



TRIBUNA

El 60 aniversario de los Tratados de Roma: algo más que una simple celebración

José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS

Director de La Ley Unión Europea

Resumen

El 25 de marzo de 2017, los Jefes de Estado o de Gobierno y los Presidentes de las Instituciones de la UE se reunirán en Roma para conmemorar el 60.º aniversario de la firma de los Tratados de Roma, que sentó las bases para la Unión Europea que hoy conocemos. Durante 60 años se ha construido una Unión promotora de la cooperación pacífica, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y la solidaridad entre las naciones y pueblos europeos. Este aniversario no debe considerarse como una simple celebración, para recordar un acontecimiento histórico, sino como una oportunidad para reactivar el proceso político europeo, consolidar el funcionamiento las instituciones de la UE, la aplicación de verdaderas políticas europeas y la recuperación del dinamismo de unas economías debilitadas combinando el crecimiento sostenible con el desarrollo social.

Palabras clave

Unión europea, 60 aniversario, UE en varias velocidades

Abstract

On 25 March 2017, Heads of State or Government and the Presidents of the EU Institutions will come together in Rome to mark the 60th anniversary of the signature of the Treaties of Rome, which laid the foundations for the European Union we know today. For 60 years Union has been built promoting peaceful cooperation, respect of human dignity, liberty, democracy, equality and solidarity among European nations and peoples. This anniversary not be considered as a mere celebration, to

remember a historical event, but as an opportunity to revive the European political process, to consolidate the functioning of the EU institutions, the application of genuine European policies and the revival of the dynamism of weakened economies by combining sustainable growth with social development.

Keywords

European Union, 60th anniversary, Multi-speed Europe

I. SIGNIFICADO DE LA CUMBRE DE 25 DE MARZO DE 2017

Resulta un sarcasmo que en una de las etapas más complejas por las que ha transcurrido la Unión Europea (UE) se produzcan dos de las efemérides más notables en la historia de su integración. El 7 de febrero la Unión conmemoró el 25 aniversario de la firma del **Tratado de Maastricht, que sentó las bases jurídicas de la actual UE, y** el 25 de marzo los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE se reúnen en Roma con ocasión del 60 aniversario de los Tratados de Roma con el objeto de reflexionar sobre los logros pasados y debatir cómo puede y debe ser el futuro común de la Unión. Con este último encuentro los líderes europeos pretenden ofrecer una visión compartida del proyecto europeo ahora amenazado por múltiples crisis y, a tal efecto, se espera la adopción de una importante declaración que debería pronunciarse acerca de cuestiones capitales como el desarrollo de la dimensión social europea, la profundización de la Unión Económica y Monetaria, el aprovechamiento de la globalización, el futuro de la defensa y de las finanzas de la UE. Es cierto que la tendencia de cualquier institución es preocuparse más por su propia supervivencia que por la finalidad de sus objetivos, y que la practicada en los últimos tiempos por UE no ha sido una excepción, pero en esta concreta ocasión se descarta la consideración de cuestiones concernientes a la reforma de las instituciones, a las modificaciones de los Tratados o a la distribución de competencias entre los Estados y la UE. No es el momento adecuado para volver sobre estas cuestiones, marcadas por un tecnicismo impenetrable para el ciudadano medio y demasiado distante del acontecer cotidiano. Fácil es comprender que la confianza en las instituciones de la Unión ha decrecido, incluso en mayor medida que la confianza en sus autoridades nacionales, condicionando negativamente cualquier acción reformista de gran calado institucional.

La Cumbre de Roma debe afrontar el mayor desafío de su historia

Tras las recientes elecciones holandesas, hay un cierto alivio y una peligrosas autocomplacencia de los europeístas institucionales, sin embargo, la Cumbre de Roma debe afrontar el mayor desafío de su historia y encontrar soluciones comunes enfrentándose a problemas que socavan la unidad del propio modelo de integración. Evidentemente, algunos de los aspectos de este desafío, sin duda los más preocupantes, no son privativos de Europa: el cambio climático, crisis del orden mundial liberal basado en el multilateralismo y el envejecimiento de la población, el terrorismo, los

flujos migratorios... Hay otros referidos a las relaciones entre la UE y otras regiones o grandes Estados, sobre todo Rusia, EE UU y China. Y un tercer bloque apunta a cuestiones exclusivamente domésticas como, el papel del euro o el Brexit, con la secuela de un acuerdo especial entre el Reino Unido y los EE UU.

