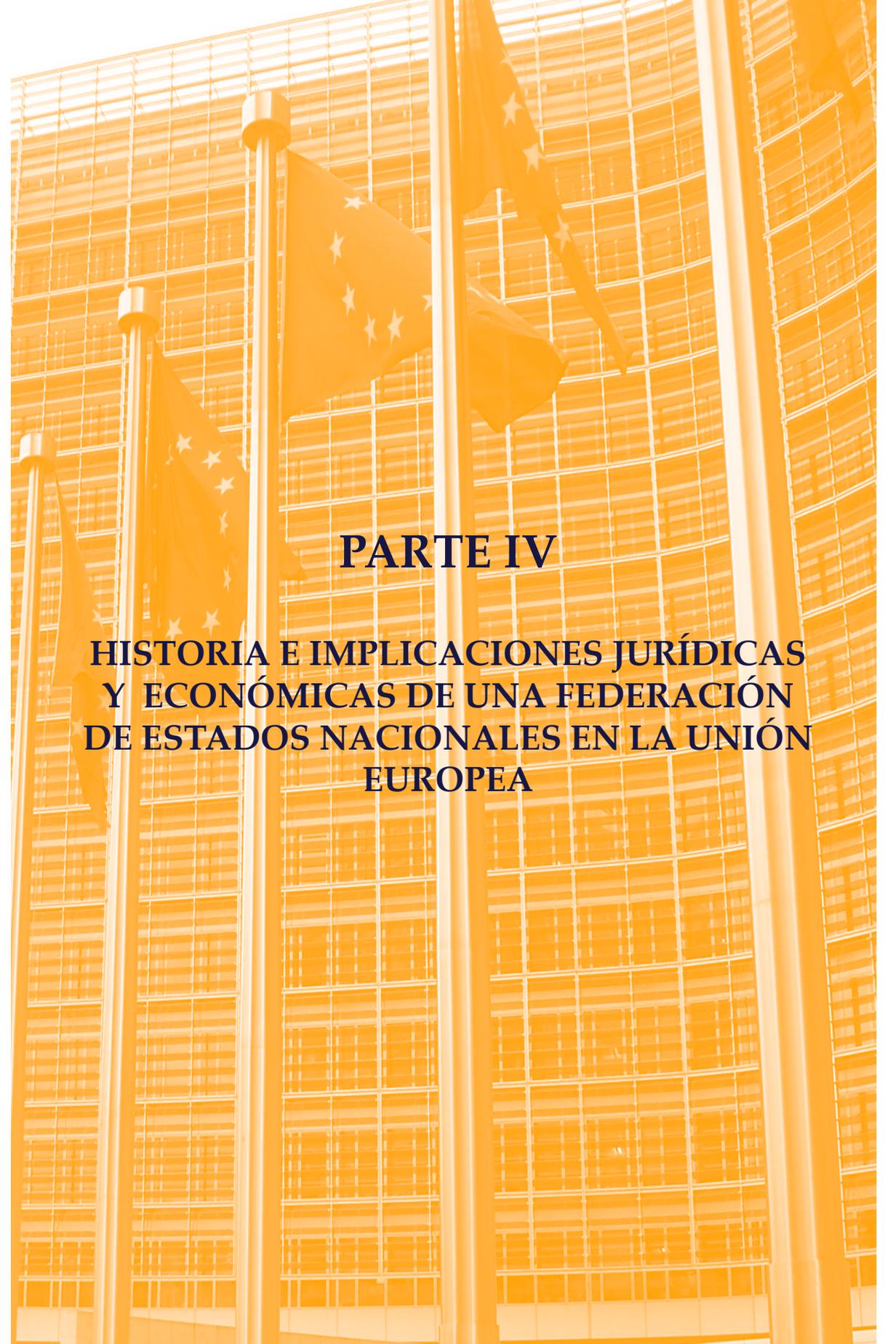
El PE, con esta configuración más compleja pero también con estos mecanismos mucho más políticos y más unido a los avatares políticos de las otras instituciones y de los Estados Miembros, es una institución que va a tener que hacer frente a una ingente cantidad de trabajo en términos cuantitativos. Por ello resulta difícil de creer que en esta legislatura se supere el récord mundial del anterior PE que llegó a aprobar más de 1.000 normas comunitarias en 5 años. Esto no ocurrirá por dos razones. En primer lugar porque muchas de las normas con las que la Unión necesitaba dotarse ya están aprobadas. En segundo lugar porque, como se repite a menudo en los eslóganes de la Comisión y en los corrillos de Bruselas, la directriz es "Legislar menos para legislar mejor". Lo de legislar menos, casi todo el mundo está de acuerdo, pero lo de legislar mejor no todo el mundo entiende lo mismo.

Desde ese punto de vista es posible que veamos unas estadísticas de trabajo menos llamativas en esta legislatura, pero también se van a tratar temas esenciales para el futuro de la Unión, como el acuerdo del TTIP, o asuntos en los que el Parlamento ha de ser muy puntilloso, en concreto con todo lo relacionado con la legislación de los derechos de los ciudadanos. Esto puede incluir la protección de los datos de los pasajeros que viajan a EEUU o Canadá, las garantías de privacidad y seguridad de los internautas, etc. Estos temas tienen, no

solo un enorme impacto mediático, sino también popular, y suelen convertirse en asuntos muy seguidos en las redes sociales, Twitter o Facebook, y provocan que los eurodiputados reciban peticiones de diferentes organismos. Además, en los próximos meses la Unión se enfrenta a cuestiones muy delicadas, de las que vale la pena subrayar el Brexit y la política común de inmigración. El caso del referéndum británico tiene efectos claros en el PE, pues según qué se negocie, se podrá prever qué va a suceder y si Reino Unido acepta o no y obliga a modificar determinadas normas comunitarias que fueron aprobadas por el Parlamento y solo pueden ser modificadas por éste órgano en codecisión con el Consejo de Ministros.

También se debe continuar con el proceso de construcción de una gobernanza económica y monetaria europea que empieza por una obligación dictada por la propia crisis y que avanza a más velocidad de lo que parece. Aunque pueda parecer que los pasos recorridos en esta dirección son insuficientes, probablemente acabará completándose en tres fases a lo largo de los próximos 10 años.

En este sentido hay un documento de trabajo realizado por los cinco presidentes y redactado por varias instituciones europeas que es, de alguna manera, la hoja de ruta para completar esa unión económica y monetaria. El documento se centra particularmente en la gobernanza, e incluye un calendario a dos, tres y cuatro años vista, contemplando incluso la posibilidad de enfrentarse a una crisis similar a la de 2008 y el establecimiento de mecanismos para poder hacerle frente con más posibilidades.



PARTE IV

HISTORIA E IMPLICACIONES JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DE UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA



EL PASO A PASO DEL FEDERALISMO

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.

PART OF AFRICA

Long. West from London. 0 Longitude East from London. 15 20 25 30 Cairo 35 40 45



LA PERSPECTIVA FEDERAL SOBRE LA VIII LEGISLATURA 2014-2020

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

1. Consideraciones generales

El federalismo europeo tiene sus orígenes en los albores del Siglo XIX y en el periodo de entreguerras del Siglo XX, si bien las primeras manifestaciones del mismo como proyecto político realizable no se concretarán hasta después de la Segunda Guerra Mundial, y concretamente a partir del Congreso de La Haya de 1948.

Estas líneas tratan de los pasos que ha dado el federalismo desde esa fecha, a través de realizaciones concretas, es decir: a. El congreso de La Haya y la puesta en marcha del federalismo. b. El proyecto de Tratado del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984. c. La vocación federal del Tratado de la Unión Europea de 1992. d. La Convención Europea de 2002 y el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004. e. El Tratado de Lisboa de 2007 que impulsa el federalismo intergubernamental.

A través de este periplo se pasa de una comunidad de naturaleza económica a una unión de naturaleza política con muchos elementos federales, tales como las elecciones directas al Parlamento Europeo, el poder legislativo del mismo, la ciudadanía, el mercado interior, la libre circulación de

personas, la unión monetaria, la cohesión, la diplomacia común europea, la Política Común de Seguridad y Defensa....

A lo largo de este artículo también se analizará el reciente avance en la senda federal que han significado las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2014, donde la ciudadanía votó de alguna manera un gobierno europeo. Asimismo, se explicará la necesidad de una tercera Convención, y la cuestión de la doble cara del federalismo español y europeo, concluyendo con una mención a la necesidad del paso hacia Europa, que es lo más importante que queda para formalizar un auténtico federalismo europeo.

Vivimos en la época del federalismo, en el mundo y en Europa. Esta es la forma de estado más extendida en el mundo. Como señala Enrique Barón, en su reciente libro sobre el Federalismo, la mayoría de las economías más poderosas del planeta, hoy, son estados con constituciones federales y con vida política federal con diferentes niveles de desarrollo (EEUU, India, Alemania, Brasil, México, Argentina, Canadá, Australia, Sudáfrica, Rusia...), es decir, la mayoría de los estados pertenecientes al G20 excepto China y Francia, principal-

mente. Hoy los estados que mandan en el mundo son federales.

Como consecuencia del proceso de construcción europea, no se ha producido un fenómeno de centralización, como al principio algunos pensaban, sino más bien lo contrario, ya que los estados miembros de carácter federal, como Alemania, Austria, se han fortalecido. Los que no lo eran, como Gran Bretaña, Italia o España, están en un proceso de federalización o de devolución de poderes, y, salvo el caso de Francia y Portugal y de los nuevos estados miembros, todos han tenido al menos una tendencia a la regionalización, excepto Europa Central y del Este, los Bálticos y las Islas, Malta y Chipre, que por su dimensión es imposible

2. La puesta en marcha del federalismo europeo en forma de funcionalismo

La puesta en marcha del federalismo en Europa, tal y como ya se ha dicho, co-

mienza en el Congreso de La Haya de 1948, Congreso de Europa, donde un grupo de representantes de la sociedad civil, entre ellos parlamentarios nacionales, y otros representantes de diversos grupos federalistas, se reúnen en La Haya con objeto de crear una federación europea. Allí se discutirá si ésta debe nacer en un solo acto a través de la convocatoria de unos estados generales de Europa que elaboren una constitución, o se deberá hacer a través de diversos pasos, que conduzcan a la federación europea.

Como es bien sabido, va a triunfar la segunda opción, que es lo que después la doctrina llamará "funcionalismo", ya que se prevé la consecución de una federación europea a través de diversas etapas, comenzando por las fases económicas, y después las sociales y políticas, mediante pasos concretos. Será la conocida Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 la que a través de un llamamiento del ministro de asuntos exteriores francés, Robert Schu-



man, se dirige a los alemanes, los italianos y a los países del Benelux, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, con objeto de crear la primera de las comunidades europeas, denominada “Comunidad Europea del Carbón y del Acero”, CECA.

Schuman recordaba en la citada declaración “que no hubo Europa y tuvimos la guerra”. Por lo tanto, se trataba de poner en marcha la construcción europea. A través de realizaciones concretas con objeto de conseguir una solidaridad de hecho y por lo tanto “que la guerra no sea sólo impensable, sino estructuralmente imposible”. Para ello, se proponía la creación de la comunidad europea del carbón y del acero, señalando expresamente que era el “primer paso para la federación europea”.

En esa primera comunidad se diseñan ya lo que serán en lo sucesivo las cuatro instituciones: La Comisión, que entonces se llamará Alta Autoridad y que representa el interés común; El Consejo, que representa el interés de los estados; El Parlamento Europeo, que entonces se llamará Asamblea y que al principio será elegido por cooptación de los parlamentos nacionales, que representan el interés de los ciudadanos, y el Tribunal de Justicia, que representa el interés del derecho.

Con ello, se plantea ya desde sus inicios la verdadera innovación del proceso de construcción europea, que tendrá un arranque federal, ya que va a producirse por primera vez una atribución de competencias soberanas emanadas de la constituciones de los estados miembros a las instituciones europeas, con objeto de que se ejerzan en común. En esta primera comunidad únicamente la cesión de competencias será en el ámbito del carbón y del acero. Progresivamente, la cesión de competencias se irá desarrollando de ámbitos sectoriales a ámbitos generales, especialmente económicos, y después políticos y sociales.

En 1957 firman el Tratado de Roma los mismos países miembros. Con ello, se crea la segunda y tercera de las comunidades, la Comunidad Económica Europea, CEE, y la Comunidad Europea de la Energía, EURATOM. Así, se consolidará el desarrollo de la construcción europea como proyecto de motivación política, pero comenzando con un método de trabajo claramente económico, ya que se consagran en este Tratado las conocidas cuatro libertades, de trabajadores, mercancías, servicios y capitales. Y precisamente esto será el desarrollo del método funcionalista, que tiene por objeto conseguir el federalismo pero a través de diversas fases. Mas adelante se irán configurando las políticas comunes, comenzando por la política comercial, la de transportes, agrícolas y competencia.

3. El Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo, como primer proyecto federal, guía de los avances federales futuros

Las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo de junio de 1979, tendrán una importancia trascendental para la construcción europea. Hasta entonces los europarlamentarios eran designados por los Parlamentos Nacionales de entre sus miembros. En ese momento serán los ciudadanos los que elijan directamente mediante la elección por sufragio universal el Parlamento Europeo, siendo esta institución la representante de la soberanía popular europea. Desde entonces se cuentan las legislaturas y la actual es la VIII, de 2014-2019.

A partir de ese momento el Parlamento Europeo adquiere un peso político mayor por ser el representante directo de los ciudadanos europeos. Este nuevo Parlamento tomará conciencia de esta situación e intentará ejercer el papel que le corresponde en el sistema político. Para ello impulsará un cambio completo del modelo político,

y no sólo un sistema de parches y pequeñas reformas fuera de los Tratados como se había hecho hasta entonces. Propone una iniciativa global completa y alternativa a los Tratados fundacionales, que será la conocida como Proyecto de Tratado de Unión Europea (PTUE) o llamado también "Proyecto Spinelli", al ser liderado por el parlamentario federalista italiano Altiero Spinelli.

Los pequeños pasos, por el que las reformas económicas llevarían necesariamente a la Unión Política, había concluido. Consideraban que hacía falta un nuevo impulso político ya que las transformaciones no se iban a producir solas y de forma automática y encadenada. Con ello asumían que le correspondía al Parlamento Europeo el papel decisivo para emprender la reforma global alternativa al modelo comunitario, a través de un Tratado "Constitucional" que hiciera posible o se acercara más al ideal de Federación Europea que ellos defendían. Se resistían a reformas parciales de los Tratados y, por eso, impulsaron un Tratado global alternativo.

El Proyecto de Tratado de Unión Europea, PTUE, fue aprobado por mayoría absoluta del Parlamento el 14 de febrero de 1984, por 237 votos a favor de un total de 292 votos (el Grupo Liberal y Democrático, la mayoría de los Socialistas y el Grupo Popular), 31 votos en contra (6 conservadores británicos) y 34 abstenciones. Estos grupos son los que a lo largo del proceso han llevado el paso de la profundización europea hacia el federalismo.

El Parlamento presentaba su propuesta de "Constitución Europea" a los parlamentos y los gobiernos de los Estados miembros y deseaba que pudiera finalmente "recoger la adhesión de todos los Estados miembros según sus procedimientos constitucionales respectivos". Con la aprobación del Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo

de 14 de febrero de 1984, se da el segundo paso en la lógica federal.

Sin embargo, este Tratado no entró en vigor, por la oposición de los gobiernos de los estados miembros, que entendían que iba más allá de sus intereses nacionales. No obstante, desencadenó el Acta Única Europea, por un lado, que será una reforma intergubernamental de cierta importancia, y por otro, siete años después, al cambiar las condiciones políticas generales como consecuencia de la caída del Muro de Berlín y los cambios en Europa y en el mundo, en el Tratado de Maastrich que incluso rescata la propia noción de "Unión Europea", frente a la de la Comunidad, ya que el Tratado de Maastrich se denominó Tratado de la Unión Europea.

4. La vocación federal del Tratado de la Unión Europea

El Tercer Paso será el Tratado de la Unión Europea, denominado Tratado de Maastrich, que será posible porque cambia el mundo. Los estados miembros se encuentran ante nuevos retos, con la disolución de la Unión Soviética, la transformación del bloque socialista, la guerra de Yugoslavia... A los que tienen que hacer frente, así como la reforma de la instituciones y la ampliación de competencias.

El Tratado de Maastrich entró en vigor desde el 1 de enero de 1993, como consecuencia del mismo nace la Unión Europea y la ciudadanía europea, y otros muchos avances en materia institucional y de ampliación de competencias, además del desarrollo de la cohesión y del fondo de cohesión de la política regional.

La ciudadanía europea nace vinculada a la nacionalidad de los estados miembros. Significa un plus respecto a la protección de los Derechos Humanos. Estos ya esta-

ban garantizados para todas las personas que estuvieran en los países miembros de la U.E. aunque no gozaran del estatuto de ciudadanos. Con ello, se reconocen siete nuevos derechos de ciudadanía, para los nacionales de los estados miembros.

El nacimiento de la moneda común es el 1 de enero de 1999, hace ahora 16 años largos, aunque no estará en nuestros bolsillos hasta el 2002. Es posiblemente el elemento federalizante y federalizador más completo y todavía no ha terminado de desarrollar todos sus efectos. En sus inicios son 11 los países miembros que pertenecen a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y en la actualidad somos ahora 19 los Estados Miembros. Se ha vivido un momento de preocupación sobre su supervivencia, especialmente de 2010 a 2012. En la actualidad el sistema está consolidado y fortalecido. Han solicitado el ingreso todos los países comunitarios excepto Gran Bretaña. Dinamarca y Suecia dudan respecto a la conveniencia de su incorporación. Por otro lado, son cerca de cuarenta los estados que utilizan el euro como moneda, aunque no pertenezcan a la UEM

En la negociación de Maastrich se incorpora la noción de “vocación federal”, que sin embargo desaparece como consecuencia del veto británico en el último día del Consejo Europeo que aprueba dicho Tratado. Sin embargo, el Tratado ya estaba elaborado, y aunque desaparezca la expresión no desaparece la vocación que tiene el mismo, que no es otra que la federal.

5. La Convención Europea y la Constitución Europea

Posiblemente, el cambio cualitativo en este proceso comienza a partir de la Declaración de Laeken (2001) que convoca la Convención Europea de 2002, donde se señala que uno de los desafíos a los que se

enfrenta es “Cómo hacer que la Unión Europea se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar”. La Convención supondrá un cambio muy profundo, dado que participen no sólo los representantes de los gobiernos, sino también los de los parlamentos, en representación de la legitimidad de los estados y en relación a la legitimidad de los ciudadanos estarán representados por dos representantes de la Comisión y 15 del Parlamento Europeo. Esto es lo que explica que se produzca un cambio cualitativo en la senda federal

Quizá el avance más federal fue el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. No hay que olvidar que en el Consejo Europeo de Roma de diciembre de 2003, España y Polonia rechazaron el Proyecto de Tratado Constitucional.

Es de sobra conocido que sin embargo a partir del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se busca una solución y fue posible la aprobación de la Constitución Europea en el Consejo Europeo de Dublín de 2004. Sin embargo, el referéndum francés y de los Países Bajos, y a pesar de los referéndum español y luxemburgués que son positivos, hace que no se apruebe la Constitución. Hay que recordar no obstante que el número total de ciudadanos que apoyaron la Constitución fue de veintiséis frente a veintitrés que votaron en contra.

6. El rescate de la constitución europea: El Tratado de Lisboa, el federalismo intergubernamental

La vigencia del Tratado de Lisboa, la “Constitución sin nombre”, en palabras de José María Gil Robles y Gil Delgado, se produce el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Lisboa implica el rescate del tratado Constitucional, ya que se incorporan los elementos sustanciales que contenía el

mismo, especialmente se dotará a la Carta de Derechos Fundamentales de plena efectividad jurídica, se comunitariza el espacio de libertad y justicia, se amplían los poderes del Parlamento Europeo, nace la diplomacia común europea (que implica un Ministro, un Ministerio y unas Embajadas de la Unión), y la Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, entre otros avances. Es especialmente relevante, en la lógica federal, la explicitación del denominado federalismo intergubernamental, que consiste en entender que la UE es una unión de estados y ciudadanos, y por ello responde a dos legitimidades distintas: la estatal y la europea, que tendrán un reflejo institucional en el Consejo y en el PE respectivamente.

El Tratado de Lisboa rescatará los elementos sustanciales de ella, entre ellos la unión de ciudadanos y estados, aunque no se explicita tanto como en la Constitución, a partir del cual se desarrolla el principio de legitimidad federal, que dará origen a la unión de estados y ciudadanos, que es lo que la doctrina denomina “federalismo intergubernamental”. Al tomar forma de Tratado, y no de Constitución, además de perderse la relación directa de ciudadanos con la Unión, se pierden los símbolos, tales como la bandera, el himno, y la fiesta del 9 de mayo.

7. Un gobierno quasi federal a partir de las elecciones europeas del 2014

Las Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 son las primeras que se convocan con el Tratado de Lisboa en vigor y por lo tanto fue de aplicación el Art. 17.7, que indica “Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la

Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”.

Estas elecciones han conseguido algo que los medios de comunicación, mayoritariamente, dudaban que fuera posible y los federalistas hemos defendido con firmeza. La posibilidad de que el Presidente de la Comisión y la nueva Comisión fuera elegida como consecuencia del resultado de dichas elecciones. Por ello, hay que subrayar la relevancia que a pesar de todo está teniendo el empuje federal, sobre todo habrá que conseguir que estos avances redunden en beneficio de la ciudadanía.

Este sexto paso fundamental en la senda federal hay que vincularlo con las grandes conquistas federales conseguidas a lo largo de los últimos treinta y cinco años, tales como las elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo en 1979, la desaparición de las fronteras a partir de 1992, la adopción de la ciudadanía europea y la cohesión económica y social a partir de 1993, el nacimiento de la unión económica y monetaria y el euro como moneda única desde 1999 para once estados, que hoy diecisiete años después son veintiuno, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, el desarrollo de la política exterior y la creación de la diplomacia común a partir de 2009, el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales, entre otras conquistas federales, muchas de ellas aportaciones españolas.

Hay que resaltar que estos avances no son concesiones tecnocráticas, sino que han nacido del impulso de los representantes de la ciudadanía, a través del Parlamento Europeo. Desde que es elegido por sufragio universal en 1979 y especialmente desde que éste aprueba el Proyecto de Tratado de Unión Europea de 1984, tal y como se ha señalado, donde la necesidad de una

Unión Europea federal ha estado presente en todas las reformas constitucionales posteriores y han hecho posible llegar a la situación actual. Han sido auténticas conquistas federalistas de la ciudadanía europea lideradas por el Parlamento Europeo, que es quien la representa.

En todo caso, lo que hay que resaltar es que la Unión Europea de hoy es cualitativamente distinta a la Comunidad Europea incluso de los años ochenta, y si bien en aquella su característica innovadora fundamental fue la asunción de una nueva noción de soberanía, la soberanía compartida, hasta entonces concepción y práctica inéditas, se aplicaba sólo en el ámbito económico. Hoy la Unión Europea se ha desarrollado en esta concepción incluso en el ámbito político y social, asumiendo en gran medida lo que la doctrina denomina "federalismo intergubernamental". Es decir, el federalismo es ya una realidad, bien entendido que todavía matizado por el peso del poder de los estados que se nie-

gan a terminar el edificio de la construcción europea.

8. El futuro federal de la Tercera Convención Europea

Por todo lo dicho, creemos, no obstante, que la resolución de los problemas que tiene Europa no solamente se resuelve con aplicar las previsiones de los Tratados elaborando nuevas políticas en una lógica progresista y federal, sino que estos tienen unos límites que hay que corregir y para ello es imprescindible abordar la revisión de los Tratados, con el fin de dar el siguiente paso.

Cinco son, al menos, las razones de fondo que limitan el funcionamiento democrático y progresivo de la Unión Europea, y exigen su reforma federal de carácter más explícito:

a. Mejorar la legitimidad democrática. Hay que acercar las instituciones y los Tra-



tados a los ciudadanos. Para ello además de reformarlos, habrá que simplificarlos y darles forma de constitución. Entendemos que el Tratado de Lisboa es una constitución sin nombre, ya que reúne los elementos sustantivos de una constitución, a saber, una carta de derechos fundamentales, una división de poderes o funciones, un régimen jurídico de la administración.... Sin embargo, el mensaje no ha llegado a los ciudadanos y éstos no son conscientes de ello. Con la redacción actual, es prácticamente imposible que se comprenda su alcance. Por ello, habrá que cambiar la forma de los mismos, acercándolo, simplificándolo, y dándole una forma constitucional.

b. Es imprescindible desarrollar los derechos de ciudadanía, especialmente blindar el modelo social y los derechos sociales y mejorar la democracia participativa. Para eso se necesitarán nuevas bases jurídicas que se incorporen al nuevo Tratado Constitucional.

c. La necesidad de abordar la reforma de las instituciones comunes, especialmente el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, con objeto de que esta segunda se transforme en una segunda Cámara, tipo senado. Quizá habrá que reformar también el Comité Económico Social y el Comité de las Regiones.

d. De carácter económico. Se trata de incorporar las reformas en la gobernanza económica adoptada en la Legislatura anterior, así como la comunitarización del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y Monetaria al Derecho Primario, ya que tiene sólo una vigencia de cinco años, es decir, hasta 2017 y está suscrito sólo por 26 estados, en el marco del derecho internacional público y no en el de derecho comunitario.

e. Por último, para el desarrollo de la política exterior y lograr que la Unión Europea sea un actor de primer orden en la política mundial, hay que reformar algu-



nos elementos del Tratado, especialmente los referidos al vínculo entre la diplomacia europea y la de los estados miembros, además del desarrollo de la política común de seguridad y defensa, apostando por la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza.

Todas estas reformas no se pueden hacer por el procedimiento abreviado de los Tratados, ya que teniendo en cuenta que no son sólo reformas técnicas, sino que obedecen al desarrollo necesario e imprescindible del modelo político federal que se viene construyendo desde hace sesenta años y especialmente en los últimos treinta, hay que hacerlo con plena participación de la ciudadanía europea, con objeto de que la misma tome conciencia, descubra, que ella es la “propietaria” del proyecto.

Se trata de sacarle todo el significado real que tiene la lógica federal del proyecto, que no es nada más ni nada menos que la doble legitimidad de ciudadanos y Estados, piedra angular de la Unión Europea. Para ello habrá que convocar la III Convención Europea, aunque habrá que esperar a que se produzca una mejoría en el crecimiento económico. Una fecha buena para dicha Convención sería el 2018, ya que se cumplen los 70 años de la Celebración del Congreso de Europa en La Haya, citado anteriormente, inicio del Proceso de Construcción Europea.