No puede ser más negativo el balance de los últimos meses: 5 mil cadáveres de refugiados en las aguas del Mediterráneo, prolongación del estado de emergencia en Francia, desde el atentado de Niza hasta el 15 de julio de 2017, votación del pueblo británico en favor del Brexit, derrota del referéndum constitucional italiano, o el reciente atentado terrorista de Londres..., mientras que el modelo del Estado del bienestar, uno de los principales hitos de la construcción europea, se desmoronaba merced a una política de austeridad practicada por la Troika (Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y Comisión Europea), y a recortes sistemáticos en derechos sociales. Un panorama que apunta a muchos responsables, no sólo populistas de distinto signo, sino conservadores y socialdemócratas, quienes, fracturando un compromiso histórico, han primado los intereses de la gran banca financiera, olvidando a las clases populares con el pretexto de responder a la crisis financiera de 2008 y, por descontado, la ultraderecha, que ha manipulado en su provecho el malestar de las clases populares por los recortes sociales señalando a los refugiados e inmigrantes como causa de muchos de sus problemas sociales y económicos.

El 25 de marzo, en el Capitolio romano, los líderes de los 27 países miembros tendrán la oportunidad para medir el papel creativo de las instituciones y el grado de voluntad de alcanzar soluciones que satisfagan los problemas y que impulsen una nueva y fortalecida UE. Será también una oportunidad para expresar ante el mundo la importancia que Europa ha ejercido a lo largo de seis décadas en términos de paz y prosperidad y de manifestar, sin arrogancia, un poco de orgullo europeo ante una sociedad incrédula.

Este aniversario no debe considerarse como una simple celebración, para recordar un acontecimiento histórico, sino como una oportunidad para reactivar el proceso político europeo consolidando el funcionamiento las instituciones de la UE, la aplicación de verdaderas políticas europeas y la recuperación del dinamismo de unas economías debilitadas, combinando el crecimiento sostenible con el desarrollo social. Si, como se ha dicho, la UE avanza a golpes de crisis, es un bien momento para comprobar si existe suficiente determinación e imaginación para pasar a una nueva etapa que depare adeptos y entusiasmos. Debería asistirse a una reacción institucional que recupere legitimidad a través de logros concretos y palpables susceptibles de ser percibidos por a todos los ciudadanos y que sienta las bases de una refundación basada en los valores fundamentales del proyecto europeo.

Los líderes se enfrentan en el Capitolio a un complejo desafío: de un lado, impulsar el papel de la democracia en cada Estado miembro en particular y, de otro, robustecer la democracia en el marco de la propia UE, para que pueda hacer frente con eficacia a las nuevas realidades europeas. La UE ha de renovarse para ganar la confianza de los ciudadanos y hacer frente a sus propias responsabilidades con el establecimiento de un nuevo ideario político y moral y cada Estado miembro tendrá la ocasión para expresar papel que está dispuesto a desempeñar dentro del proyecto común.

Tareas como las apuntadas son ingentes e inasumibles a corto y a medio plazo, pero es menester establecer sólidas bases,

La UE ha de renovarse para ganar la confianza de los ciudadanos

solucionar los problemas más urgentes y, sobre todo, transmitir a los ciudadanos unos principios programáticos que infundan confianza en un modelo de integración fuertemente erosionado. Unos ciudadanos que se alejan de una UE insolidaria, obsesionada por el refuerzo de las fronteras amenazadas, el rechazo a emigrantes y refugiados, con el

beneficio del Tribunal de Justicia (como evidencia la Sentencia de 7 de marzo de 2017) y que atenta constantemente a la libre circulación de personas entre países de la Unión. Sería un gran error que la efeméride se centre exclusivamente en exaltar los logros del pasado derivados de la supresión de las fronteras y de la cooperación económica y que no realice una profunda autocrítica que permita vislumbrar un futuro mínimamente prometedor y configurar un proyecto europeo viable y superador de la actual fragmentación consecuencia de la evolución interna de cada Estado miembro. Dicho proyecto ha de comprometerse en el diseño de un nuevo enfoque de la integración en un ambiente donde se vislumbra el aumento de diferencias entre los miembros, apuntando al establecimiento de un desarrollo en distintas velocidades, que no parece gozar de un consenso mayoritario y que, pese a su crudo realismo, es mucho menos deseable y seductor que la Europa cohesionada, articulada y armonizada. El debate se centrará así en la definición de un nuevo estándar de integración partiendo de nuevas premisas a las que habrá que adaptarse una institución con insuficiencias congénitas por carecer de completitud en las dimensiones económica, política, cultural y militar.

II. DECONSTRUCCIÓN DE EUROPA

Condicionada por su peculiar modelo institucional, la UE ha combinado hasta la fecha dispositivos muy potentes con elementos de fragilidad derivados de su carácter inacabado y de la dialéctica, presente desde 1957, entre dos corrientes institucionales, una federal y otra intergubernamental, cuya relación de fuerzas varía según la coyuntura concreta del momento. Ante ambas corrientes el tradicional «Estado nación» ha sido sustituido por la figura de «Estado miembro», cuyo poder y autoridad en las relaciones mutuas toman forma por vía de su pertenencia a la UE. Mas, cualquiera que sea la posición que se adopte, la resultante no apunta hacia la consolidación de un Estado nacional o hacia una nación paneuropea. Pese a que la Unión ha ido adquiriendo progresivamente características propias de un sistema político con sus diferentes niveles de gobierno y una configuración clásica de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) e instituciones representativas (elecciones periódicas), arrastra no sólo una debilidad institucional, sino una carencia innata de legitimidad, que se habían obviado a partir de los éxitos deparados por los efectos prácticos de sus políticas. Con el objeto de paliar las acusaciones de ausencia de legitimidad democrática desde el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001 la UE ha considerado la conveniencia de hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión y de implicar a la sociedad civil, estimulando la representación y la coordinación en múltiples niveles. Sin embargo, fracasó en su intento de redefinir de forma clara una estrategia política global para la Unión, de manera que los ciudadanos percibiesen mejor semejante proyecto político.