La VIII Legislatura, como ya se ha dicho, comienza con la aspiración a un gran avance federal, que debe permitir a las instituciones el ejercicio de sus poderes gracias a la asunción de una mayor legitimidad democrática que, a su vez, debe impulsar el cambio de las políticas comunitarias, ratificando el compromiso con el estado del bienestar. Para conseguir ese objetivo, es necesario acometer la reforma federal de la unión a través de una III Con-

vención Europea con la plena participación ciudadana.

9. El vínculo estructural necesario entre la España Federal y la Federación Europea. Dos caras del mismo proceso

Comparto con el profesor Sidjanski la idea de que el federalismo es un proceso multinivel de reparto de poder. Entre nosotros, este se ha producido a la vez, incluso casi cronológicamente, en el seno del estado español y en el seno de la Unión Europea, coincidiendo de una manera estructural, de tal forma que incluso algunos temas respecto a la reforma constitucional española tienen relación directa con el federalismo europeo, como por ejemplo el añadir un artículo 9 bis en el Título Preliminar en el que se estableciera una clausula general sobre la Unión Europea.

En el Informe “Pautas para una reforma constitucional” elaborado por un conjunto de constitucionalistas y editado por Javier García Roca, establece esta posibilidad, que incluso puede servir para encajar en el ordenamiento jurídico español los futuros desarrollos hacia una Federación Europea.

Creo que el principio federal tiene una unidad, por lo que ambos federalismos se alimentan mutuamente. En definitiva, son dos caras de un mismo proceso de reparto del poder, que se está produciendo en Europa y en España. Sin embargo, hay que diferenciar entre federalismo y estado federal. El federalismo es un proceso político, un proceso vertebrador de distintos niveles de gobierno, con reglas de distribución de poder e incluso de solución de diferencias. Esa distribución del poder se hace en función de la eficacia y de la eficiencia, y también de la legitimidad.

El federalismo europeo no tiene la voluntad de crear un super estado, ni tan siquiera un estado, ni en la fase actual ni las

venideras, sino que trata de establecer un principio de gobierno multinivel en el cual hay cuestiones que se resuelven en el nivel de la Unión, otras en los Estados, incluso otras en el nivel de las regiones y colectividades locales, según su efectividad y en aplicación del principio de subsidiaridad. En el caso español, sí estamos transformando el estado autonómico en estado federal.

Por todo ello, me sumo a la propuesta de una España federal en una Europa federal, y reinterpretando a Ortega y Gasset, Europa y España son el problema y España en más Europa o en una Europa europea (federal) es la solución para España y para Europa, ya que el opresivo nacionalismo español se irá diluyendo. La opción europea de España, de más Europa, de una Europa federal, es la que necesita España y Europa, la que muchos hemos venido defendiendo y sobre todo aplicando a lo largo de estos casi treinta años.

La Declaración titulada “Una España federal en una Europa federal”, firmada por un conjunto de profesores en julio de 2014, planteaba esta necesidad, cuando señalaba que “esta reforma que proponemos, de gran relieve, trata de culminar la configuración de nuestro estado en un sentido federal, que pueda en el futuro insertarse de manera natural en una federación de estados europeos”, recogiendo, en gran medida, la reflexión que estamos defendiendo en estas líneas.

Sin embargo, en esas líneas se argumentaba, acertadamente, en torno al federalismo español, pero apenas se incidía en la necesidad de avanzar hacia la Federación Europea. Por ello, creo que debemos elaborar una declaración complementaria que además de apoyar la reforma constitucional en España en la dirección federal apostemos por la constitucionalización en Europa de una federación formada por ciudadanos y estados.



10. Conclusión. El paso hacia Europa

He analizado, a través de estas líneas, los cinco grandes pasos del federalismo europeo, a saber: El proyecto federal, el funcionalismo, la vocación federal del Tratado de Maastrich, el funcionalismo intergubernamental, una unión de ciudadanos y estados del Tratado de Lisboa, el avance de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, la necesidad de una próxima Convención Europea, y las dos caras del federalismo.

En todos los casos, el paso a paso del federalismo se ha dado con la asunción de la sociedad civil, y el impulso de la ciudadanía. Al principio, y después a través del Parlamento Europeo, en representación de la ciudadanía, o en la Convención Europea, donde el proceso de participación popular tendrá plena efectividad a través de las elecciones de 2014. Es decir, el paso a paso es fruto de la democracia, y no de la tecnocracia y no del gobierno de los técnicos, como suele decirse.

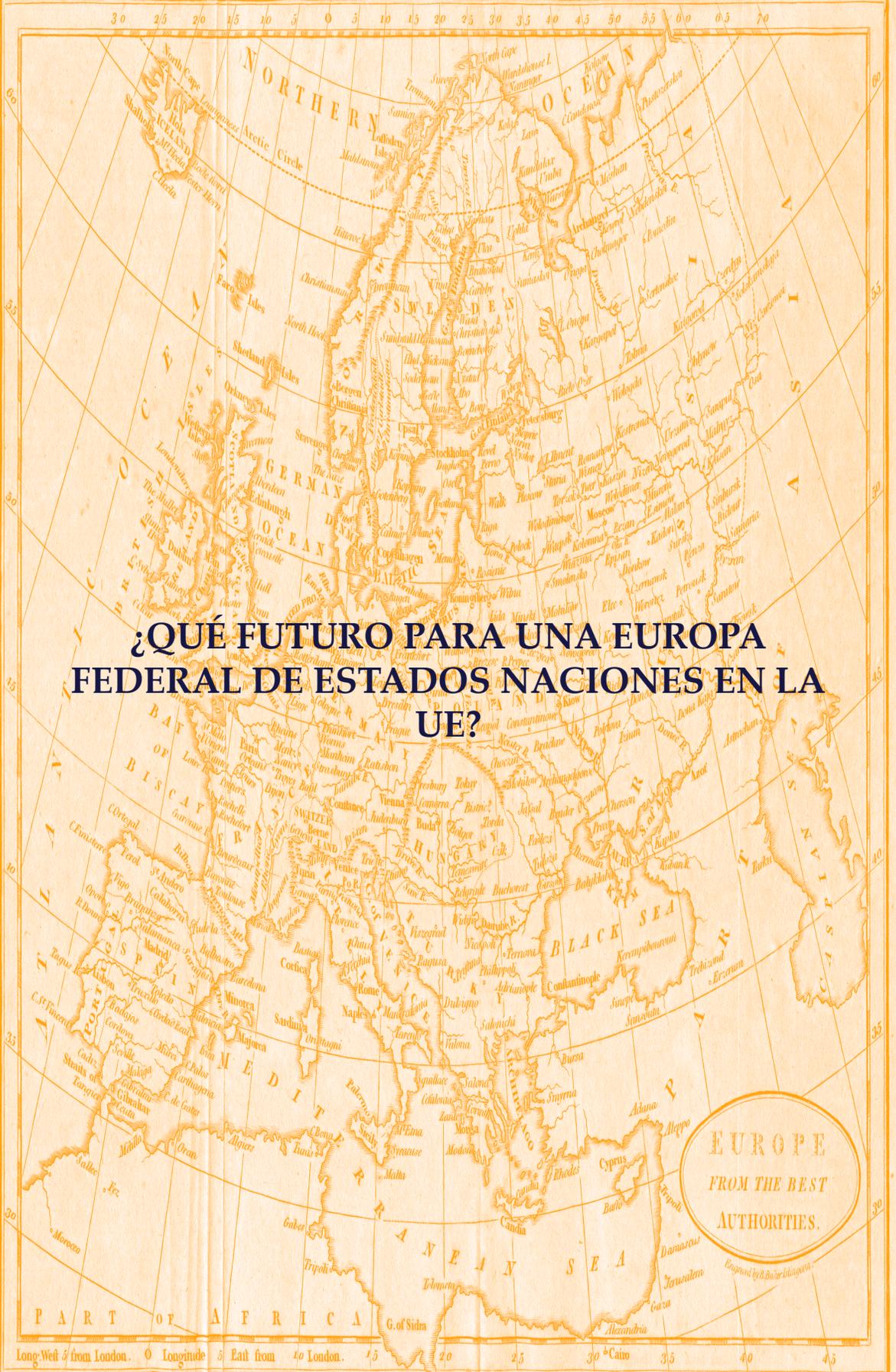
Para culminar el paso a paso del federalismo europeo, si bien coincido con D. José Ortega y Gasset que "Europa es camino y no posada", y por tanto de momento no se espera un paso definitivo. Falta lo que Van de Luuk llama "el paso hacia Europa", es decir, el paso de nosotros los estados a nosotros los ciudadanos. Para ello hay que lograr que la reforma en la próxima Con-

vencción Europea se supere la necesidad de unanimidad de los estados miembros para su entrada en vigor y sea a través de una mayoría reforzada aunque esta sea muy amplia.

A lo largo de estas líneas y a través de diversos pasos hemos visto como se ha transformado una comunidad de naturaleza económica en una unión de naturaleza política, si bien ésta imperfecta y dinámica, en donde se han ido incorporando importantes avances federales paso a paso. Se da la circunstancia que la profundización en la senda federal se ha producido especialmente en los últimos veinticinco años, es decir, a partir de los cambios en Europa y en el mundo. Es curioso que esto es lo que generalmente menos se conoce, de los seis pasos cuatro han sido en los últimos años.

Es especialmente llamativo porque precisamente estos pasos bastante decisivos se han dado durante la etapa en la que España es país miembro. En el mes de enero de 2016 celebraremos los treinta años de la adhesión de España a la Comunidad Europea, y es sumamente paradójico que precisamente España sea uno de los estados miembros que más ha impulsado esta profundización hacia la federación, y sin embargo, entre nosotros, está pasando en gran medida desapercibida.





¿QUÉ FUTURO PARA UNA EUROPA FEDERAL DE ESTADOS NACIONES EN LA UE?

EUROPE
FROM THE BEST
AUTHORITIES.

Long. West of London. 0 Longitude East from London. 15 20 25 30 Cairo 35 40 45



¿HACIA UNA EUROPA FEDERAL?: CIUDADANÍA, CONSENSO, TIEMPO Y VOLUNTAD

JOSÉ MARÍA GIL ROBLES Y GIL DELGADO

1.- Federalismo

Vayamos paso a paso, pues el término federalismo se ha vuelto entre nosotros tan ambiguo que resulta sobremanera resbaladizo.

Empezaré, por tanto, por intentar delimitar algunos conceptos.

2.-Federalismo integral o federalismo institucional

Cuando se habla de federalismo, sobre todo en relación con Europa, conviene aclarar si hablamos de federalismo en sentido integral o en sentido más limitadamente institucional.

El primero es la teoría que, partiendo del derecho de toda comunidad humana a regirse a sí misma – lo que los clásicos como mi abuelo Enrique Gil y Robles o Jacques Maritain llaman “autarquía” - desemboca en un complejo sistema de poder ordenado de menor a mayor, según el bien conocido principio de subsidiariedad. No solo el poder político, sino todos los poderes que en la compleja sociedad de nuestros días existen.

Alexandre Marc o Denis de Rougemont son autores destacados, entre los fundadores de Europa, por sostener expresamente un federalismo integral, pero en mayor o menor grado, todos los impulsores de esta idea de Europa están inspirados en esta concepción de Europa como una densa red de autogobiernos.

El federalismo institucional no es sino la articulación jurídica de esa red de autogobiernos.

3.- Federalismo y soberanía

El federalismo ha planteado desde siempre, un desafío conceptual irresoluble a los partidarios de la soberanía como poder, absoluto, perpetuo e indivisible que diría Juan Bodino. Federalismo, por principio, es poder dividido y no hay más que releer los patéticos esfuerzos hechos por los primeros constitucionalistas que estudiaron los experimentos federales norteamericano, suizo y alemán para tratar de explicar algo aparentemente contradictorio: la realidad de unos estados soberanos con un poder dividido y repartido. Ha sido necesario que pasasen casi dos siglos para que se abriese paso la realidad sobre el prejuicio, la realidad de que la soberanía no es

absoluta sino limitada, y no es indivisible sino susceptible de muchas divisiones.

Conviene recordarlo hoy en día, cuando se invoca continuamente el “derecho a decidir”, que es otra forma de llamar al autogobierno o la soberanía. Derecho a decidir, ¡sí!, desde luego, pero ... derecho a decidir ¿qué?

Salvo casos de severa imbecilidad o inmadurez parece que ninguno de nosotros puede pensar seriamente: “decido lo que quiero y como quiero”. Hay una serie de limitaciones a esa potestad de decidir que vienen dadas por la realidad geográfica, legal, cultural, social y económica en que nos movemos. Desconocer esas limitaciones es la mejor manera de estrellarse.

4.- Federalismo y distribución de competencias

Con ello estoy poniendo de relieve que en todos los sistemas políticos y especial-

mente en los sistemas políticos complejos, federales o cuasi-federales como el nuestro, resulta clave la cuestión de la distribución de competencias. Dicho de modo menos técnico: el reparto del derecho a decidir. Tanto que, según los constitucionalistas alemanes, la verdadera soberanía reside en último término en “la competencia de la competencia”, el derecho a decidir quien decide qué.

Esa competencia de la competencia en España la tienen las Cortes Generales y nadie más que las Cortes Generales, y aún éstas solo pueden ejercerlo a través de un procedimiento estrictamente reglado con aprobación final de todo el pueblo español en referéndum. Ninguna parte de los españoles puede atribuírselo sin cambiar previamente ese procedimiento.

En la Unión Europea esa competencia de la competencia está atribuida al conjunto de los 28 estados miembros, que la ejercen modificando los tratados por unanimidad. A ninguno pueden obligarle los



demás a cambiar esas reglas y ninguno, claro está, puede obligar a los otros a cambiarlas. Aunque algunos, como por ejemplo los británicos, les guste aparentar lo contrario.