La ausencia de una genuina «legitimidad democrática» fue suplida, pues, por una «legitimidad de rendimiento» que, indiscutiblemente, ha dado lugar a una mejora de las condiciones de la población, contribuyendo a la consolidación del Estado del bienestar, pero que no ha logrado superar los problemas institucionales, pues el poder real sigue descansando en los gobiernos y administraciones nacionales, aunque coordinado a través de las instituciones de la UE. Y

precisamente esa exigua coordinación pone en solfa la intermediación, practicada esencialmente por los partidos políticos, entre el Estado y la sociedad civil, lo cual obliga a muchos los líderes europeos a enfrentarse en ocasiones a sectores significativos de su ciudadanía (*v.gr.*, en España, taxistas o estibadores portuarios), porque sus políticas nacionales quedan supeditadas a cumplir con las directrices de la UE, cediendo muchas veces a la tentación de diluir su responsabilidad con el argumento de que «son órdenes de Bruselas».

Puede vanagloriarse la UE de cumplir 60 años con indudables resultados positivos: paz, estabilidad y mercado único, pero, al mismo tiempo, no puede soslayar una etapa de incertidumbre debido a los efectos de la crisis financiera y el carácter incompleto de una unión política de diseño, después de la consecución de la unión monetaria. En un momento extremadamente delicado, donde prospera el nacionalismo y se asiste a una pérdida significativa de derechos sociales y de retroceso de las políticas públicas, no puede sorprender el aumento de la frustración. Desde del inicio de la crisis económica y social, la UE y sus políticas frente al incremento del desempleo, la pérdida de credibilidad del sector bancario, la caída de las exportaciones y el aumento del déficit público, están más presentes que nunca en la opinión pública. Las informaciones producto de la crisis han tenido como resultado un conocimiento del funcionamiento de la UE del que antes se carecía, pero lo que de positivo supuso semejante efecto mediático, también trajo consigo una corriente de opinión coincidente con que la UE implantó planes de austeridad sin calcular sus consecuencias, facilitando que los Estados miembros concedieran con carácter excepcional ayudas masiva a los bancos, a través de garantías, recapitalización o limpieza de activos tóxicos de los balances, convirtiendo la crisis del sector en una crisis de deuda soberana, ante la indignación de los sectores de la población menos favorecidos. Paralelamente, la UE optó decididamente por una actitud marcadamente neoliberal en la desregulación del mercado laboral, sin un desarrollo compensatorio de nuevas políticas sociales, abriendo una significativa brecha en términos de renta per cápita, con lo cual el nivel de vida de las personas con salarios bajos disminuyó, mientras que el de los ricos aumentó, dando lugar a una sociedad caracterizada por la desigualdad. La práctica ha demostrado que la UE carece del impulso político adecuado para consolidar muchas políticas comunes imprescindibles para su desarrollo, que no es otra cosa que un caldo de cultivo para el anti-europeísmo, nacionalista y populista. La propia Comisión reconoce que la superación del legado de la crisis, desde el desempleo de larga duración hasta los altos niveles de deuda, sigue siendo una prioridad urgente de su actividad.

El resultado de todo ello ha sido la aparición de una importante corriente de opinión que considera que la UE es la causante de todos los males, de no solucionar los problemas sociales de los ciudadanos y de la destrucción sistémica de algunos países como Grecia. Convendría que la solución de este estado de cosas fuese de la mano de una unión bancaria institucionalizada, con competencia suficiente para controlar eficazmente las instituciones financieras y para suprimir insolventes con el propósito de facilitar de manera fluida los movimientos financieros de carácter transnacional. No es posible perseverar en una unión monetaria sin el respaldo de una unión bancaria eficiente.

Aunque que las estadísticas muestran un decrecimiento sensible, los ciudadanos de la UE siguen siendo mayoritariamente pro-europeos, lo que no significa que comprendan o sean solidarios con un sistema político que condiciona decisivamente su modo de vida. La alusión a las realizaciones UE no puede evitar, en efecto, la referencia su configuración como entidad elitista en la que sus decisiones son adoptadas por tecnócratas no elegidos directamente y que, por tanto, están eximidos de rendir cuentas. Esta tónica apunta también a que su producción normativa se caracteriza por su escasa transparencia y publicidad, o a que las sucesivas expansiones

territoriales de la Unión (y las que están por venir) evidencian un alto grado de reticencia pública, cuando no de apoyo insuficiente, dentro de lo que puede considerarse como «fatiga de la ampliación» y que no ha sido resuelto con las reiteradas llamadas al diálogo en esta materia emprendidas por la Comisión. Situaciones como las descritas han conducido a la elaboración de una noción que hoy día es de uso habitual: el «déficit democrático». El cuestionamiento público de los méritos democráticos de la UE comenzó a hacerse patente en la década de los años noventa con las dificultades experimentadas para la ratificación del Tratado de Maastricht en Francia y Dinamarca, pero se ha acentuado en los últimos tiempos.

La llamada deconstrucción de Europa, basada en la descomposición de los elementos constitutivos de su esencia originaria, no comenzó, pese a lo que se suele creer, con el rechazo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004, sino con la aparición de un estado de opinión, fraguado tras de la caída del muro de Berlín (1989), acerca las debilidades congénitas del proyecto europeo; y si el Tratado de Maastrich (1992) supuso la consolidación de un singular proceso histórico, también tuvo la virtud de desconcertar a la opinión públicas europeas, que hasta entonces no cuestionaba los sucesivos logros del proceso de integración. Existen otras manifestaciones ilustrativas de este deterioro, como el fracaso de la denominada «Estrategia de Lisboa» (marzo de 2000) proyectada para convertir a la UE en la más competitiva y avanzada economía del mundo en 2010, que no concluyó con los resultados esperados por errores de previsión o falta de compromiso de las administraciones y, sobre todo, por no prestar la debida atención a los factores que provocaron la crisis financiera: falta de supervisión, burbujas bursátiles o consumo basado en el crédito. Se confió en el mercado (y en la moneda) para avanzar en la integración, pero la crisis cercenó esos equilibrios y propuestas con lo cual la UE fue considerada como parte del problema. Las circunstancias demandaban un nuevo modelo basado en la creciente cohesión económica y social pero, curiosamente, el modelo, ya de por sí inviable, fue reiterado en el Tratado de Lisboa.

No se hizo esperar la reacción negativa de la población. El papel de los funcionarios europeos, que hasta entonces había quedado desapercibido, comenzó a ser observado críticamente por amplios sectores de la población dando lugar a una percepción generalizada de la existencia de una crisis de legitimidad de la que la UE aún no se ha recuperado por completo, y ello aunque el Parlamento Europeo incrementó sus poderes ampliado aún más sus competencias. Quebrada la corriente de integración y de bienestar, la UE ha comenzado a ser apreciada por su ciudadanía como parte de los problemas y no como parte de las soluciones; que, al mismo tiempo, desconfía del complejo y poco transparente entramado institucional que conforman la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo, donde la participación ciudadana y la capacidad de control están excluidas. Es una reacción lógica de unos ciudadanos que no cuentan con una influencia real sobre medidas que les afectan directamente y que no tienen otro remedio que canalizar sus protestas por el cauce de la política nacional. Por eso cualquier medida de futuro ha de tener muy en cuenta que esta carencia de acceso del ciudadano a la toma de decisiones únicamente puede ser solucionada a través del aumento gradual y efectiva de los poderes del Parlamento Europeo, de manera que la voluntad de los ciudadanos se exprese directamente a escala europea, solventando de esta suerte el elevado abstencionismo que tradicionalmente se registra. Únicamente reforzando la legitimidad social de la UE ésta será vista con menor distancia por los ciudadanos.

A la cabeza de los factores desestabilizadores figura el Brexit, que sustraerá a la UE de un relevante socio, con el

Únicamente reforzando la legitimidad social de la UE ésta será vista con menor distancia por los ciudadanos

consiguiente desafío de reconducir o darle una salida adecuada defendiendo los intereses de los que se quedan. El Gobierno británico ha anunciado que activará el 29 de marzo de 2017 el art. 50 del Tratado de la UE para iniciar las negociaciones de salida del grupo y que pondrán a prueba la unidad de los otros 27 países de la Unión, en particular en torno a la libre circulación de personas, una de las cuatro libertades básicas sobre las que se fundó el proyecto europeo.

Cualquier alternativa que se siga debe dar una respuesta consensuada a retos recientes procedentes del exterior. Baste atender a la irresponsable presidencia de EE UU y sus recuelas respecto al proyectado Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, en unos momentos en que el su «caballo de Troya», el Acuerdo Económico y de Comercio entre la UE y Canadá (en vigor a través de la discutible técnica de la «aplicación provisional»), comienza a ser discutido en los Parlamentos nacionales con resultado incierto. Y no menos preocupante es para la UE es la obstinación rusa por un nacionalismo agresivo y la redefinición en curso de todo el área asiática, principalmente a partir del papel de China.