5.- Federalismo y doble legitimidad del poder

En los sistemas federales la soberanía está repartida “verticalmente” como resultado de su propio sistema de formación: no es un artificio para controlar mejor el poder dividiéndolo (aunque esa sea una de sus ventajas), sino que es una situación que se produce porque varios centros de poder se ponen de acuerdo para ejercer una parte de él en común, normalmente porque ya no pueden ejercerlo solos. Este es el origen de los federalismos más clásicos, y también el de la Unión Europea, aunque hoy en día exista también un buen número de federalismos por descentralización (o por “desconstrucción” como ciertos platos de la cocina de autor) de estados previamente unitarios y que prefieren no limitarse a la división de poderes tradicional u horizontal (legislativo, ejecutivo y judicial) y establecer también la vertical (Austria, Canadá, etc.).

En consecuencia, coexisten dos fuentes de legitimidad del poder federal: estados federados (o länder, o regiones) o ciudadanos.

Tan definitoria es esta característica que quienes pretenden cerrar los ojos a la naturaleza federal de la Unión Europea consiguieron eliminar del Tratado de Lisboa el artículo del proyecto de Constitución que decía que ésta “nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa”.

Pero, permaneció el artículo 14 del Tratado de la Unión, según el cual, “el Parlamento Europeo estará compuesto por

representantes de los ciudadanos de la Unión” Luego esta fuente de legitimidad del poder permanece, y la otra, la de los estados miembros, nunca se ha discutido.

6.- El “federalismo de estados naciones”

“Federalismo de Estados naciones” es una expresión de Delors que, como buen francés, identifica el estado con la nación.

Pero la Unión Europea no es una federación de estados naciones, sino una federación de los Estados miembros – ya sean uninacionales o plurinacionales – y de sus ciudadanos. No de las regiones, los lander o las nacionalidades que cada estado miembro pueda reconocer; no, sólo y únicamente los estados miembros y ... sus ciudadanos. Porque tampoco los estados miembros solos constituyen la unión y porque no pueden regirla ni gobernarla solos.

Por tanto, la contestación es clara:

- UNA FEDERACIÓN DE SOLO ESTADOS SIN CIUDADANOS NO SERÍA VIABLE.

- UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS Y CIUDADANOS ES LA QUE CADA DÍA SE VA CONSOLIDANDO

a) Como todos los procesos federales, el de integración europea es gradual; las competencias se han ido atribuyendo a la Unión de un modo gradual y progresivo. El famoso método Monnet no consiste esencialmente en dar pequeños pasos hacia la unión, sino en que esos pasos sean sólidos, creadores de lazos fuertes y resistentes. La Unión Europea se ha ido creando como las labores de punto de nuestras abuelas, nudo a nudo, tejiendo una red de intereses que nos unen en una comunidad. Una labor callada, que no se ve, sin la cual

no hay federación y que es la que nos permite seguir unidos en los momentos difíciles.

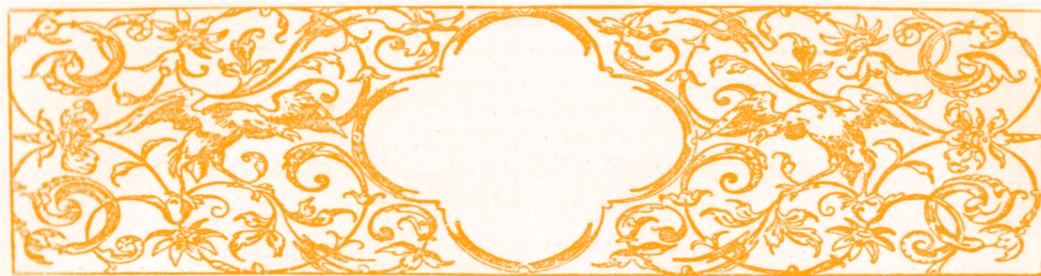
b) A diferencia de otras empresas federales, no hemos empezado por unir los aspectos más espectaculares del poder: la diplomacia, las fuerzas armadas ... No es un federalismo de fanfarria sino de cocido. Y forzoso es reconocer que la paz resulta mucho menos llamativa que la guerra.

7.- Un futuro que requiere paciencia y voluntad de entendimiento

Es habitual dar a la Unión Europea por fracasada: la crisis, Grecia, la inmigración, las bravuconadas de Putin o las perpetuas dudas del Reino Unido. Todo son motivos para dudar, para recelar, para dar por fracasado un experimento que molesta, que subvierte las ideas adquiridas, que es el único experimento verdaderamente revolucionario porque es el único que no apela a la violencia sino al consenso.

Por eso requiere tiempo, tenacidad, sentido de futuro y voluntad de paz.





UNA EUROPA FEDERAL DE ESTADOS NACIONES: DE NUEVO SOBRE LOS ESTADOS

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

La construcción de la Unión Europea, de apariencia siempre inacabada, encuentra su soporte fundador en los Estados que la conforman. No cabe pensar, en los diferentes estadios sobre los que se ha ido profundizando en el modelo integrador, que fuera de las tradicionales técnicas de naturaleza convencional exista otro fundamento originario, si bien ello no constituye un obstáculo para la consolidación progresiva de elementos democratizadores que se asientan particularmente sobre la ciudadanía.

Ahora bien, siendo la integración de los Estados nacionales la que sustenta la progresiva unión política europea, cabe suscitar la necesidad de repensar las funciones del Estado en una Europa acuciada ya por elementos transformadores. Pudiéndose considerar descartado que su futuro, al menos inmediato, sea la implementación de aquellos, tal vez idealizados, Estados Unidos de Europa a los que ya aludiera Winston Churchill¹, no cabe sino pensar que deba ser bajo el impulso de los propios Estados como se articularán las relaciones particulares entre los miembros de la Unión Europea y, por extensión, cuál haya de ser la caracterización subjetiva de la misma.

1.- La crisis del Estado

Constituye un lugar común para la reflexión de constitucionalistas e internacionistas el persistente interés por encontrar acomodo a la evolución de los Estados en un contexto transformación de las relaciones intersubjetivas, especialmente las que se generan con el fenómeno de la globalización. Ciertamente, son numerosos los aspectos en los que se aprecia un declive cierto de los Estados nacionales, que se manifiestan como estructuras demasiado grandes para abordar los problemas que se desarrollan en el seno de las comunidades sobre las que se constituyen, y demasiado pequeñas cuando se observan inmersas en los grandes asuntos que envuelven al conjunto de la Comunidad Internacional². Sin embargo, tampoco puede desconocerse que el Estado constituye aún el referente fundamental del ejercicio del poder público, impregnado con variadas adjetivaciones que realzan diferentes dimensiones de su ejercicio, y expresa las pretensiones últimas de grupos sociales que pretenden con ello su consolidación.

En nuestros días es patente que la globalización ha operado mutaciones sobre las relaciones internacionales, y que el Es-

tado pierde niveles de autoridad que se manifiestan en la incapacidad para ejercer en su plenitud derechos que se desprenden de su condición soberana. Ciertamente, tales limitaciones presentan frecuentemente caracteres voluntaristas por cuanto que se desprenden de la propia sujeción a las normas internacionales; sin embargo, puede realizarse una aproximación desde la perspectiva de las funciones que desarrolla, y los perfiles críticos adquieren una dimensión ampliada, por cuanto que pone de relieve incapacidades fácticas nada desdenables.

Como se ha venido poniendo de relieve³, hay sectores en los que se hacen particularmente visibles las aseveraciones sostenidas sobre la desconfiguración de las atribuciones de los Estados por la pérdida de influencia sobre elementos funcionales sobre los que se sostiene. Especialmente, son la economía y la seguridad funciones esenciales en las que se aprecia en nuestros días que los Estados han perdido la relevancia que tradicionalmente han tenido, y sobre las que históricamente se ha construido en buena medida su razón de ser.

Junto a estas consideraciones que entroncan el debilitamiento del Estado frente a poderes exteriores al mismo, existen factores propiamente endógenos que podrían contribuir a ello. La configuración de entidades territoriales subestatales forma parte de las tradiciones constitucionales de buena parte de los Estados en la actualidad, sea bajo formulaciones federales, regionales o locales. La descentralización y, fundamentalmente, la desconcentración de poderes estatales en entidades territoriales constituye un factor de fragmentación que, eventualmente, puede restar capacidades al conjunto del Estado para afrontar de forma colectiva las funciones que le son inherentes. No cabe duda de que, en gran medida, esta forma de organización constituye una expresión democrática que fa-

cilita la proximidad del ejercicio del poder al ciudadano; sin embargo, debe tenerse presente que la concepción de las mismas bajo elementos de carácter político ha propiciado, en ocasiones, la relajación de los controles que las instituciones estatales pueden ejercer sobre ellos y dificulta las posibilidades de introducir regulaciones idénticas para el conjunto del territorio nacional, o distorsiona las posibilidades de que los ciudadanos perciban el sentido real de la igualdad que debe garantizar el Estado para sus nacionales.

Con independencia de la valoración que ello merezca, lo cierto es que incide sobre los poderes efectivos que los Estados ejercen, relativizando su eficacia como modelo organizativo. En este sentido, debe hacerse notar una cierta tendencia a contrarrestar tales problemas; así, algunos Estados europeos han iniciado procesos de reagrupamiento de estas entidades territoriales estatales, acuciados por carencias de carácter financiero que ponen de relieve la ineficiencia económica y las dificultades de sostenibilidad de una institucionalidad fragmentada⁴. Pero tales motivaciones no pueden ocultar que dentro de la Unión Europea existen territorios organizados políticamente que no sólo podrían debilitar las potestades estatales, sino que manifiestan abiertamente pretensiones disgregadoras que se soportan sobre identidades particularizadas.

Esto evoca, de forma inmediata, si el clásico concepto de Estado-nación continúa siendo el referente básico que garantiza la continuidad de estas organizaciones, lo que tiene una relevancia fundamental para la conformación futura de la propia integración europea. En este sentido, cabe recordar que el Estado nacional históricamente se ha definido bajo nociones asentadas como la soberanía, la nación y el territorio. La desvinculación entre los conceptos de Estado y Nación se encuentra ya

ampliamente superada, apareciendo pues como indisociables en buena medida para identificar a las comunidades políticamente organizadas a través de instituciones y sometidas a un régimen jurídico común⁵. Sin embargo, elementos como la soberanía o el territorio aparecen sometidos a la transformación que imponen los nuevos modelos de relación económica, social y política que se desprenden del fenómeno globalizador. Las relaciones entre actores, fundamentalmente económicos, se ha remodelado más allá de los territorios, de modo que incluso la agrupación regional de Estados aparece condicionada por la interdependencia del propio proceso de globalización. Se transforman las tradicionales atribuciones que monopolizaban los órganos gubernamentales, empeñados y comprometidos ya por garantizar a sus ciudadanos niveles de bienestar que dependen de actores externos.

Pero todo ello no apunta a la desaparición del Estado, si bien se hace perceptible que su condición de entidad dominante y "entronizada" pierde no sólo protagonismo escénico, sino fundamentalmente poderes efectivos que quedan diluidos no sólo en entidades políticas, ya sean de carácter internacional o interno, que de forma efectiva regulan o administran sectores de fundamental importancia, sino también por la presencia de poderes de otra naturaleza que condicionan su actuación.

Con todo, se hace patente una tendencia a reconocer que el Estado se encuentra avocado a una cierta futilidad, que se aprecia, por otra parte, en la relajación de la participación de lo público a través de los tradicionales instrumentos normativos, lo que limita ciertamente las capacidades de intervención del poder público en sectores tradicionalmente reservados. No cabe duda de que el influjo de la globalización sobre la tradicional concepción de las fronteras está contribuyendo a recon-

formar la significación del Estado. Lo que es una realidad patente en el ámbito de la economía o la incontenible celeridad de las comunicaciones, obliga a reconsiderar las funciones del mismo en un entorno que se vuelve inestable por la creciente importancia que adquieren actores que escapan a las tradicionales relaciones de poder entre entidades soberanas.

Es aquí donde el concepto de seguridad reaparece con una significación renovada, extendiéndose a dimensiones que tienden a englobar el conjunto de riesgos a los que se ven sometidas las sociedades, y que desbordan el estricto concepto de agresión exterior que se reservaba a las funciones de la defensa. Pero ni siquiera en estos dominios los Estados presentan las capacidades suficientes para abordarlos, no tanto por las dificultades para identificar riesgos o amenazas de forma singularizada, cuanto por las insuficiencias para poder abordarlos de forma aislada, ya sea por la caracterización transnacional de su origen o por la inconcreción del mismo diluido entre actores sin un soporte territorial cierto.

En estas condiciones, en buena medida generalizables para todos los Estados, cabe suscitar si la integración que se encarna en la Unión Europea constituye un factor añadido a la señalada crisis del Estado o una técnica para su incardinación.

2.- El Estado en el proceso de integración europea

La construcción europea ha tomado al Estado como elemento medular desde sus orígenes, lo que ha dotado al proceso de unas características singulares y generado una terminología de identificación que tradicionalmente se ha incardinado en el concepto de supranacionalidad. Pueden evocarse, en esta perspectiva, la formulación propuesta por el propio Schuman, quien

proclamara que “Le sentiment de la solidarité des nations l'emportera sur les nationalismes désormais dépassés. Ceux-ci ont le mérite de doter les États d'une tradition et d'une solide structure intérieure. Sur ces soubassements anciens, il faut édifier un étage nouveau. Le supranational reposera sur les assises nationales. Il n'y aura ainsi aucun reniement d'un passé glorieux, mais un épanouissement nouveau des énergies nationales, par leur mise en commun au service de la communauté supranationale”⁶.