III. ALTERNATIVAS EN PRESENCIA

Como instrumento preparatorio de la Cumbre de Roma la Comisión Europea ha presentado el 1 de marzo de 2017 al Parlamento Europeo un Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que se inicia con una autocrítica (no excesivamente severa pese a los errores manifiestos) de lo actuado en muchos sectores, apuntado a una alternativa extrema: o sucumbir ante las tendencias favorables a la deconstrucción de la Unión o asumirlas aprovechando las nuevas oportunidades que se están produciendo. Desde esta segunda perspectiva se enumeran, cinco escenarios para la evolución de la Unión de aquí a 2025, con el objeto de afrontar los múltiples desafíos a los que se enfrenta la región, por medio de una dinámica que promoverá durante el presente año una declaración de la voluntad política de los Gobiernos. Dicho instrumento es la contribución de la Comisión a la Cumbre de Roma del 25 de marzo, donde los dirigentes de la UE debatirán las realizaciones de los últimos 60 años y el futuro de la Unión Europea de 27 Estados.

La Comisión, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados pretenden activar un debate en profundidad sobre el futuro de Europa de amplio calado con la participación de los Parlamentos nacionales, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil. Para orientar estos debates la Comisión aportará una serie de documentos temáticos de reflexión que ofrecerán las «diferentes» opciones para Europa en 2025 evitando cualquier suerte de dirigismo. En esta tarea sus representantes y funcionarios harían bien en no mostrar su tradicional prepotencia institucional y estar dispuestos a admitir con humildad las propuestas que se les presenten. A partir de aquí, las negociaciones durarán, en el mejor de los casos, entre 18 y 24 meses aunque es previsible que se prolonguen varios años más a medida que surjan complicaciones en el proceso.

Vaya por delante que una visión global del Libro Blanco evidencia su carácter mediocre y poco ilusionante y la carencia de una visión europea global. Ninguna de las alternativas propuestas vencería en una consulta popular directa.

Cada uno de los cinco escenarios diseñados estudia manera separada de qué forma puede evolucionar Europa en el próximo decenio, desde el continuismo de lo actual a unos EE UU de Europa, pasando por reducir la UE a un mero mercado o establecer distintos grados de velocidad

en su construcción. El primero propone seguir como hasta, siguiendo las orientaciones de la Comisión de 2014 «Un nuevo comienzo para Europa» y de la Declaración de Bratislava y hoja de ruta, aprobada por los 27 Estados miembros en 2016 en torno a migración y fronteras interiores, seguridad interior y exterior, desarrollo económico y social y juventud. El segundo implica una vuelta al pasado, con el mercado único como eje central del modelo, renunciando al desarrollo de otros ámbitos por entenderse que no es factible el acuerdo de los Estados miembros; si se hubiera optado por éste con anterioridad acaso el Brexit no habría tenido lugar. El tercero apuesta decididamente por una UE con distintas velocidades cuyo protagonismo corresponderá a los Estados miembros que quieran una mayor cooperación en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. El cuarto propugna una mayor actuación en ámbitos prioritarios sobre los que exista consenso, renunciando a intervenir en cuestiones que tengan carácter más accesorio, incluyendo dentro de éstas las cuestiones políticas e institucionales. Por último, el quinto escenario contempla el mantenimiento de un proceso de desarrollo ahora detenido con un reparto eficaz de competencias y de recursos entre la EU y los Estados miembros y una modificación sustancial del proceso de toma de decisiones.

El Libro Blanco sobre el futuro de Europa se inicia con una autocrítica

Dichas alternativas, esbozadas entre la necesidad avanzar y el riesgo a retroceder, ofrecen, como denominador común, carencias e indefiniciones importantes. Las primeras están referidas a la unificación fiscal, los sistemas de defensa y de protección civil y la gestión unificada de la política exterior. Las segundas a las políticas medioambientales, a la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, o al uso de los fondos estructurales. Por su parte, el diseño individual de

cada escenario está caracterizado por la prudencia en su formulación, por no identificar con precisión sus objetivos a largo plazo, por no definir de forma clara una estrategia política global para la Unión y por no acomodarse plenamente a la actual situación, que reclama un giro político y estratégico tras años de deterioro institucional y de austeridad.

Continuando la descripción de los escenarios se apuntan ejemplos concretos de cómo quedarían reguladas determinadas cuestiones relacionadas con el cruce de las fronteras, la lucha contra las actividades delictivas transfronterizas, la liberalización de frecuencias para servicios de comunicaciones transfronterizos, como los utilizados por los automóviles conectados, los métodos para evitar y prevenir atentados graves perpetrados por el terrorismo, o la posibilidad de poner en práctica un proyecto de turbina eólica financiado por la UE. Dichos ejemplos, pese a su carácter didáctico, son excesivamente sesgados y no permiten contemplar el verdadero alcance de cada escenario en particular, pese al carácter didáctico de los gráficos que se acompañan.

Es previsible que el presidente de la Comisión se decanté por una de estas alternativas en su discurso sobre el Estado de la Unión el próximo mes de septiembre, teniendo los gobiernos de los Estados miembros la última palabra en la Cumbre de diciembre, donde podrá comprobarse cuál es la intención de estos últimos en orden a reforzar la intergubernamentalidad o a reducir o ampliar las competencias y la iniciativa de la Comisión. Ya se vislumbran actitudes favorables al tercer escenario, como se puso de manifiesto en la reunión de Versalles, de 6 de marzo de 2017, de los líderes de Francia, Alemania, Italia y España que adoptaron una posición común favorable a una Europa de varias velocidades, aprovechando la experiencia que puso en marcha el Tratado de Ámsterdam al introducir el mecanismo de las cooperaciones reforzadas; un mecanismo establecido en la legislación europea que permite a ciertos Estados Miembros de la UE avanzar en ciertos asuntos independientemente del resto y que empezó a materializarse en 2010.

El debate futuro apunta a la delimitación del conglomerado de requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa para la puesta en marcha de las cooperaciones reforzadas que, respetando el marco legal común, posibiliten las relaciones fluidas entre los pertenecientes a los distintos círculos y no traigan consigo barreras permanentes e insalvables. Caso de seguirse esta opción deberá explicarse con claridad a Polonia y a otros países de Europa que con esta metodología no van a quedar excluidos del nuevo proyecto y que siempre se mantendrá una velocidad mínima común.

En realidad la técnica de los círculos autónomos viene practicándose desde antiguo (Eurogrupo, eEspacio Schenguen, Espacio Judicial Europeo...), con manifestaciones variadas, como los denominados acuerdos *inter se* previstos en el art. 293 (antiguo art. 220) TCEE, que fueron el sustrato del Derecho internacional privado de la UE antes de su «comunitarización» a través de Reglamentos, y más tarde se vincularían a la solución de la crisis económica y financiera, configurando un denominado «intergubernamentalismo de emergencia», del que fue muestra expresiva el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, de 2 de marzo de 2012, fruto del intento fracasado de Alemania y Francia de reformar los Tratados. En la actualidad dichas manifestaciones se han ampliado merced a la referida cooperación reforzada propiamente dicha, cuyo alcance ha sido precisado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de abril de 2013. Una técnica que también se combina con el recurso a las cláusulas de exención (*opt-outs*), que permite a los Estados miembros abstenerse de aplicar una medida en cualquier momento (*v.gr.*, en 1999 el Reino Unido acordó un *opt-out* del Tratado de Maastricht, en relación a la moneda única). El hecho que la referida reunión informal de los líderes de la UE de marzo de 2017 se haya decantado de manera clara a favor de la cooperación reforzada, ha supuesto un revulsivo al tradicional procedimiento de toma de decisiones unitaria que, como ha señalado Paz Andrés, plantea serias dudas jurídicas y políticas sobre el estado del proceso de integración europea, porque la UE debe basarse en el imperio de la ley, no en el poder

Dicha toma de posición, aparte de poco correcta políticamente, hace vislumbrar que a partir de la Cumbre de Roma del 25 de marzo la nueva UE se configure con diversos escalones de integración generando distintos círculos. Si se opta por esta alternativa, incrementando los procesos emprendidos en tal dirección, será preciso justificarla suficientemente para evitar las naturales suspicacias.

IV. DIFICULTADES DEL PROCESO

Es cierto que desde sus orígenes el proceso de integración europeo ha estado caracterizado de las asimetrías institucionales de las economías políticas de sus Estados miembros. De ahí que una estrategia acertada apunte a que sean los gobiernos y no a la Comisión, con toda su parafernalia burocrática, quienes muestren un programa realista de reformas no centradas exclusivamente en el largo plazo. Resulta imprescindible diseñar etapas intermedias, elaborar los instrumentos y proyectar los medios para llevarlas a cabo. Y en esta estrategia no estaría de más que los gobiernos se acomodaran escrupulosamente los postulados fijados en los preámbulos de los Tratados que tratan sobre los valores y los objetivos de la construcción europea. Ante las circunstancias excepcionales que concurren este es el momento para que estos postulados, llenos de buenos propósitos para la ciudadanía, irrumpen en el debate público. Todo ello pasa por el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados Miembros, que es el sustrato de base para la promoción de la inversión y el crecimiento, la expansión del comercio internacional, el perfeccionamiento de los mercados financieros, y la disminución de las controversias, permitiendo mayor participación de la población en las actividades productivas. También, pasa por el refuerzo de las políticas

concernientes al mercado laboral, superando las actuales políticas sesgadas de la UE en la materia y el negativo enfoque neoliberal, con la aportación de un nuevo catálogo de valores.