No cabe duda de que en Europa las diferentes sociedades que la forman toman al Estado como referente para su identificación. Esta percepción continuista constituye, siquiera formalmente, un límite aún insuperable dentro de la integración, especialmente cuando los ciudadanos han podido percibir que el debilitamiento de los Estados para favorecer el establecimiento de estadios más avanzados de integración anunciaba su desaparición. Así puede ser interpretado el rechazo que se ha expresado en algunos Estados a conceptos evocadores de atribuciones estatales como ocurrió con la ciudadanía de la Unión⁷, o la expresión “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”⁸. Siendo legítimas las posiciones expresadas democráticamente, parecen apuntar no tanto los límites de la integración en sí misma, sino la pervivencia de los Estados dentro de la misma, especificando así la continuidad de esta organización. Consecuentemente, la propia construcción europea queda identificada por su soporte estatal.

Ciertamente, los perfiles intergubernamentales son compatibles con la creciente concepción de la soberanía como elemento que no se ejerce con carácter exclusivo, dado que los poderes estatales no pueden ser comprendidos ya de manera independiente de su dimensión transnacional, lo que apunta a ciertos caracteres de inclu-

sión. Esta formulación está presente en los Tratados que instituyen la Unión Europea. Más allá de los componentes que construyen el mercado interior, sometido tradicionalmente a un régimen de comunitarización expansivo, existen ámbitos de sobresaliente importancia que quedan sometidos a un régimen de competencias confluyentes de la Unión y de los Estados miembros. Así, se puede apreciar que el poder de decisión queda en manos de los Estados, resistentes a que sus potestades nacionales queden diluidas en el sistema institucional integrador. Por ello, las propias atribuciones que se confieren a la Unión quedan limitadas por la presencia de un modelo de distribución de competencias que facilita que los Estados puedan, eventualmente, limitar o controlar en su generación y en su operatividad.

Ahora bien, siendo ello así, no puede dejar de mencionarse que precisamente la debilidad del Estado para afrontar aisladamente fenómenos de tan extraordinario calado y complejidad como la crisis financiera desencadenada en el año 2008 ha puesto de relieve problemas de extraordinaria importancia, más allá de los componentes económicos desencadenantes. Las limitadas realizaciones alcanzadas con el Tratado de Lisboa, sin ser desdeñables, abundan en buena medida en las insuficiencias del modelo de integración, paliadas forzosamente por las circunstancias que han promovido la implementación de nuevos avances. Los mismos se asientan sobre instrumentos que perfilan, por fin, una auténtica Unión Económica y Monetaria, que requerirá el establecimiento de una unión bancaria, una unión fiscal y una mayor coordinación de política económica⁹.

Sin embargo, existen carencias profundas que se han manifestado precisamente por las tensiones que se producen entre la caracterización intergubernamental de la toma de decisiones, y su consecuente

inspiración en la protección de los intereses nacionales, y las necesidades de dotarse de medios económicos y técnicos que atiendan situaciones de emergencia como las vividas en algunos Estados miembros. En estas condiciones, la invocación de la solidaridad y la respuesta con una condicionalidad que conduce a la austeridad asfixiante para los pueblos no goza de la comprensión de quienes sufren de forma más directa tales medidas: los ciudadanos. Cabe admitir que la relación entre la Unión Europea y sus ciudadanos se ha venido caracterizando como un “consenso pasivo”¹⁰, que empieza a transformarse por las críticas que suscita el comportamiento de sus instituciones, ampliamente incomprendidas. Los cauces de relación que se han dispuesto para los ciudadanos tienen un significado democrático relevante, pero la adhesión a los mismos resulta a todas luces limitada, percibiéndose esencialmente que son los Estados los que incardinan la realización de los principios democráticos que están entre los valores esenciales de la construcción europea.

Y precisamente son estos componentes democráticos que definen a los Estados de la Unión los que pueden estar siendo puestos en cuestión. Con independencia de los aspectos relativos a la gobernabilidad de la gestión propiamente europea, lo cierto es que buena parte de los Estados miembros se han visto sometidos a tensiones que comprometen sus capacidades soberanas, acuciados por carencias que se han suplido con la asunción de compromisos y obligaciones que conllevan exigentes sacrificios a sus poblaciones. Situaciones realmente extremas han puesto en grave riesgo no sólo el entramado jurídico de algunos Estados por las dificultades de garantizar su aplicabilidad, sino también la capacidad para sostener sus modelos organizativos democráticos. El propio Consejo de Europa ha puesto un énfasis particular, en su caracterización como organización para la democracia, por las consecuencias graves que las restricciones económicas conlleva para el conjunto de los ciudadanos en Estados europeos, incluida sus capacidades de participación en las instituciones, constreñidas



en sus poderes por las medidas que habían de aplicar, y las desconfianzas que se han despertado en las mismas por cuanto que no han podido prever las consecuencias de la crisis ni han sido capaces de dar una respuesta ágil y moderada a la misma¹¹.

Pero no son éstos los únicos retos a los que se enfrentan los Estados europeos. En ámbitos sometidos a las competencias exclusivas de los Estados miembros, acontecimientos recientes empiezan a poner de relieve las insuficiencias de sus capacidades para afrontar situaciones sin el concurso de otros Estados y de la propia Unión Europea. Verdaderamente, no representan problemas nuevos, pero adquieren una entidad desbordante que requiere volver a cuestionar la eficacia de los mecanismos dispuestos dentro del sistema integrador para afrontarlos, y acometer decididamente medidas que pueden superar la ordenación de competencias entre los Estados y la Unión Europea.

Más concretamente, la crisis migratoria que se produce en el extremo oriental del Mediterráneo en relación con los refugiados que han generado los conflictos de Siria y otros países asiáticos y africanos han evocado no sólo las deficiencias de la regulación europea, sino también la necesidad imperiosa de asumir solidariamente las cargas que ello supone para los Estados, reticentes a diluir sus atribuciones y potestades decisorias en una materia tan sensible. De forma similar, la intergubernamentalidad de la Política Exterior, Seguridad y Defensa se encuentra en un punto crítico para conciliar intereses nacionales y de la Unión, a pesar de que se hagan patentes avances hacia posiciones más depuradas y completas cuando se ven comprometidos la paz y la seguridad, como ha ocurrido más recientemente respecto del conflicto de Siria¹².

Con todo, y sin aventurarse en sensacionalismos, la concatenación de acontecimientos parece apuntar la oportunidad de hallar respuestas más completas, que se hacen previsibles en la medida en que la construcción europea tradicionalmente se ha venido impulsando con un carácter funcional. Tal vez no sea precipitado observar que la Unión Europea se encuentra en una encrucijada que puede afectar no tanto a la asunción de nuevas funciones o a la depuración normativa en algunos sectores, cuanto a la oportunidad de introducir una redefinición de su propia naturaleza en la medida en que el modelo de relaciones que se fija en su seno no facilita la resolución de problemas compartidos.

3.- Hacia un federalismo de Estados nacionales

Constatado que el Estado sufre cierto declive funcional en las sociedades contemporáneas, y que no son ajenos a ello los Estados de la Unión Europea, la reflexión debe ser conducida a retomar su sentido y, por extensión, a contribuir al de la propia integración. Ciertamente, puede descartarse a día de hoy una hipótesis maximalista que apuntara a la desaparición de los Estados diluidos en la construcción de la Unión, la resistencia a ello obliga a observar con pragmatismo que sus potestades continúan siendo un componente esencial del modelo, aun siendo constatado que existen factores que contribuyen a su transformación.

Sobre esta premisa, los debates sobre el futuro de la Unión Europea se han nutrido en los últimos tiempos de aportaciones relevantes orientadas a dotarla de una formulación más avanzada, que permita convertirla en una respuesta válida y eficaz ante los desafíos que ha de abordar Europa. Cabe evocar los debates sobre la entidad real del federalismo que se anuncia,

cuyo alcance propositivo se adentra en la conveniencia de que la progresiva atribución de competencias desde los Estados a la Unión se reacomode y sistematice sobre el soporte de un nuevo Estado europeo. Sin embargo, aun tomando como base una federación de Estados soberanos, algunas voces se han alzado a favor de que los derechos de los ciudadanos y de los pueblos deben estar garantizados de forma conjunta, tomando como base fundamental la participación ciudadana a escala europea que se plasma en una democracia que se asienta sobre una cultura política y un espacio político propiamente europeos¹³. Precisamente la necesidad de salvaguardar los valores europeos, y tomando como componente central la defensa de la dignidad humana sobre la que se construyen los derechos humanos, Habermas apunta la necesidad de avanzar en una concepción federal que salvaguarde los valores europeos que se han fraguado sobre las realizaciones democráticas de los Estados miembros, en particular, las garantías formales del Estado de Derecho, el Estado de bienestar, la seguridad social y la autonomía individual. Pero todo ello soportado sobre la construcción de una identidad europea que supere las concepciones estatales nacionales¹⁴.

Con una perspectiva más limitada, recientemente se ha vuelto a impulsar la idea de una Europa federal de Estados nacionales. Más concretamente, el Presidente de la Comisión, Durão Barroso, declaró: "Hago un llamamiento en el día de hoy a la creación de una Federación de Estados-nación. No de un súper-Estado, sino de una Federación democrática de Estados nación que puedan abordar nuestros problemas comunes compartiendo soberanía de modo que cada país y cada ciudadano disponga de mejores medios para controlar su propio destino. Se trata de la Unión con los Estados miembros, no contra los Estados miembros. En la era de la globalización,

unir soberanías significa más poder, no menos"¹⁵.

No es pretensión de estas líneas profundizar en la caracterización de los modelos que se anuncian, pero sí inducir a la reflexión sobre algunas consideraciones elementales que apuntan a una idea constructiva de la Unión Europea sobre bases federales, a la que parece avocado este proceso de forma ya irrefrenable¹⁶. Pero es importante tener presente que existen tensiones sobre los límites que se marca a la integración, por cuanto que no son pocas voces que empiezan a observar que las soluciones a los problemas de las sociedades europeas son tratados de modo más eficiente en sede estatal que a escala europea. El resurgimiento de posiciones "nacionalistas" y el reflejo que ello pueda tener en la proyección futura del proceso no debe ser en modo alguno minusvalorado. Sin minimizar el auge de posiciones extremas en los resultados de algunos procesos electorales, y la evidencia de la disconformidad de los ciudadanos, pueden traerse las ideas subyacentes a la posición británica respecto de la Unión Europea como una expresión de estas tendencias renacionalizadoras.

Especialmente preocupante puede ser la misma cuando afecta a materias de significación fundamental como son los derechos humanos. Con independencia del alcance que se otorga a los mismos, y especialmente en relación con los extranjeros, hay aspectos particularmente importantes que habrán de ser objeto de un tratamiento más completo en esta proyección futura de la Unión dando continuidad a su soporte Estatal. En particular, se hace necesario que el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales obtenga una homogeneidad mayor entre los Estados por comparación a la Unión Europea. No cabe duda de que un aspecto de restricción soberana sobresaliente es precisamente la sumisión de los Estados no sólo al cumplimiento de



un catálogo de derechos definidos para todos, sino también la obligatoriedad de las decisiones de carácter jurisdiccional que se adopten para garantizar su cumplimiento. Esta función esencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha sido puesto en cuestión por algún Estado miembro como Gran Bretaña, que aprecian con recelo el estrechamiento de los márgenes de apreciación que mantienen los Estados respecto de la Convención¹⁷, pero que también abre a las críticas la incomprensión de las decisiones cuando son intereses fundamentales de los Estados los que entran en juego y generan debates sobre la utilidad de los mismos entre los propios ciudadanos¹⁸.

La propia Unión Europea, a pesar de los intentos persistentes por incorporarse a los mecanismos de control previstos en la Convención del Consejo de Europa, encuentra en su naturaleza dificultades para verse sometida a ella. El más reciente rechazo por el Tribunal de Justicia de someter el ordenamiento de la Unión al

control jurisdiccional del TEDH¹⁹ abunda en los problemas de compatibilidad entre ambos sistemas en relación con el control de las normas. Con independencia de la corrección técnica de tal pronunciamiento, la realidad es que existe una asimetría difícilmente sostenible entre los Estados y la Unión Europea que lleva de suyo a que las normas y actuaciones estatales queden sometidas al mismo, mientras escapan a ello las emanadas de las instituciones de la Unión. La corrección sobre esta situación se hace tanto más exigible en una proyección futura de profundización en las funciones que desarrolla la Unión y que, al menos en parte, escapan a la acción exclusiva de los Estados que la componen, particularmente en sectores que se hacen especialmente sensibles como los derechos nacionales de Estados terceros, sector en el que es previsible una creciente actividad en el ejercicio de competencias que han sido objeto de atribución o sometidas a una cooperación particularmente estrecha.

Con todo, el camino de una mayor unión política se hace insoslayable ya, marcado por una de las dimensiones de la integración como la unión económica y monetaria. La difícil concepción de una moneda única sin una entidad soberana que la respalde ha generado problemas desconocidos que exigen una respuesta. La degradada situación económica, la destrucción del tejido económico y sus graves consecuencias sociales, se ha extendido por diversos Estados, y tiene su exponente más crítico en la situación de Grecia. Pero las consecuencias, más directamente perceptible en los afectados, no quedan limitadas a Estados en particular, sino que se extiende sobre el conjunto de los que participan en la Unión económica y monetaria.