Hace sesenta años se sentaron en Roma las bases de la Unión que conocemos hoy día, iniciándose así el período de paz más largo de la historia de Europa y ese en un motivo de celebración. El momento para profundizar en ella no es, cabe insistir en ello, el más propicio. La Comunidad Económica Europea fue concebida en aquellos momentos con el deseo de asegurar y mantener la paz. Sin embargo, es precisamente en la hora actual, en un mundo incierto, donde miles de personas huyen de terror y la guerra y otras siguen inmersas en las secuelas de la crisis financiera, donde puede apreciarse el verdadero valor de innumerables realizaciones concretas gestadas en el marco de la UE. Sería muy imprudente subestimar los peligros que la amenazan: la UE necesita éxitos contundentes, como en su momento lo fueron la creación del euro, el intercambio estudiantil mediante el Erasmus o la libertad de circulación de Schengen. En la percepción pública europea Schengen y el euro son los dos activos más valiosos producidos por la UE, los que despertaron más adhesión al proyecto de la UE. No deja de resultar paradójico que sean precisamente los países del Este, los que más se han beneficiado de la libertad de movimiento dentro de la UE por el alto número de migrantes económicos que han desplazado al Oeste, los mayores críticos a este mecanismo. Además, no puede perderse de vista que, a partir de la Carta De los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se protege la democracia, la libertad de prensa, de expresión y de religión, por nombrar algunos de los derechos inviolables que los europeos, pueden disfrutar.

En cualquier caso, las dificultades en la aplicación de los acuerdos de Schengen, el Brexit, o la crisis en Grecia, han afectado radicalmente la fuerza y la credibilidad del proyecto europeo con el consiguiente hundimiento de la confianza de los mercados. La lógica de rigor y los resultados no convencieron a los ciudadanos de Europa en un momento de crisis económica, y el desempleo o la libertad de circulación de personas se ha visto como una debilidad y no una concentración, si se conecta al dramático fenómeno de los flujos migratorios.

La UE ha sido capaz de superar su mayor crisis económica y sigue siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, siendo la calidad de vida europea objeto de admiración y envidia en otras latitudes, sobre todo si se repara en el nivel de protección de los trabajadores contra potenciales abusos de las empresas y en su nivel de seguridad en caso de pérdida de empleo y jubilación. Pero no ha sido capaz de dar una respuesta adecuada a la crisis social y de valores con la que en actualmente se enfrenta. En este último aspecto el desgaste ha sido extraordinario dejando una secuela de incertidumbre que es necesario detener.

Sesenta años después de los Tratados de Roma el euroescepticismo se ha convertido en una amenaza real

La economía de la UE se está recuperando de la crisis financiera mundial, aunque los efectos aún no se perciben de forma suficientemente efectiva y los resultados de la recuperación no se proyecten de manera equitativa en los ciudadanos y en todas las regiones. Sesenta años después de los Tratados de Roma el euroescepticismo se ha convertido en una amenaza real para los valores fundamentales de la vida común de 510 millones de ciudadanos de la UE que, cada vez en mayor medida, dan la espalda a gran parte de los logros obtenidos con la integración, acudiendo a peligrosos

estereotipos como los de «griegos vagos», «alemanes opresores», o a afirmaciones tales como que «los países del sur gastan el dinero en alcohol y mujeres». Culpar de ello a los movimientos anti-europeos de carácter populista supone una visión miope de la realidad. Si la UE pretende mantener

dichos logros debe practicar, además de una profunda autocrítica, una política coherente y consecuente que permita responder con eficacia a las crecientes disparidades económicas y sociales entre ciudadanos de diferentes países. Para ello se necesitan reformas fundadas en la unidad y en la coherencia y no en la exclusión y en la discordia, superando la absurda dialéctica entre el populismo y tecnocracia. Se hace más necesario que nunca para fortalecer la UE en un marco de libertad, seguridad y paz una UE más democrática, más transparente y socialmente más justa: superar la el enfoque exclusivamente neoliberal, y la obsesión por la flexibilización del mercado laboral, y prestar atención a una gama más amplia de valores. Y estas acciones deberán contar con el respaldo de los Estados, en el entendimiento de que la solidaridad social en la UE no puede estar limitada por fronteras nacionales. De las consecuencias de haber mantenido una posición contraria los líderes políticos tienen gran parte de responsabilidad.

V. HACIA UNA MEJOR EUROPA

En este aniversario, la UE mira hacia atrás con una cierta nostalgia que no oculta una complacencia hacia los logros realizados. No en vano, a lo largo de 60 años se ha construido una Unión que fomenta la cooperación pacífica, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y la solidaridad entre las naciones y pueblos europeos. Asimismo, la UE sigue constituyendo como el mayor mercado único del mundo, que cuenta con la segunda moneda más utilizada. La crisis financiera de 2008 ha sido un revulsivo imprescindible que ha logrado esenciales reformas como las relativas a la disciplina financiera y la unión bancaria, haciendo virtud de la necesidad. El futuro no es, sin embargo, tan prometedor y este poder económico podrá disminuir significativamente en favor de las economías emergentes, si no se alcanzan acciones comunes eficaces. En todo caso la evolución de los acontecimientos ha puesto de relieve que el carácter irreversible de la construcción europea constituye una percepción que no se acomoda a la realidad.

Se comprende pues que la integración europea haya supuesto un impulso de gran envergadura para las democracias de los Estados miembros, sobre todo los pertenecientes a la eurozona, y les ha permitido enfrentarse a la globalización económica en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo, al elevar sus economías nacionales a la esfera supranacional a través de un mercado único y una divisa común. Corresponde ahora perfilar un futuro común y mejor para la UE. Sin embargo, este Sesenta aniversario llega en un momento que no es proclive a celebraciones y alharacas y tampoco adecuado para convencer a una opinión pública escéptica en algunos casos, crítica en otros por ver en peligro ciertas especificidades nacionales e, incluso, de total hostilidad al identificar a la UE como un instrumento perverso para prolongar los males de la globalización. Es una brecha abierta, originada por la carencia de una dirección política capaz de afrontar los retos impuestos (la etapa de José Manuel Durão Barroso como presidente de la Comisión no brillará con luz propia en el futuro), marcada por la desilusión, que es preciso restañar no con la creación de más instituciones sino acercando la UE a los ciudadanos y promocionando sus valores en todo el mundo a través de un gobierno europeo que defienda que contribuya a una solución conjunta para los problemas, más acuciantes. Hasta ahora la UE ha estado demasiado centralizada y alejada de los ciudadanos, por lo que debe concentrarse en responder a las necesidades más inmediatas de éstos sin recurrir a soluciones rápidas e improvisadas. La confianza de los ciudadanos europeos quedará seriamente resentida si se siguen manteniendo las actuales políticas neoliberales basadas en un intergubernamentalismo asimétrico impuesto desde Alemania, si no se reduce el desempleo y si no se da una respuesta eficaz al reto

migratorio y a la crisis de los refugiados.

Y, en caso de optarse por una Europa de dos velocidades, debe dejarse bien sentado que se trata de un método, no una estrategia. Ciertamente, la Europa de dos velocidades no es una solución reclamada de los federalistas y europeístas más convencidos, que se declaran decididos partidarios de una efectiva unión política y económica. No obstante, bien aplicada y explicada en las actuales circunstancias es una alternativa que puede suministrar a la UE mayores posibilidades, con el objetivo puesto siempre en la integración y en la consolidación de hacia una Europa verdaderamente social. Ello tendría la virtud, además, de poner freno a determinados ataques antieuropeístas.

Una UE eficaz y democrática ha de prestar especial atención al proceso de toma de decisiones, no solamente en los asuntos del acontecer diario, sino en casos de especial relevancia, como las referidas al presupuesto, la política exterior y de defensa o y la reforma de los Tratados. Dichas decisiones deberían ser adoptadas, principalmente, por una mayoría cualificada superando al procedimiento de codecisión, donde el Consejo y el Parlamento Europeo comparten la iniciativa legislativa de la Unión el sustento de un sistema de «tres lecturas». La asunción por parte de la Comisión de un gobierno de pleno Derecho es consustancial a la promoción de una agenda política legitimada a través de elecciones. Resultaría muy eficaz aprovechar los instrumentos del Tratado de Lisboa para fortalecer las instituciones y políticas de la UE, especialmente las relativas a la acción exterior (que hasta la fecha ha sido un espacio más caracterizado por los discursos que por las prácticas), a la seguridad, a la política económica y a la social. Cuando sea el momento oportuno será menester una mayor integración para crear una verdadera unión económica y monetaria junto a la creación de una política exterior y de defensa y una europeización de Seguridad Nacional y la política de asilo.

Complementariamente se requiere también reformas fundamentales para estimular la inversión, desbloquear el potencial de crecimiento, elevar el nivel de vida y apoyar el proceso de convergencia en la UE. Emprendiendo estas acciones se conseguirán unas instituciones y unas administraciones públicas, más eficaces y eficientes para poder elaborar y aplicar políticas que apoyen la creación de empleo y el crecimiento sostenible.

Las experiencias en relación con Polonia o con Hungría han puesto en evidencia la fragilidad de la UE respecto al cumplimiento de los valores democráticos, por el temor institucional a poner en marcha el art. 7 TUE, que prevé la suspensión de los derechos de voto de un país miembro si toma medidas contra el Estado de derecho y las libertades civiles, y por la carencia de instrumentos eficaces que permitan paliar las vulneraciones democráticas por parte de los Estados, por lo que cualquier acción futura serviría para paliar esa insuficiencia superando las carencias del «Nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» de 2014.

No es el momento de volver a los manidos eslóganes de la retórica europeísta del tipo de «hace falta más Europa» o bien «Europa no es el problema, sino la solución». No resulta de recibo abogar por «más Europa» de la actual. Una mejor Europa significa más derechos y más libertades y sólo así quedará garantizada la continuidad de su modelo social y económico y su lugar en el mundo.