Ahora bien, las circunstancias extremas vividas durante el verano del año 2015, pone en cuestión no sólo las necesidades acuciantes de medidas adoptadas mediante acuerdos intergubernamentales, sino que evoca posibilidades oscilantes entre la renovación de las posiciones federalistas que apuestan por una integración más completa, y la conveniencia de que los Estados retomen sus funciones primigenias, sometiendo a las técnicas relacionales internacionales las soluciones a los problemas financieros.

Los riesgos de fragmentación son ciertos. Pero precisamente aunando esfuerzos por parte de los Estados miembros y las Instituciones europeas se empiezan a perfilar proyecciones en el seno de esta Unión Económica y Monetaria que requieren reflexión suficiente y profunda por cuanto que contiene elementos de definición política que pueden precisar una construcción de características ciertamente federales. Recobra una especial importancia en esta materia el impulso que han dado los Cinco Presidentes recientemente²⁰, que aglutinan la representatividad del conjunto de las instituciones políticas de la Unión, con in-

teresantes propuestas destinadas a mejorar la responsabilidad democrática, la legitimidad y la consolidación institucional. En buena medida, contienen un alcance propositivo limitado que persigue la consolidación en el sistema de la Unión de instrumentos de naturaleza intergubernamental generados con relativa urgencia y alejados de los lentos procedimientos de reforma de los Tratados, pero induce a la reflexión ampliada por cuanto que podrían aparecer como un pilar interesante para la construcción de un modelo de características propiamente federales entre los Estados que participan en el euro.

Pero, por otra parte, el proceso afronta tensiones conservacionistas del modelo actual, de caracteres claramente intergubernamentales. Los mismos están asentados con firmeza en la formulación de una Unión Europea que se impulsa sobre la base de intereses netamente nacionales. Son éstos los que promueven los compromisos futuros, de modo que se profundizará en la misma solamente en aquellos ámbitos en los que el Estado resulte insuficiente para alcanzar los objetivos marcados por las políticas nacionales. Tal vez la expresión más depurada de esta formulación se encuentre en la posición expresada por el Reino Unido tradicionalmente, pero que empieza a apuntar cierta quiebra en la voluntad de avanzar de forma conjunta con todos los Estados, e incluso puede conducir a una cierta renegociación de posiciones que incrementaría las diferencias de niveles de participación en la propia Unión Europea y las normas que de ella emanan²¹.

4.- A modo de conclusión

La Unión Europea debe volver sobre sí misma. Las dificultades de adaptación del modelo que se diseñó en el Tratado de Lisboa a los imperiosos problemas que acucian a la Unión exigen retomar la reflexión

sobre las tendencias intergubernamentales y el federalismo indefinido seguido hasta ahora.

Los componentes de legitimación sobre los que se sustenta tienen al Estado como elemento central, protagonista del proceso constitutivo y del modelo de gobierno en el que el Consejo tiene su principal decisor. Sin embargo, una evolución de corte federalista podría continuar tomando como sustento al Estado soberano pero armonizando su posición en la defensa y protección de intereses superiores asumidos por la propia Unión. La encarnación en la misma de funciones soberanas constituye en buena medida el reflejo de las atribuciones competenciales tan amplias cedidas en el proceso de integración, y la culminación de la construcción de la Unión Económica y Monetaria constituye una oportunidad crítica en esta dirección. Convertida la zona sometida al régimen del euro en el núcleo motriz de la construcción europea, aún carece de elementos de gobernabilidad que permitan desplegar toda su funcionalidad y evitar los desencuentros profundos que promueven las tensiones entre los Estados. De este modo, además, quedaría consolidado un modelo en el que la preeminencia de los más grandes se transformara en posiciones hegemónicas, incompatibles con las reglas de igualdad entre los miembros y las garantías de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Precisamente sobre este particular, en una perspectiva federalista, sería interesante contemplar la posibilidad de que fueran los ciudadanos quienes eligieran de forma directa a quien se atribuyera la más alta representación de la Unión, evitando la dispersión actual entre presidentes de Instituciones que representan intereses diferentes y son elegidas por métodos diversos. Más allá de la simbología que ello representa, prefiguraría un modelo de poderes con una caracterización democrática más avanzada.

Aun cuando ésta pueda expresarse de formas variadas, no cabe duda de que el principio de subsidiariedad desempeñará una función primordial. No sólo en orden a aproximar el ejercicio de las competencias a los ciudadanos, garantizando en todo caso el bien común, sino aglutinando bajo la misma un modelo que facilite la participación de los diferentes niveles de poder (incluidos los subestatales). Aun cuando la empresa no resulta tarea difícil en la perspectiva politológica, los principios y valores sobre los que se ha fraguado la idea contemporánea de Europa, no cabe duda de que la luz que guíe este camino por recorrer deben ser los principios y valores que estructuran la identidad europea. A pesar de que los mismos generalmente pasan desapercibidos para los europeos, y su apreciación parece reservada a élites intelectuales y políticas, hacerlos tangibles debe ser un objetivo inexcusable.

Un exponente nítido de lo que ha de evitarse ha sido el tratamiento otorgado a la crisis griega durante el verano de 2015. Ciertamente no era la primera ocasión en que la situación económica del país helénico merece un tratamiento particularizado desde el punto de vista financiero, y que disfunciones graves arrastradas durante años no encuentran solución sin sacrificadas medidas comprometidas con el futuro, especialmente cuando el común interés por evitar el derrumbe de la zona euro se hacía perceptible; sin embargo, con un método estrictamente intergubernamental, la defensa de posiciones nacionales parecía huidiza de la inexcusable solidaridad que está presente en el interés general europeo. La irrealidad de decisiones validadas democráticamente pone de relieve el alcance real de una integración basada también en la interdependencia, pero que ha olvidado en gran medida al ciudadano. Los sacrificios que se ven obligados a hacer no se han visto acompañados de una especificación, ni tan siquiera una toma en consideración,



de los derechos fundamentales que se verán comprometidos en tales circunstancias.

Con todo, completar la Unión Europea y devolver a los ciudadanos las esperanzas en un futuro compartido, constituye uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados europeos en los próximos años, lo que conllevará, previsiblemente, una disminución de su protagonismo, pero también la realización de las funciones para las que surgieron.

NOTAS

(1) "Discours à la jeunesse étudiante", Université de Zurich, 1946. En sus conclusiones, Churchill retoma la expresión que ya utilizara Victor Hugo en un discurso pronunciado en el Tercer Congreso Internacional de la Paz, París, 1849.

(2) Entre otros, y como idea sintética, CARRILLO SALCEDO, J.A.: "Droit international et souveraineté des états: Cours général de droit international public", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, T. 257, 1996, pp. 35-221.

(3) Puede verse, entre otros, VERCAUTEREN, P., "La crise de l'État dans l'Union européenne", *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2001, vol. 2, pp. 293-315.

(4) Es el caso de Francia con la importante reforma emprendida en las administraciones, destinadas a reducir el número de entidades regionales, o la reforma del modelo de provincias en Italia, que conducen a un reforzamiento de los poderes de las autoridades estatales frente a las entidades territoriales.

(5) Es de destacar, en esta línea, la posición expresada por el Tribunal Constitucional español en su sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, en la que subrayaba que "En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimien-

to en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía”.

(6) El texto puede consultarse en *Pour l'Europe*, Nagel, Paris, 1963 (5e Edition, 2010).

(7) Como se sabe, el 2 de junio de 1992 el referéndum celebrado en Dinamarca para la ratificación del Tratado de Maastricht arrojó un resultado de rechazo por parte del pueblo danés por un 50,7 % de los votos, siendo una de las causas la institucionalización de la ciudadanía de la Unión, así como otros avances atributivos de competencias estatales a la Unión creada.

(8) Firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, no pudo entrar en vigor por la paralización sufrida en las ratificaciones después de ser rechazado por los ciudadanos franceses (por mayoría del 54,68%) y de los Países Bajos (por mayoría del 61,6%).

(9) Puede recordarse que, entre los avances en esta materia, están el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución, que forman parte de una Unión bancaria que se completa con el apoyo financiero del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Es relevante asimismo el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, acuerdo de naturaleza internacional que obliga a todos los Estados salvo a Reino Unido, República Checa y Croacia.

(10) Como se señala en el *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, publicado en mayo de 2010.

(11) Esta preocupación es expresada en un conjunto de resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, entre las que podemos destacar *La situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe* (Résolution 1547 (2007)); *La situation de la démocratie en Europe – Défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations* (Résolution 1617 (2008)); *La démocratie en Europe: crises et perspectives* (Résolution 1746 (2010)); y muy especialmente en *La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui* (Résolution 1888 (2012)).

(12) Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de marzo de 2015. Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh.

(13) FERRY, J.M., *La question de l'Etat européen*, Ed. Gallimard, Paris, 2000.

(14) HABERMAS, J., *La constitución de Europa*. Trotta. Madrid, 2012.

(15) Discurso sobre el estado de la Unión 2012, pronunciado el día 12 de septiembre de 2012. Se retoma de este modo la idea formulada por Jacques Delors para diseñar el futuro de Europa, cobrando así actualidad en los debates.

(16) Con las dificultades y diversidad de planteamientos que puede generar, y que bajo una perspectiva política han sido bien delimitados por SIDJANSKI, D., “L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit”, *Notre Europe*, 2001.

(17) La posición expresada por el Primer Ministro británico sobre este particular, puede ser consultada en <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-on-the-european-court-of-human-rights>

(18) España tampoco ha escapado a estos debates como consecuencia de la condena en el asunto *Del Río Prada c. España* (demanda n.º 42750/09), por sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2013 (Gran Sala), en un asunto relacionado con sanciones penales a terroristas condenados.

(19) Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, en el que se pronuncia sobre el Proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

(20) “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea”, Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz.

(21) La posición del Reino Unido en relación con una futura negociación para redefinir su posición dentro de la Unión Europea se expresa en una carta dirigida por el Primer Ministro británico al Presidente de la Comisión. Puede verse el texto en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf



AUTORES

MARIO P. DÍAZ BARRADO. Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Extremadura, ha trabajado esencialmente en pro-puestas metodológicas para la Historia y en el impacto que las nuevas tecnologías tienen sobre las actividades humanísticas en la actualidad. Sus líneas principales de investigación se centran en el discurso político, el estudio de la evolución conceptual de las ideas y los valores políticos y sociales a lo largo de los siglos XIX y XX, el trabajo con fuentes visuales: fotografía y cine y, la línea de investigación más novedosa, en torno a la Historia del Tiempo Presente. Ha sido profesor visitante en las Universidades de París-Sorbona, París VIII (Saint Denis) y en la Universidad de Artois (pole de Arras), además de coordinar programas internacionales de intercambio con Nantes, Nápoles, Canterbury, etc. Es doctor en Historia contemporánea por la Universidad de Extremadura y en estos momentos ejerce la docencia en la Titulación de Comunicación Audiovisual, terreno en el que se ha especializado.

ENRIQUE MORADIELLOS GARCÍA. Es en la actualidad Catedrático de Historia Contemporánea en el Departamento de Historia de la Universidad de Extremadura. Con anterioridad ha sido profesor de la misma materia en la Universidad de Londres y en la Universidad Complutense de Madrid. Entre su producción histórica publicada destacan los siguientes libros: *La España de Franco, 1939-1975. Política y sociedad* (Madrid, Editorial Síntesis, 2000); *El reñidero de*

Europa. Las dimensiones internacionales de la guerra civil española (Barcelona, Península, 2001); *Francisco Franco. Crónica de un caudillo casi olvidado* (Madrid, Biblioteca Nueva, 2002); *1936. Los mitos de la guerra civil* (Barcelona, Península, 2004); *Franco frente a Churchill. España y Gran Bretaña en la Segunda Guerra Mundial* (Barcelona, Península, 2005); *Negrín* (Barcelona, Península, 2006); *La semilla de la barbarie. Antisemitismo y Holocausto* (Barcelona, Península, 2009); *La historia contemporánea en sus documentos* (Barcelona, RBA, 2011) y *Clío y las Aulas. Ensayo sobre Educación e Historia* (Badajoz, Diputación, 2013).

JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO. Presidente de la Comisión Europea desde el 23 de noviembre de 2004 hasta el 31 de octubre de 2014 y primer ministro de Portugal del 6 de abril de 2002 al 29 de junio de 2004. Premio Europeo Carlos V de la Fundación Academia Europea de Yuste. Se licenció en Derecho en la Universidad de Lisboa, estudió Ciencias Económicas y Sociales en la Universidad de Ginebra y fue profesor ayudante en la Facultad de Derecho en Georgetown, posteriormente regresó a Lisboa y se convirtió en director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Lusitana.

MARCELINO OREJA AGUIRRE. Ha sido Ministro de Asuntos Exteriores, Secretario General del Consejo de Europa, Senador por designación real y diputado por Guipúzcoa y Álava en varias legislaturas. Vi-

cepresidente del Partido Popular Europeo, parlamentario europeo y Presidente de la Comisión Institucional y miembro de la Comisión Europea. Actualmente es Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, Presidente de Honor de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Presidente de la Fundación Pelayo. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid, Doctor Honoris Causa por las Universidades de Zaragoza y Sevilla, y Académico de la Academia Europea de Yuste. Ha sido miembro del Patronato Príncipe de Asturias.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ RUBIO. Doctor en Historia por la UEx (Tesis defendida en 2005, titulada Discursos e ideologías nacionalistas en la España democrática. Aplicaciones metodológicas). Actualmente es profesor en dicha Universidad. Ha sido profesor invitado en la Université d'Artois (Francia) e investigador posdoctoral en la Université de Nantes (Francia). Fruto de esta estancia es la monografía *La patria imperfecta. Idearios regionalistas y regionalistas en Bretaña, 1789-1945* (UEx, 2010). Su labor investigadora ha discurrido por dos temáticas paralelas: los discursos políticos y mediáticos contemporáneos y el fenómeno de la Nación y los nacionalismos en los siglos XIX y XX.

EUGENIO NASARRE GOICOEHEA. Licenciado en Derecho, Filosofía y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Graduado en Periodismo. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido Director del Gabinete del Ministro de Educación, Subsecretario de Cultura, Secretario General de Educación y Director General de RTVE. Diputado a Cortes Generales en las legislaturas VII, VIII, IX y X. Actualmente es Vicepresidente de la Comisión de Educación y miembro de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Es

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

SUSANA DEL RÍO VILLAR. Licenciada en Geografía e Historia, por la Universidad Autónoma de Madrid; Doctora Cum Laude, PhD en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco; Premio Extraordinario de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Es Miembro del Comité de expertos independientes de la Comisión Europea en Science, Society and Governance and en Citizens and governance in the knowledge based society. Es autora de numerosos artículos y libros destacan Europa: el estado de la Unión, Navarra, Aranzadi, 2006, del que es Coord. y autora y Ciudadanía activa en Europa. Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación, Madrid, Difusión Jurídica, 2008. Ponente y profesora invitada en Parlamentos, instituciones y universidades. Susana del Río es autora y Directora del proyecto Upgrading Europe. Directora del programa Erasmus+ AGM+. Su nuevo libro es: *Europe: Project and Process*, Brussels, Peter Lang, Fundación Academia Europea de Yuste, 2014.

FRANCISCO FONSECA MORILLO. Es un alto Funcionario de la Comisión Europea, actual Director de Cooperación Judicial Penal en la DG Justicia de la Comisión Europea. Ha sido Director de la Representación de la Comisión Europea en Madrid entre 2009 y 2015. Ha desempeñado diferentes cargos en las Instituciones Europea como Director de la Representación de la Comisión en España (2009-2015); Director de Justicia, Derechos fundamentales y Ciudadanía en la DG JLS en la Comisión Europea (2004-2009); Director adjunto y Director del Gabinete del Comisario Antonio Vitorino, responsable de Asuntos de Justicia e Interior (1999-2004); Consejero a cargo de la Célula de seguimiento del Tratado de Amsterdam. Secretaría General (1997-99); Consejero en la Task Force CIG

96. Secretaría General (1995-97); Asistente y Consejero en la Célula de Prospectiva (1989-95); Administrador en la Dirección General de Presupuestos (1986-88); Administrador Principal en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (1988-89). Fonseca Morillo es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, y licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid. Es Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid (desde 1986) (en servicios especiales) y ha sido Collaborateur scientifique en el Institut d'Etudes européennes de la Université Libre de Bruxelles (1989-2003) y Encargado de curso en la Facultad de Derecho de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid (2010-2015). Destaca, además, como autor o coautor de una quincena de libros y de una veintena de artículos en el ámbito del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional Público.

ENRIQUE BARÓN CRESPO. Abogado y Economista. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciado en Administración de Empresas por ESSEC (Paris) e ICADE (Madrid). Abogado de derechos humanos bajo la Dictadura franquista. Ex Profesor de la UCM, ICADE y Ex Presidente del Instituto Universitario Euroforum. Diputado Constituyente en España (1977-87). Ministro del Gobierno de España que concluyó las negociaciones de adhesión a la Comunidad Europea.(1982-85)l. Diputado al Parlamento Europeo (PE) (1986-2009), Presidente del PE (1989-92) y de las Comisiones de Asuntos Exteriores (1992-4) y Comercio Internacional (2004-7) ; Presidente del Grupo Socialista (1999-2004). Catedrático Jean Monnet "ad personam". Presidente de la "International Yehudi Menuhin Foundation" (IYMF) y de la "European Foundation for the Information

Society"; miembro del Consejo de "Notre Europe"; Trustee de Friends of Europe; Vicepresidente del Instituto de l'Opera e la Poesía di Verona (UNESCO); Patrono de la Fundación Dalí Habla siete lenguas europeas. Autor de ensayos y artículos sobre temas políticos, económicos y sociales. Libros más recientes; *Europa, Pasión y Razón, Constitucionalización del Poder Legislativo de la Unión Europea, El error del milenio, Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales, Las Américas insurgentes, Memorias europeas, Más Europa, ¡Unida!* y *La Era del federalismo* (RBA).

ALFONSO PINILLA GARCÍA. Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad de Extremadura y, durante los cursos 2009/2010 y 2010/2011, fue profesor invitado en la Université d'Artois (Francia). Tiene cuatro monografías publicadas y numerosos artículos científicos relacionados con la percepción del acontecimiento histórico en los medios de comunicación, así como con la definición teórica y metodológica de la Historia del Tiempo Presente. Es miembro fundador del Grupo de Investigación "Historia del Tiempo Presente" (HISTIPRES) de la Universidad de Extremadura y actualmente participa en el equipo docente del Curso de la Comisión Europea bajo el Módulo Jean Monnet, titulado "El proceso de integración europea desde la fundación de la C.E.E. hasta la Unión europea: una panorámica histórica desde la experiencia política".

ALEJANDRO CERCAS ALONSO. Licenciado en Derecho (1974). Asesor jurídico de una compañía de seguros (1974). Asesor jurídico del Servicio de Extensión Agraria (1975). Funcionario del Cuerpo Técnico Superior de la Seguridad Social (1977-1982). Funcionario en servicios especiales (desde 1982). Miembro de la Comisión Ejecutiva de las Juventudes Socialistas (1974-1977). Miembro del Comité Federal del PSOE (1979-2000). Secretario de área de la Comi-

sión Ejecutiva del PSOE (1984-1996). Diputado al Congreso por Madrid (1982-1989); Diputado al Congreso por Cáceres (1989-1999); Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (1982-1986); Portavoz de Asuntos Sociales (1986-1999). Eurodiputado en las legislaturas de 1999, 2004 y 2009. Coordinador del Grupo S&D para las Políticas Sociales y Empleo. Presidente del Intergupo Sindical y del European Social Network. Autor de importantes Informes y Opiniones del Parlamento Europeo. Entre los mas relevantes: la Directiva sobre el Tiempo de Trabajo y el Informe de Iniciativa sobre las consecuencias sociales de las políticas de la Troika. En la actualidad dicta un Modulo Jean Monet sobre la Integración Europea en la Universidad de Extremadura.

MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ. Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Alicante (1983-1989) y es Master en Salud Humanitaria por la Universidad "Miguel Hernández". Nació en Hellín (Albacete) e hizo sus estudios primarios en Alicante y Sevilla; secundarios y universitarios en Alicante, y de posgrado en las Universidades Carlos III, Miguel Hernández y Extremadura. Tras finalizar sus estudios de medicina fue elegido Secretario de Relaciones Internacionales y Cooperación de las Juventudes Socialistas de España, representando a esta organización en distintos eventos y proyectos internacionales hasta 1995. Participó activamente en la fundación y primeros años de desarrollo y consolidación de ECOSY (Jóvenes Socialistas Europeos), formando parte de su Buró Político entre 1992-1995. En 1995 se incorporó a la Junta de Extremadura, donde desarrolló distintas funciones hasta 2006 en los ámbitos de la cooperación al desarrollo, las relaciones internacionales y las políticas socio-sanitarias. Ha sido Jefe de Gabinete en la Consejería de Bienestar Social y asesor del Presidente de la Junta de Extremadura, así como Secretario Técnico

de Cooperación Internacional, habiendo representado al ejecutivo regional en distintos eventos y organizaciones nacionales e internacionales. Desde octubre de 2006 es el Secretario General de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), con sede en Gronau (Westfalia, Alemania). La ARFE es la organización regional más antigua de Europa (fundada en 1971). En ella participan más de un centenar de regiones fronterizas y transfronterizas del Viejo Continente; siendo su misión fundamental representar los intereses de las regiones fronterizas europeas ante las instituciones de la UE, los Estados Miembros y el Consejo de Europa.

ENRIQUE SERBETO. Estudió periodismo en la Universidad Autónoma de Barcelona, ciudad donde empezó su actividad profesional. Ha cubierto numerosos conflictos en Centroamérica, África, Oriente Próximo y Asia Central. Desde 1988 trabaja para ABC y desde 1990 es corresponsal en el extranjero. Primero en la Unión Soviética de cuya disolución fue testigo directo, más tarde en Marruecos, desde donde cubrió además la guerra civil en Argelia y los conflictos en los Grandes Lagos. Después fue enviado a México donde asistió a la caída del PRI después de 75 años de monopolio político y el inicio del régimen chavista en Venezuela. Desde 2003 es corresponsal en Bruselas y sigue el apasionante desarrollo de la política europea, desde el fracaso del Tratado Constitucional a la actual crisis de Grecia pasando por la gran ampliación hacia los países del Este.

ÁLVARO LÓPEZ DE GOIKOETXEA. Corresponsal de TVE en Bruselas desde 2008, es licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad del País Vasco. Comenzó su carrera profesional en 1979 en La Gaceta del Norte y en 1984 entró por oposición en RTVE. Hasta 1987 trabajó en Radio Cadena Española País Vasco, donde editó y presentó informativos. También editó y presentó

el programa Parlamento Vasco y el espacio musical Bizi bizirik. En 1987 pasó a Televisión Española, donde desempeñó labores de redactor en el Centro Territorial del País Vasco. Durante una década fue testigo de los principales acontecimientos políticos en Euskadi, con un seguimiento diario a la actualidad parlamentaria y de gobierno. Desde 1996 y durante prácticamente una década presentó el programa semanal de reportajes de actualidad Astekaria, emitido por el Centro Territorial de TVE en Euskadi. En 1998 fue nombrado jefe de Informativos y Programas de TVE en el País Vasco. Desde 2004 y hasta octubre de 2008 fue director del Centro Territorial de TVE en el País Vasco y desde ese año, corresponsal de TVE en Bruselas donde ha cubierto numerosos acontecimientos relacionados con la crisis económica, así como otros como la coronación de los nuevos reyes de Bélgica y Holanda. En marzo de 2015 fue galardonado con el Premio de Periodismo Salvador de Madariaga.

GRISelda PASTOR. Corresponsal de la Cadena Ser en Bruselas desde octubre del 1998, el año 2004 obtuvo el Premio Salvador Madariaga de Radio. Realizó su primera formación en temas europeos en la Fondation Journalistes en Europe, en París, donde obtuvo una beca el curso 89-90. Nacida en Tarragona el 19 de marzo del 1961, inició su trabajo profesional en los Estudios de la Cadena SER de esta ciudad y también en Tarragona trabajó como corresponsal de la Agencia EFE.

JAUME DUCH GUILLOT. Es funcionario del Parlamento Europeo desde febrero de 1990. Desde julio de 2006, ejerce como Director de Medios de Comunicación y Portavoz del Parlamento Europeo. Con anterioridad, fue el jefe de la Sala de prensa y Webpublishing y jefe de programación de la Dirección general de información y comunicación del PE (2000-2006). Además, fue miembro responsable de información y

comunicación de la Task Force Convención Europea del Parlamento Europeo. También fue portavoz del Presidente del Parlamento Europeo y Consejero en su Gabinete. Asimismo, fue miembro (1990-1992) y Jefe (1992-1996) del sector español de la División Central de Prensa. Cabe señalar que, en diferentes períodos, ha sido responsable de prensa de diversas comisiones parlamentarias (Asuntos Constitucionales, Asuntos Jurídicos y Política Regional).

FRANCISCO ALDECOA LURRÁZAGA. Catedrático de Relaciones internacionales en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor Honoris Causa por la Universidad de Bucarest en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra (es codirector del Centro de Excelencia de la Universidad Complutense que lleva su nombre), es conocido en España por ser uno de los teóricos académicos sobre el proceso de construcción de la Europa Comunitaria. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la Presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Actualmente, es Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN. Profesor Titular de Derecho Internacional público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Extremadura.

JOSÉ MARÍA GIL ROBLES Y GIL DELGADO

- 1957 - Miembro de la Asociación Española de Cooperación Europea, estrechamente relacionada con el Movimiento Europeo.
- 1958 - Letrado de las Cortes.
- 1959- 1964 - Profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense.
- 1959 en adelante- Ejercicio de la Abogacía.
- 1989 – 2004- Diputado al Parlamento Europeo.
- Enero 1997-julio 1999 - Presidente del Parlamento Europeo.
- 1999 – 2005- Presidente del Movimiento Europeo Internacional.
- 2001 - Presidente del Consejo Universitario para la Acción Jean Monnet.
- 2004 Cátedra “Jean Monnet” en la Universidad Complutense (Facultad de Ciencias políticas y Sociología).
- 2005 – Presidente de Honor del Movimiento Europeo Internacional.
- 2006 Director del Centro de Excelencia “Truyol Serra” de la Universidad Complutense.
- Mayo 2006 –2009 Presidente de la Asociación de Exdiputados del Parlamento Europeo.
- 2008- 2014 Presidente de la Fundación Jean Monnet.
- 2014 – Académico Numerario de la Real Academia Española de Ciencias Económicas y Comerciales.

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN RAMOS. Responsable de Asuntos Europeos y Delegado de la Fundación Academia Europea de Yuste (FAEY) en Bruselas, Bélgica. Llegó a Bruselas en 1999 y trabajó para EDP, una consultora especializada en el desarrollo de proyectos europeos. En el año 2000 comenzó a trabajar para la FAEY y la Oficina de Extremadura en Bruselas, especializándose en temas europeos relacionados con la cultura, la educación, la juventud, el de-

porte, la ciudadanía europea, la memoria europea, la política audiovisual y las políticas sociales, y en la cual ha coordinado la organización, a nivel europeo, de varias exposiciones, conciertos, cursos de verano, seminarios, foros, congresos, encuentros, debates, publicaciones y proyectos de investigación académica. Entre sus funciones se destacan las relacionadas con la Academia Europea de Yuste y con el Premio Europeo Carlos V, las relaciones con las instituciones europeas y organismos internacionales, el desarrollo y coordinación de proyectos europeos, así como la representación de la Fundación en varias redes europeas de carácter cultural, social y académico (i.e. Centro Europeo de Fundaciones, Foro Europeo de la Discapacidad, Grupo Europeo de Ciudadanía Activa, Plataforma Europea de la Sociedad Civil para el Acceso a la Cultura, que preside desde 2011, y la Plataforma Europea del Multilingüismo, donde preside el grupo sobre Diversidad lingüística e Inclusión Social desde 2009). Desde el 2006 es miembro del Consejo de Administración y de Dirección de la Asociación Jean Monnet, donde ha ostentado el cargo de Vicepresidente. Desde 2012 es Miembro de Honor del Instituto Europeo Jean Monnet de México y del Grupo Estratégico de la Iniciativa A Soul for Europe. Desde 2014 es también Miembro de la Casa Europea de la Cultura con sede en Bruselas. Con anterioridad a 1999 trabajó en España, Reino Unido y EEUU en la organización de eventos académicos, empresariales y culturales. Es Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Salamanca, especializado en Marketing (Universidad de Pittsburgh, EEUU) y Relaciones Internacionales (Universidad de Brighton, Reino Unido) y Diplomado en Ciencias Empresariales (Universidad de Salamanca).



FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE

La Fundación Academia Europea de Yuste se constituyó el 9 de abril de 1992 como fundación cultural de carácter permanente. La Fundación nace con el deseo de revalorizar la estrecha vinculación del Monasterio de Yuste con la vida y muerte del emperador Carlos V. Desde el punto de vista histórico, aspira a revitalizar los aspectos comunes de la cultura europea, nacida de la aportación plural y heterogénea de todos y cada uno de los países y regiones del Viejo Continente. El aspecto cultural y social de las actividades promovidas se desarrolla de forma paralela a su interés por la sociedad europea: para la Fundación, toda iniciativa encaminada a la mejora y la promoción del conocimiento de las raíces socioculturales de los pueblos y naciones que conforman la realidad europea actual permite el desarrollo de una Europa *abierta y tolerante* en el marco de la *diversidad nacional y cultural*.

La Fundación decanta sus intereses hacia el conocimiento y difusión de las raíces histórico-culturales de los pueblos y naciones que conforman la Europa actual. Sus seminarios, congresos, publicaciones, conciertos anuales, la entrega del Premio Europeo Carlos V, becas europeas de investigación y movilidad en asuntos europeos, y su programa Campus Yuste (espacio que recoge acciones formativas basadas en fomentar el debate y la reflexión de los universitarios, investigadores y profesionales sobre asuntos Europeos, facilitando el in-

tercambio de opiniones entre ponentes y alumnos), muestran y refuerzan al mismo tiempo las orientaciones fundamentales de la Fundación dirigidas a promocionar y defender:

- El Patrimonio Cultural Europeo
- El Leitmotiv de la Unión Europea "Unidad en la Diversidad"
- La Identidad Europea
- La Integración de la Dimensión Cultural en las Políticas Europeas.
- La Europa Social
- El Conocimiento y la Investigación Académica
- La Ciudadanía Europea Activa

De la misma manera, su trabajo en pro de la integración europea y su espíritu europeo están garantizados por sus órganos rectores principales – el *Patronato* y los *Académicos de la Academia Europea de Yuste*. El patronato esta compuesto por: El Presidente y Altos Cargos de la Junta de Extremadura, el Ministro de Asuntos Exteriores de España (Vice-presidente de la Fundación), los Ministros de Asuntos Exteriores de Italia, Alemania, Austria, Luxemburgo, Bélgica, Portugal y Hungría, el Ministro de Cultura de los Países Bajos, Jacques Delors (Ex- Presidente de la Comisión Europea), un Representante del Ministerio de Exteriores de España, con cargo de Director General, así como el Rector Magnífico de la Universidad de Extremadura y el Presidente de Caja Duero.

Igualmente, el perfil de las personalidades a las que se ha otorgado el Premio Europeo Carlos V y las contribuciones en el ámbito de la ciencia y las humanidades de los *Académicos de Yuste* coincide con las aspiraciones de la Fundación Academia Europea de Yuste y su órgano ejecutivo, es decir, *la difusión del patrimonio cultural europeo con un enfoque plural*. La Fundación tiene además como una de sus actividades principales la concesión del Premio Europeo Carlos V a aquellas personas que, con su esfuerzo y dedicación, han contribuido al conocimiento general y engrandecimiento de los valores culturales e históricos, así como a la formación de la identidad europea (Jacques Delors en 1995; Wilfried Martens en 1998; Felipe González en 2000; Mikhail Gorbachev en 2002; Jorge Sampaio en 2004; Helmut Kohl en 2006; Simone Veil en 2008); Javier Solana en (2010) y José Manuel Durão Barroso (2012).

Finalmente hay que destacar como uno de sus proyectos faro, *La Academia Europea de Yuste*, que se constituyó como órgano de la Fundación para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos fundacionales. La Academia se compone de sillones simbólicos, cada uno de los cuales llevará el nombre de un europeo de todos los tiempos fallecido. Dichos sillones serán ocupados, con carácter honorífico, por personalidades europeas de reconocido prestigio intelectual o cultural. Con tal nombramiento, la Fundación Academia Europea de Yuste desea ir distinguiendo expresamente, en orden a sus méritos y circunstancias personales, a aquellas personas que se hayan destacado por su labor creadora o de investigación, impulsando con su trabajo la construcción del patrimonio cultural común, y el progreso y desarrollo de las ciencias en general. En la actualidad, los miembros de la Academia son los siguientes: José Saramago (*Sillón Rembrandt*); Reinhard Selten (*Sillón Shakespeare*); Umberto Eco (*Sillón Platón*); Sir Peter Shaffer (*Sillón*

Cervantes); Heinrich Rohrer (*Sillón Cristóbal Colón*); Mstislav Rostropovich (*Sillón Dante Alighieri*); Ursula Lehr (*Sillón Marie Curie*); Edoardo Vesentini (*Sillón Molière*); Gaston Thorn (*Sillón Lorenzo el Magnífico*); Gilbert Trausch (*Sillón Arias Montano*); Gustaaf Janssens (*Sillón Erasmo*); Manuel Fernández Álvarez (*Sillón Paul Henri Spaak*); Marcelino Oreja (*Sillón San Benito*); Abram de Swaan (*Sillón Freud*); Joaquim Verissimo Serrao (*Sillón Kant*); Antonio López García (*Sillón Marco Tulio Cicerón*); Ilya Prigogine (*Sillón J.S. Bach*); Cardenal Franz König (*Sillón Damio de Góis*); Hans Küng (*Sillón Wolfgang Amadeus Mozart*); Margarita Salas Falgueras (*Sillón Isabel la Católica*); Alain Tourain (*Sillón Antonio Lucio Vivaldi*); Zsuzsanna Sandomé Ferge (*Sillón John Maynard Keynes*); Willem Frederik Duisenberg (*Sillón Diego Velázquez*); Bronislaw Geremek (*Sillón Ludwig van Beethoven*); Peter Piot (*Sillón Sócrates*); Maria Joao Pires (*Sillón Anna Frank*); Valentin Fuster Carulla (*Sillón Maimonides*); Edgard Morin (*Sillón Jean Monnet*); Paul Preston (*Sillón Marcel Proust*); Antonio Tabucchi (*Sillón Luis Vaz de Camoes*); Tzvetan Todorov (*Sillón Jean-Jacques Rousseau*); Vaclav Havel (*Sillón Franz Kafka*); María del Carmen Iglesias Cano (*Sillón Montesquieu*); Manuela Mendonça (*Sillón Juana de Arco*); Monica Luisa Macovei (*Sillón Eugene Ionesco*); Juan Carlos Rodríguez Ibarra (*Sillón Manuel Godoy*); Inge Schoenthal Feltrinelli (*Sillón Clara Zetkin*); Martti Ahtisaari (*Sillón Nicolás Copérnico*); Federico Mayor Zaragoza (*Sillón Leonardo Da Vinci*); Franz Wesler-Möst (*Sillón Johannes Kepler*)¹

NOTAS

(1) Consulte nuestra página web si desea información adicional sobre la Fundación Academia Europea de Yuste: <http://www.fundacionyuste.org>

Agradecimientos

La Fundación Academia Europea de Yuste y todo su equipo quieren agradecer, en primer lugar, la contribución realizada por cada uno de los autores de esta publicación, sin cuya participación, tiempo y dedicación este proyecto no habría sido posible, así como a los alumnos participantes por el interés y atención mostrados. De la misma manera queremos agradecer a todas las personas y entidades que de alguna manera han contribuido al éxito de este proyecto como son la Comisión Europea, la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, Patrimonio Nacional, el Módulo Jean Monnet de la Universidad de Extremadura EU-HOPE, Con Copia a Europa, Deusto Business School, las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, el Ayuntamiento de Cuacos de Yuste, la Central Nuclear de Almaraz, Alexfo, Gráficas Luengo, el Hotel Abadía, el Hotel Villa Xaraíz, el Hotel Juan de Austria, el Hotel Ruta Imperial y la Residencia Universitaria V Centenario.

Pliegos de Yuste

N.º 16, 2015

ÍNDICE

EDITORIAL

Rosa BALAS TORRES. Más juntos y unidos buscando en Europa la solución 5

PRÓLOGO

Miguel Ángel MARTÍN RAMOS. Reflexionamos sobre Europa, en pro del interés común 7

INTRODUCCIÓN ACADÉMICA

Mario Pedro DÍAZ BARRADO y Enrique MORADIELLOS GARCÍA. El proceso de integración europea y los desafíos para el futuro de Europa 13

PARTE I

PROCESOS DE NACIONALIZACIÓN Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN:

PARTICIPACIÓN, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA EN LA UE HACIA UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACION EN LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel DURÃO BARROSO. Reflexiones sobre la Europa Federal en el proceso de Integración Europea 27

Marcelino OREJA AGUIRRE. Orígenes de la Unión Europea y el concepto de la Europa Federal 33

HISTORIA DE LAS IDENTIDADES NACIONALES VS. IDENTIDAD EUROPEA

José Antonio RUBIO CABALLERO. El mapa fragmentado. Europa y sus nacionalismos 47

Eugenio NASARRE GOICOECHEA. Historia del Federalismo en Europa y sus implicaciones Nacionales 59

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNICACIÓN EUROPEA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Susana DEL RIO VILLAR. Europa: Proyecto y Proceso. La democracia europea y su modelo constitucional 69

Francisco FONSECA MORILLO. Comunicar Europa ¿Un reto posible? 79

PARTE II

HISTORIA Y PROCESO DE AMPLIACIÓN E INTEGRACIÓN EN LA UE:

DE LA COOPERACIÓN A LA INTEGRACIÓN LA TRANSICIÓN EUROPEA HACIA UNA EUROPA FEDERAL

Enrique BARÓN CRESPO. La transición europea hacia una Europa Federal 89

Alfonso PINILLA GARCIA. Europa: Bifurcaciones 93

LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO

Alejandro CERCAS ALONSO. Política y Retos de la Unión Europea, y como Recuperar la Confianza de los Ciudadanos 103

Martín GUILLERMO RAMÍREZ. La política en una Europa integrada y los desafíos de futuro. El caso de la cooperación transfronteriza 111

PARTE III

DIVERSIDAD POLÍTICA FRENTE A LOS RETOS DEL PRESENTE

EL RETO DE LA COMUNICACIÓN SOBRE LA UE Y LA CREACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA

Enrique SERBETO. La Democracia en Europa 127

Álvaro LÓPEZ DE GOIKOETXEA. Información Europea con Recursos Limitados 129

Criselda PASTOR. Europa, el reto de la información 133

RETOS POLÍTICOS DE LA ACTUAL LEGISLATURA PARLAMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Jaume DUCH GUILLOT. El salto cualitativo del Parlamento Europeo tras las elecciones de 2014 137

PARTE IV

HISTORIA E IMPLICACIONES JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DE UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

EL PASO A PASO DEL FEDERALISMO

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA. La perspectiva federal sobre la VIII Legislatura 2014-2019 147

¿QUE FUTURO PARA UNA EUROPA FEDERAL DE ESTADOS NACIONES EN LA UE?

José María GIL ROBLES Y GIL DELGADO. ¿Hacia una Europa Federal?: Ciudadanía, Consenso, Tiempo y Voluntad 159

Juan Manuel RODRÍGUEZ BARRIGÓN. Una Europa Federal de Estados Naciones: de nuevo sobre los Estados 163

AUTORES 175

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA DE YUSTE 181



Proyecto Financiado por la Unión Europea
a través del Programa de Subvenciones de la
Comisión Europea para promover el debate
y aumentar la sensibilización acerca de las
políticas públicas de la UE.



Miguel Ángel
de la UEX
EU-HOPE
(2015-2017)

JUNTA DE EXTREMADURA



DIPUTACIÓN
DE BADAJOZ



DIPUTACIÓN
DE CÁCERES

